

2008/09

mnr:

pnr:

Redogörelse
2008/09:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Tryck: Elanders, Vällingby 2008

Innehåll

Skrivelse till riksdagen	15
Allmänna domstolar m.m.	
Kritik mot en lagman för att tingsrätten formlöst avstår från att förordna en viss advokat som offentlig försvarare (5062-2005).....	36
En lagmans ansvar för brister i en tingsrätts verksamhet m.m. (1677-2006).....	42
Fråga om en tingsrätt innan en huvudförhandling i ett mål med häktad avslutas bör tillfråga parterna om deras uppfattning i häktningsfrågan om detta inte berörts under slutanförändena och, om dom inte avkunnas, om rätten alltid bör avkunna beslut i häktningsfrågan (1678-2006).....	53
En domstols skyldighet att ta ställning till om en ung målsägande skall höras personligen vid huvudförhandlingen eller om ett videoförhör som hållits under förundersökningen skall spelas upp (2998-2006).....	59
Fråga om utformningen av ett beslut om hämtning (5303-2006).....	66
Uttalanden angående lämpligheten av kontakter mellan domstol och läkare med anledning av till rätten ingivna läkarintyg (5604-2006).....	68
Uttalanden om möjligheten att vid prövning av ett besöksförbud avvakta med förhandling så att prövningen av förbudet görs i mål om allmänt åtal rörande brott (1046-2007)	73
Förutsättningarna för rättelse enligt förvaltningsprocesslagen (4130-2007).....	78
Åklagar- och polisväsendena	
Uttalanden om lagligheten av en polismans beslut att beslagta två hundar och sedan ”förverka/avliva” dem (4842-2005).....	83
Fråga om handläggningstid, rätt till försvarare och genomförande av förhör i en förundersökning där målsäganden och de misstänkta var under 18 år (529-2006).....	92
Fråga om förutsättningar för att utfärda ett strafföreläggande förelegat samt synpunkter på en åklagares beslut att inte väcka åtal när den misstänkte bestred föreläggandet (852-2006).....	104

Uttalanden om möjligheten att utfärda pass för barn under 18 år om den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande (947-2006 och 2066-2006)	107
Kritik mot polisen för ett ingripande mot en utländsk kvinna och uttalanden om ett frihetsberövande var förenligt med den s.k. proportionalitetsprincipen m.m. (1907-2006)	113
Kritik mot polisen med anledning av ett ingripande i samband med en demonstration (2128-2006)	124
Uttalanden om en polismans åtgärder i samband med en begäran om överprövning av ett tvångsmedelsbeslut m.m. (4849-2006)	130
En åklagares ansvar för att en målsägande har informerats under en förundersökning om möjligheterna att begära skadestånd (5749-2006)	137
Uttalanden om polisens användning av provokativa åtgärder, infiltratörer och informatörer samt den misstänktes rätt till information om att sådana arbetsmetoder använts (1772-2007).....	140
Kritik mot polisen för det sätt som en kroppsbesiktning – urinprovstagning utomhus i ett buskage – verkställdes (3526-2007)	156
Oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis (2672-2008)	160
Kriminalvård	
Behandlingen av en intagen i samband med att transport till sjukhus skulle genomföras (2266-2006)	169
Brevgranskning i häkte (3808-2006).....	173
Omhändertagande av en tidskrift vid visitation av intagens bostadsrum (5263-2006).....	177
En kriminalvårdsanstalts handläggning av ärenden om telefon-tillstånd (5862-2006)	183
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister i målsägandeinformation (539-2007)	187
Fråga om Kriminalvårdens skyldighet att översätta handlingar som ges in av intagna (603-2007)	192
En kriminalvårdsanstalts rutiner vid delgivning med intagna (621-2007).....	197

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister i handläggningen av ett ärende om placering av en intagen i avskildhet (927-2007) ...	201
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för dröjsmål med handläggningen av ett tandvårdsärende (1069-2007)	207
Omhändertagande av dokument vid visitation av intagens bostadsrum (1708-2007)	210
Kroppsvisitation av intagna med användning av narkotikahund (1948-2007).....	215
Initiativärende angående självmord i häkten (122-2008).....	220
Exekutionsärenden	
Kronofogdemyndigheten har inte bifogat överklagandehänvisning till beslut om avvisning av mål om betalningsföreläggande (757-2007)	224
Fråga om tidpunkt för ett beslut om löneutmätning (3680-2007).....	227
Tjänstemän vid Kronofogdemyndigheten har uppträtt olämpligt, bl.a. genom att delge gäldenären, som var lärare, ett beslut på dennes arbetsplats under pågående lektion. Även fråga om kravet på utredning inför ett beslut om löneutmätning (4254-2007)	229
Kritik mot Kronofogdemyndigheten i Malmö, tillsynsmyndigheten i konkurser, och mot Länsstyrelsen i Skåne län om verkställighet av ett lönegarantibeslut (766-2006)	231
En konkursförvaltare har underlåtit att meddela ett beslut i en fråga om lönegaranti (5016-2006).....	234
Försvarsmakten	
Kritik mot Försvarsmakten för ändring av ett meddelat beslut till nackdel för den enskilde (94-2007).....	237
Förvaltningsdomstolar	
Kritik mot en länsrätt för att en part, en socialnämnd, vid en muntlig förhandling inte fick möjlighet att yttra sig angående uppgifter som framkommit under förhandlingen (1919-2007).....	243

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Platschef vid Vägverket har utom tjänsten utfärdat ett intyg om en vägs beskaffenhet; fråga bl.a. om lämpligheten av att i intyget referera till sin befattning vid verket (1430-2007)	246
En arbetslöshetskassa har inte ansetts ha stöd för att i en kompletteringsbegäran kräva visst slags intyg som bevisning (1681-2007)	249
Fråga om lämpliga metoder vid tillsynsverksamhet (1703-2007).....	250

Utlänningsärenden

Kritik mot Migrationsverket angående ifrågasatt brott mot tystnadsplikt m.m. (2037-2006)	255
Påstådda brister i Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd för ensamkommande barn (2489-2007)	257
Kritik mot Migrationsverket för dröjsmål med att till kammarrätten överlämna överklaganden av beslut om handlingsutlämnande (5100-2007).....	262

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Fråga om Skatteverkets dokumentation av medgivande från åklagare att använda uppgifter ur en förundersökning (1982-2006)	264
Skatteverkets hantering av ett redovisat skatteavdrag i en kontrolluppgift (5982-2006)	267
Fråga om uppbörd av fordonsskatt vid bosättning utomlands (496-2007 och 748-2007)	270
Trängselskatt; bl.a. fråga om vilken åtgärd Vägverket borde ha vidtagit när ett registreringsnummer uppenbarligen inte stämde överens med den bil som passerat en betalstation (5346-2006)	277
Skatteverkets handläggning av en ideell förenings ansökan om organisationsnummer (1377-2007)	280

Socialtjänst*Socialtjänstlagen (SoL)*

En domstol hade i en dom förordnat att ett barn skulle bo hos sin mor. Fråga bl.a. om tjänstemän vid en socialförvaltning borde ha medverkat när modern försökte att hämta barnet från fadern (3088-2006) 283

Fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare men berättigad till umgänge skulle ha betraktats som part i ett s.k. barnavårdsärende (3304-2006) 287

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga om företrädare för en stadsdelsnämnd borde ha varit närvarande när länsrätten höll muntlig förhandling i ett mål angående underställning av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU (80-2007) 294

En socialnämnd beslutade att omplacera två barn som vårdades med stöd av 2 § LVU. Fråga bl.a. om nämnden har kunnat underlåta att bereda vårdnadshavarna tillfälle att yttra sig över de utredningar som låg till grund för besluten (3978-2006) 300

Fråga om tillämpningen av bestämmelsen i 15 c § LVU angående avskiljning av intagna i ungdomshem (1316-2006) 305

Handläggningen av ett överklagande av en socialnämnds beslut enligt 13 § tredje stycket LVU om att vården med stöd av 3 § LVU skulle fortsätta. Även om frågan om beredande av vård med stöd av LVU samtidigt var föremål för prövning i domstol har nämnden inte kunnat underlåta att vidarebefordra överklagandet till länsrätten (677-2007)..... 314

Fråga om utformningen av ett beslut om behörighet för vissa ledamöter att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU (956-2008) 317

Handläggning

Fråga om bl.a. rätten för enskilda personer att göra ljud- eller bildupptagningar vid samtal med tjänstemän vid en socialförvaltning (1418-2007)..... 320

Stöd och service till vissa funktionshindrade

En person hade beviljats insats enligt LSS. Fråga om utformningen av ett avtal mellan kommunen och utföraren av insatsen (5188-2006)	324
En kommun får inte dröja med att fatta ett beslut om insats enligt LSS därför att det är svårt att verkställa beslutet (6008-2006)....	334

Hälsa- och sjukvård

Initiativärende rörande de rättsliga förutsättningarna för ”frivillig” bältesläggning (3236-2006).....	338
Initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning i anledning av att en patient lagts i bälte under frivillig vård (3237-2006)	340

Socialförsäkring

Försäkringskassans åtgärd att utfärda en föreskrift som enligt sin lydelse var bindande för bl.a. polismyndighet (1188-2007)	343
Försäkringskassan har saknat lagstöd för att inhämta patientjournal gällande den försäkrades dotter (2034-2007)	345
Försäkringskassan kan inte fatta ett provisoriskt beslut att avslå en ansökan med stöd av 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (5827-2006).....	347
Försäkringskassan har inte låtit ett provisoriskt beslut följas av ett slutligt. Även fråga om handläggningen av begäran om omprövning (940-2007).....	348
Fråga om anstånd med svar på en kommunikering (4437-2007)	352
Försäkringskassans handläggning av en begäran om inhibition av ett beslut som inte kunde överklagas (avslag på en begäran om anstånd) (1947-2006)	356
Försäkringskassan har fattat beslut i ett ärende om sjukpenning utan att ta hänsyn till den tid som åtgår för att ett yttrande från den försäkrade skall bli tillgängligt i kassans ärendehanteringssystem (ÄHS) (912-2006)	357
Kritik mot att tjänstemän vid Försäkringskassan har underlåtit att bifoga två läkarutlåtanden till ett beslutsunderlag i ett ärende om livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (775-2007)	358

Försäkringskassan har i ett ärende om ersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring underlåtit att meddela ett formellt beslut med anledning av en begäran om provisoriskt beslut. Även fråga om lång handläggningstid (4433-2007).....	360
Försäkringskassans utformning av beslut om avvisning. Även fråga om avsaknad av fullföljdshänvisning (1977-2007).....	362
Ett på JO:s initiativ upptaget ärende om Försäkringskassans tillämpning av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL (4284-2006).....	364
Försäkringskassan har felaktigt åberopat 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring i ett grundbeslut. Även fråga om dröjsmål med att översända ett överklagande till länsrätten m.m. (4154-2007)	367
Försäkringskassan har, i ett ärende om assistansersättning, felaktigt valt att tillämpa 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring vid felaktighet endast i redogörelsen av en beräkning (1795-2006)	370
Försäkringskassan har underlåtit att överlämna ett överklagande till länsrätten (2401-2007).....	371
Ett fel i Försäkringskassans automatiserade behandling av ett ärende om sjukpenninggrundande inkomst fick till följd att den försäkrade återkallade ett överklagande, varigenom hon förorsakades en rättsförlust (4778-2006).....	374
Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd	
Skogsstyrelsens handläggning av nyckelbiotopsinventeringar; bl.a. fråga om markägarnas möjlighet till omprövning och till prövning i högre instans av inventerarnas bedömningar (4746-2006).....	377
Initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av tillsynsärenden enligt miljöbalken och djurskyddslagen, 1988:534 (4978-2006).....	384
Initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggning av ärenden om tillstånd till dumpning (2109-2007).....	390

Utbildnings- och kultursektorn

Kritik mot rektor för en gymnasieskola som efter protest från elever tagit tillbaka inbjudan till ett politiskt parti att lämna information i skolan (4192-2006).....	396
Beslut i två fall som rör att ett politiskt parti nekats tillträde till gymnasieskolor för att ”hålla bokbord”. Fråga bl.a. om skolledningarnas agerande stått i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen (2322-2006 och 2364-2006)	400
Brister bl.a. i informationen till vårdnadshavarna om handläggningen av en ansökan om skolskjuts (5029-2006).....	409
En kommun tillhandahöll skolskjuts genom att ge elever ett s.k. busskort. Fråga bl.a. om kommunen kunde ta ut en avgift av eleven om denne hade förlorat busskortet och bad om att få ett nytt kort (668-2006).....	419
Barn- och elevombudet, Skolverket, handlade ett ärende gällande en anmälan enligt lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Fråga bl.a. om förutsättningarna för Barn- och elevombudet att i ett beslut uttala sig om huruvida två elever hade kränkt en annan elev (4571-2006).....	423

Kommunikationsväsendet

Fråga om innebörden av information om avvikelser från tillstånd till färdtjänst (2225-2006)	429
Fråga om tillämpliga föreskrifter, då ett ärende anhängiggörs före men avgörs först efter en lagändring, som inte försetts med övergångsbestämmelser (2820-2006)	432
Länsrätt har avskrivit ärenden om riksfärdtjänst, eftersom tidpunkten för aktuell resa passerats, men ändå uttalat sig i sakfrågan. Fråga om betydelsen av sådana uttalanden vid kommunens prövning av senare ärenden rörande likartade förhållanden (3127-2006).....	436
Initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden om villkorlig körkortsåterkallelse (4381-2006)	441
Initiativärende mot en länsstyrelse angående registrering m.m. av allmänna handlingar i körkortsärenden (4383-2006).....	446

Plan- och byggnadsväsendet

Kritik mot en kommunal nämnd för underlåtenhet att vidta åtgärder mot överträdelser av bestämmelserna om strandskydd och bygglov m.m. (2418-2006)	452
Kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om klagomål på ovårdad tomt; bl.a. frågor om beslutsunderlag, dokumentation och besiktning av fastighet (816-2007)....	458

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Handläggningen av ett ärende rörande särskild förvaltning (3153-2005)	463
Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av fråga om godmanskap (843-2006)	468
Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av en ansökan om god man enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (2370-2006) ..	474
Uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare vid utredningar i ärenden om anordnande av godmanskap eller förvaltare (3903-2006)	476
Initiativärende mot dåvarande Överförmyndaren i Gotlands kommun, en uppföljning av resultatet av en inspektion (2147-2006)	488
Initiativärende mot dåvarande Överförmyndaren i Gotlands kommun om handläggningen av ärenden om god man (5148-2006)	492
Initiativärende mot dåvarande Överförmyndaren i Gotlands kommun om handläggningen av ärenden om förmyndarskap (5149-2006)	497
Initiativärende om handläggningen av ett ärende om kontrollerad föräldraförvaltning (5808-2007)	503

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Befattningshavare hos en kommunstyrelse har i ett e-brev till kommunens miljöchef uppmanat miljönämnden att återkalla ett överklagande hos Miljööverdomstolen, som nämnden gjort i egenskap av tillsynsmyndighet. De har kritiserats för att härigenom ha ingripit i miljönämndens myndighetsutövning (2622-2006)	507
---	-----

2008/09:JO1

Kritik mot en socialnämnd för dess agerande i samband med inskränkning i den lokala alkoholhandeln under en sommarfestival (2429-2007)	511
Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet	
<i>Socialtjänst samt hälso- och sjukvård</i>	
Handläggningen av en begäran om att få ta del av patientjournal genom att använda dataterminal hos vårdgivaren (1316-2007)	517
<i>Yttrande- och meddelarfrihet</i>	
Fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds yttrande- och meddelarfrihet (2136-2006).....	522
Fråga om en tjänstemans åtgärd att kalla en anställd, som uttalat sig i en tidningsartikel, till ett samtal inneburit en kränkning av den anställdes meddelar- och yttrandefrihet. Även kritik mot tjänstemannen för att hon under samtalet ställt frågor om politiska åsikter m.m. (5531-2006).....	526
En skola avslutade sitt samarbete med en ”skolpräst” efter att denne undertecknat ett upprop mot kyrklig välsignelse av registrerade partnerskap. Fråga om yttrandefriheten hade kränkts (1277-2006)	534
<i>Övriga områden</i>	
Försäkringskassans handläggning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar (549-2007)	538
Kritik mot ett kommunalt bostadsbolag för brister i handläggningen av en begäran om att få ut allmänna handlingar; bl.a. uttalanden om skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning (1345-2007 och 1346-2007).....	540
Kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om nämnden haft rätt att kräva betalning i förskott (2070-2007)	547
Kritik mot ett kommunalt bolag som överlämnat till en advokat att utföra arbetsuppgifter som ingått i handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande (2350-2007).....	550

Kritik mot ett kommunalt bolag för att i ett ärende om utlämnande av allmänna handlingar bl.a. ha lämnat felaktiga uppgifter till sökanden (4539-2007)	553
Kritik mot en kommunal nämnd som på olika sätt förhalat utlämnandet av en allmän handling i ett tillsynsärende (3948-2007)	555
Bilagor	
Ärendestatistiken	562
Besvarande av remisser	569
Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.	575
Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. ...	576
Internationellt samarbete	580
Instruktion för Riksdagens ombudsmän	583
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition	590
Personalorganisationen	596
Sakregister	598
Summary in English	666

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 2007–den 30 juni 2008.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden m.m.

Justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren lämnade sitt uppdrag med pension den 31 december 2007.

Riksdagen valde den 22 november 2007 *Hans-Gunnar Axberger* att vara justitieombudsman fr.o.m. den 18 februari 2008 till dess att nytt val genomförts under år 2012

Riksdagen omvalde den 15 november 2007 *Hans Ragnemalm* att vara ställföreträdande justitieombudsman under en period av två år fr.o.m. den 15 november 2007.

1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf ombudsmannen Jan Pennlöv tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 11 juli–20 juli 2007 samt den 16 januari–18 januari, och den 5 februari–7 februari 2008.

Stf ombudsmannen Hans Ragnemalm tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 23 juli–3 augusti 2007 samt den 24, 25 och 29 januari och den 1, 12 och 14 februari 2008.

1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Instruktionen har inte ändrats under verksamhetsåret.

Arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition har ändrats genom beslut av chefsjustitieombudsmannen den 2 januari, den 22 januari samt den 30 juni 2008. Ändringarna har huvudsakligen avsett 1 § samt bilagan med uppdelning i ansvarsområden för respektive justitieombudsman. Genom dessa förändringar, som bl.a. syftat till att uppnå en jämnare fördelning av antalet klagomålsärenden mellan de fyra justitieombudsmännen, har tillsynen över Skatteverket och Kronofogdemyndigheten flyttats från ansvarsområde 2 till ansvarsområde 4, tillsynen över Tullverket från ansvarsområde 2 till ansvarsområde 1, tillsynen över förvaltningsdomstolar (dock ej migrationsdomstolar) från ansvarsområde 4 till ansvarsområde 3, tillsynen över vissa myndigheter under Näringsdepartementet resp. Finansdepartementet från ansvarsområde 4

2008/09:JO1

till ansvarsområde 2 samt tillsynen över vissa myndigheter under Justitiedepartementet från ansvarsområde 4 till ansvarsområde 1.

Instruktionen och arbetsordningen i aktuell lydelse framgår av bilagorna 6 respektive 7.

2 Verksamheten

2.1 Ärendestatistiken i sammandrag

Balansläget

Ingående balans	971
Nya ärenden	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	121
Klagomål och andra framställningar från enskilda	6 356
Initiativärenden med anledning av inspektioner	39
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	34
	6 550
Summa balanserade och nya ärenden	7 521
Avslutade ärenden	6 313
Utgående balans	1 208

Under perioden nyregistrerades 6 550 ärenden, en ökning med 839 (14,7 %) i förhållande till verksamhetsåret 2006/07. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 73, en minskning med 18 jämfört med föregående verksamhetsår. 121 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet – en ökning med 31. Klagomålsärendena uppgick till 6 356, vilket innebär en uppgång med 826 (14,9 %) sedan 2006/07.

Den ökade inströmningen av klagomål är anmärkningsvärt stor. Den har varit mest markant under verksamhetsårets andra hälft och fått till följd att det totala antalet nyregistrerade ärenden med bred marginal överträffar den hittills högsta siffran (6 008), som noterades verksamhetsåret 2005/06. Det minskade antalet initiativärenden beror främst på att inspektionsverksamheten, framför allt under våren, har måst hållas på en låg nivå, då hanteringen av den växande mängden klagomål tagit nästan alla JO:s handläggningsresurser i anspråk.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 6 313, vilket innebär en ökning med 580 (10,1 %) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 117

2008/09:JO1

lagstiftningsremissärenden, 84 inspektions- eller andra initiativärenden samt 6 112 klagomålsärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 208. Detta betyder att balansen under året ökade med 237 ärenden (24,4 %).

Ärendestatistiken redovisas mera utförligt i bilaga 1.

En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.

2.2 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

2.2.1 ChefsJO Mats Melin (Ansvarsområde 1)



Jag avser att denna gång behandla några övergripande problem i JO:s verksamhet.

Av den ärendestatistik som nyss redovisats i sammandrag (se även bilaga 1) framgår att antalet såväl nya som avgjorda ärenden är större än någonsin tidigare. Antalet nyregistrerade ärenden har under året ökat med cirka 840 ärenden, eller ungefär 15 procent. En så stor ökning av antalet klagomål har inte förekommit tidigare. Skickliga och lojala medarbetare

har förmått att någorlunda bemästra situationen, så att antalet ärenden i balans trots allt ökat med endast 237.

Samtliga justitieombudsmän har emellertid under våren 2008 tvingats avstå från att genomföra vissa inspektioner för att kunna hantera de inkomna klagomålen utan orimliga dröjsmål. Det är mycket olyckligt eftersom inspektioner är en viktig del av JO:s arbete, bl.a. på så sätt att de ger möjlighet att uppmärksamma mera systematiska brister i myndigheternas verksamhet och har en betydande preventiv verkan.

Vi försöker att möta den ökande inströmningen av klagomål genom effektivare handlägningsrutiner i allmänhet och av de klagomål som inte ska tas upp till prövning i synnerhet samt genom en försiktig ökning av antalet föredragande.

Det bör särskilt framhållas att antalet klagomål mot kriminalvården nu under en följd av år har ökat markant. Under verksamhetsåret avgjordes 1 023 klagomålsärenden rörande kriminalvården (jämfört med 827 året innan). Det innebär att ca 17 % av samtliga avgjorda ärenden gällde detta område. För JO Nordenfelt och hennes medarbetare inom ansvarsområde 2 medför det stora antalet klagomål från intagna i kriminalvårdsanstalt dels att de har att handlägga ett betydligt större antal ärenden än övriga ombudsmän, dels att kriminalvårdsärendena tenderar att dominera verksamheten. En överflyttning av vissa ärendegrupper mellan ansvarsområdena vid årsskiftet 2007/08 syftade visserligen till att utjämna arbetsbelastningen mellan ansvarsområdena. Eftersom antalet kriminalvårdsärenden fortsatt att öka är emellertid belastningen inom ansvarsområde 2 fortsatt hög och dessa ärendens dominans inom ansvarsområdet har förstärkts.

När det gäller tillsynen på bl.a. kriminalvårdens område vill jag också nämna att JO den 11 mars 2008 tog emot företrädare för den internationella kommitté som inrättats med anledning av ett fakultativt protokoll till FN:s tortyrkonvention. Protokollet syftar till att stärka möjligheterna att förebygga tortyr. Dess väsentliga innehåll är att såväl internationella som nationella oberoende organ ska ges möjlighet att regelbundet besöka platser där personer hålls frihetsberövade. Protokollet föreskriver att staterna inom ett år efter sin anslutning ska utse nationella övervakningsorgan (national preventive mechanisms, NPM). En NPM ska bl.a. ges möjlighet att regelbundet granska behandlingen av frihetsberövade personer på de platser där de hålls i förvar och att avge rekommendationer till berörda myndigheter. En promemoria om svenskt godkännande av protokollet har remissbehandlats. I promemorian framfördes den uppfattningen att Sverige genom de kontrollfunktioner som JO och JK har uppfyller de krav som protokollet ställer och att någon särskild NPM därför inte behövde utses i vårt land.

I JO:s remissyttrande framhölls att JO varken kunde eller borde åläggas de tillsynsuppgifter som följer av protokollet. Regeringen gjorde emellertid promemorians uppfattning till sin (prop. 2004/05:107). Regeringen konstaterade bl.a. att det inte av protokollet framgick vad som avsågs med ”regelbundna” besök varför den inspektionsverksamhet som JO och JK bedriver fick anses ”mer än väl” uppfylla protokollets krav. Regeringen tillade emellertid att, om det skulle visa sig att den verksamhet som JO och JK bedriver inte är tillräcklig för att Sverige ska anses uppfylla sina åtaganden, nya överväganden får göras och att det framöver kan finnas anledning att ha högre ambitioner än vad protokollet föreskriver.

I sitt yttrande till utrikesutskottet över regeringens proposition redovisade konstitutionsutskottet de invändningar som JO haft mot att anförtros uppgiften som NPM. Utskottet underströk vikten av att JO:s handlingsfrihet inte begränsas och konstaterade att JO själv avgör vilka former den egna verksamheten kräver. Utskottet konstaterade vidare att regeringens förslag inte innebar att JO åläggs något särskilt ansvar att fungera som nationellt besöksorgan. Slutligen uttalade även utskottet att det vid en framtida översyn kan finnas anledning för regeringen att åter överväga om det är lämpligt att JO och JK fungerar som nationella besöksorgan (2004/05:KU5y). Utrikesutskottet instämde i bedömningen att JO och JK redan har de uppgifter och befogenheter som protokollet kräver.

JO har således inte – genom en ändring av den lagstiftning (JO-instruktionen) som reglerar vårt arbete – ålagts uppgiften att utgöra en svensk NPM enligt protokollet. Situationen är därför den att Sverige kommit att ansluta sig till det fakultativa protokollet utan att, som jag uppfattar det, utse ett sådant nationellt övervakningsorgan. Eftersom staterna är skyldiga att inrätta, utse eller vidmakthålla (*set up, designate or maintain*) ett övervakningsorgan

kan det knappast heller i och för sig finnas något krav på att utse ett sådant om staten anser att en redan existerande inrättning fyller uppgiften.

Men jag anser att betydande invändningar däremot kan resas mot att anse JO:s inspektionsverksamhet vara ett verksamt medel för att uppfylla våra internationella åtaganden i detta avseende. Dessa är av såväl principiell som mera praktisk natur.

Vid riksdagsbehandlingen av 1975 års JO-instruktion beskrevs JO:s roll på bl.a. följande sätt:

JO:s huvuduppgift är ... att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida ... JO-ämbetet är och (bör) i framtiden ... förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet och ... institutionen (är) sålunda inte ... avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället ... (T)illgången till en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärenden – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse” (KU 1975/76:22).

Denna riksdagens grundläggande karakteristik av JO-ämbetet är fortfarande giltig. Det är angeläget att JO inte åläggs reguljära tillsynsuppgifter. JO är – och ska vara – en extraordinär institution som är oberoende av övriga statsorgan också på så sätt att JO i princip har fria händer att välja vad som ska tas upp till prövning och vad tillsynen ska inriktas på. Att anse JO utgöra en svensk NPM – med de krav på bl.a. regelbunden tillsyn som den uppgiften ställer – är inte väl förenligt med detta oberoende.

Härtill kommer att tyngdpunkten i vårt arbete ligger i att pröva klagomål från enskilda. Vi saknar därför också de resurser som fordras för att genomföra de regelbundna inspektioner som förutsätts i protokollet. JO:s verksamhet omfattar ju i princip all statlig och kommunal förvaltning och vi borde egentligen – åtminstone sett över längre tid – ha utrymme för inspektioner vid praktiskt taget alla myndigheter. Vi saknar emellertid, inte minst när klagomållströmningen ökar kraftigt, möjlighet att verkställa inspektioner i den omfattning som vore önskvärd. De institutioner där frihetsberövade personer vistas ges visserligen särskild prioritet i inspektionsverksamheten. Men även på dessa områden har under det gångna året planerade inspektioner fått ställas in av hänsyn till det ökande antalet klagomål.

Ett annat problem är att JO:s inspektioner väsentligen är inriktade på hur lagar och förordningar efterlevs. Vi anlitar således t.ex. inte biträde av medicinsk och psykologisk expertis. Det innebär att vi knappast är skickade att bedöma hur t.ex. långa häktningstider under vilka den intagne är underkastad

restriktioner påverkar en enskild häktad. En granskningsverksamhet enligt protokollets intentioner borde rimligen beakta också sådana förhållanden.

FN:s antitortyrkommitté har i sina sammanfattande synpunkter den 15 maj 2008, med anledning bl.a. av den granskning av vårt lands tillämpning av det fakultativa protokollet som ägde rum i våras, på denna punkt rekommenderat Sverige att på nytt överväga hur den nationella övervakningsfunktionen är anordnad (CAT/C/SWE/CO/5).

Det finns således mycket goda skäl att låta den översyn som förutskickades redan vid behandlingen av ärendet om godkännande av det fakultativa protokollet snarast komma till stånd. Översynen bör riktas in på att överväga hur en oberoende, reguljär tillsyn över behandlingen av frihetsberövade personer skulle kunna anordnas. Det är egentligen, anser jag, märkligt att vi i vårt land saknar en sådan tillsyn på ett område där staten utövar tvång mot enskilda och där insynen i vad som sker är – och måste vara – starkt begränsad.

Om en sådan oberoende, regelbunden tillsyn med tillräckliga befogenheter inrättas, skulle varje tvivel på att Sverige uppfyller sina förpliktelser enligt det fakultativa protokollet undanröjas. Om ett sådant tillsynsorgan dessutom gavs möjlighet att ta emot klagomål från enskilda, skulle inte en så stor och växande andel av JO:s resurser behöva vara bundna till att behandla klagomål från intagna i häkten och kriminalvårdsanstalter.

2.2.2 JO Kerstin André (Ansvarsområde 3)



Mitt ansvarsområde omfattar i huvudsak hälso- och sjukvården, socialtjänsten och utbildningsväsendet samt, från årsskiftet 2007/2008, de allmänna förvaltningsdomstolarna med undantag för migrationsdomstolarna. Under verksamhetsåret har inkommit 1 568 anmälningar vilket är 257 fler än föregående år. Den omständigheten att de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. länsrätterna, kammarrätterna och Regeringsrätten, numera ingår i ansvars-

området kan endast till viss del förklara ökningen. Från årsskiftet fram till den sista juni 2008 inkom 44 anmälningar mot dessa domstolar. I övrigt kan den ökade tillströmningen sägas gälla generellt för hela ansvarsområdet, och några nämnvärda förändringar i fördelningen av anmälningar på de olika ärendegrupperna har inte förekommit.

Under de senaste åren har till JO inkommit ungefär 100 anmälningar årligen mot de allmänna förvaltningsdomstolarna. Denna siffra är tämligen blygsam vid en jämförelse med antalet anmälningar mot många andra myndigheter och inte minst i jämförelse med de ungefär 350–400 anmälningar som årligen inkommer mot de allmänna domstolarna. Den förhållandevis låga anmälningsfrekvensen ska dock inte tolkas så att det inte finns problem också i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vad jag närmast tänker på är svårigheterna i många fall att leva upp till kravet på att mål och ärenden ska handläggas inom skälig tid. Det behöver knappast påminnas om det självklara att en effektiv rättsskipning är av största betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Av princip är JO återhållsam med att uttala sig om handläggningen av pågående mål och ärenden. Om det rör sig om underlåten eller alltför långsam handläggning görs dock undantag från denna princip.

Det har länge varit ett känt faktum att handläggningen av mål och ärenden i de allmänna förvaltningsdomstolarna i många fall kan ta alldeles för lång tid. Efter länsrättsreformen år 1979, när länsrätterna inrättades som fristående allmänna förvaltningsdomstolar, har utvecklingen gått snabbt och inneburit genomgripande förändringar. Det handlar inte bara om att antalet mål har ökat utan också om att förvaltningsdomstolarna i betydande omfattning har tillförts och kontinuerligt tillförs nya typer av mål. Inte minst målen med EG-rättslig anknytning har kommit att innebära nya utmaningar. Antalet målgrupper som behandlas av de allmänna förvaltningsdomstolarna är numera mycket stort och ställer höga krav på specialkunskaper på många områden.

Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som svensk lag. Enligt konventionen, artikel 6.1, har en person, bl.a. vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter, rätt till domstolsprövning inom skälig tid. Europadomstolen har vid flera tillfällen funnit att Sverige har kränkt denna rätt. Om det konstateras att en kränkning har skett kan den skadelidande vara berättigad till skadestånd från staten. Med hänsyn till att omständigheterna är olika i varje mål får det bedömas från fall till fall vad som är oacceptabelt lång handläggningstid. Det finns således inte några fastlagda tidsramar i Europadomstolens praxis. Denna praxis ger ändå viss vägledning vid bedömningen av om en konventionskränkning har skett. Det kan här nämnas att det finns en rapport, som upprättades i december 2006 av The European Commission for Efficiency of Justice, över en undersökning av ett mycket stort antal domar i Europadomstolen som gällde kravet på domstolsprövning inom skälig tid. Av rapporten kan möjligen dras den försiktiga slutsatsen att domstolen som regel har godtagit en total handläggningstid, dvs. för hela rättskedjan, på upp till två år i ”normala” icke komplicerade mål.

Det är givet att förhållandena vad gäller t.ex. målens komplexitet kan variera mellan olika domstolar. Förutsättningarna att möta den ökade tillströmningen av mål och ärenden eller komma till rätta med ett besvärligt balansläge kan också se olika ut. Mitt intryck är att domstolarna som regel klarar målsättningen att skyndsamt handlägga sådana mål som är av förturskaraktär, bl.a. sådana som rör tvångsomhändertaganden. Om jag tillåter mig att uttrycka mig lite tillspetsat förefaller det däremot som om det har utvecklats en viss uppgivenhet hos både domstolar och allmänhet när det gäller de långa handläggningstiderna avseende många andra målgrupper, särskilt vad gäller några av de största grupperna till vilka hör skattemål och socialförsäkringsmål. Jag har också noterat att det inte sällan kan ta förvånansvärt lång tid innan den högsta instansen, Regeringsrätten, meddelar beslut i frågan om prövningstillstånd ska beviljas eller inte i dit överklagade mål. Långa handläggningstider i den högsta instansen är ett problem inte bara för de enskilda parterna. Det är ett problem också av det skälet att den viktiga prejudikatbildningen, som är domstolens främsta uppgift, drar ut på tiden till förfång för de myndigheter som i avsaknad av domstolens uttalanden ställs utan vägledning i sin rättstillämpning. Det ska dock här noteras att det under våren 2008 har pågått ett arbete i Regeringsrätten i syfte att åstadkomma en effektivare handläggning.

Som JO kan jag inte underlåta att påtala de missförhållanden som jag upptäcker vid min granskning, även om jag kan ha förståelse för att kritiken ibland kan uppfattas som orättvis av domstolarna, eftersom möjligheterna för dem att påverka den egna arbetssituationen med de resurser som står till buds kan vara begränsade. För övrigt har de anmälningar som under senare år rört dröjsmål med handläggningen inte alltid lett till någon åtgärd från JO:s sida

och kanske inte ens kommit till berörda domstolars kännedom. Granskningen har i första hand fått inriktas på att utreda de fall som framstår som särskilt anmärkningsvärda. Det handlar framför allt om mål och ärenden där det har förekommit så långa dröjsmål i handläggningen att enskildas rättssäkerhet kan antas ha trätts förnär på ett sådant sätt att det finns risk för en konventionskränkning.

Att arbetsläget i domstolarna är pressat kan inte användas som ursäkt för den situation som nu råder på många håll. Det är tydligt uttalat av Europadomstolen att ett ansträngt arbetsläge inte är ett godtagbart skäl till lättnad när det gäller kravet på skyndsamhet i handläggningen. Domstolen har tvärtom klarlagt att konventionsstaterna är ansvariga för hur rättsväsendet organiseras och att det är en uppgift för staterna att se till att domstolarna har tillräcklig kapacitet för att uppfylla konventionens förpliktelser. I sammanhanget ska noteras att frågan om en ny länsrättsorganisation för närvarande är under behandling i Regeringskansliet. Vidare har Utredningen om förtursförklaring haft i uppdrag att överväga åtgärder i syfte att påskynda handläggningen av mål och ärenden. Utan att här närmare fördjupa mig i saken vill jag ändå framhålla vikten av att det ges bättre förutsättningar för de allmänna förvaltningsdomstolarna att fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt. Ytterst är det en fråga om att upprätthålla allmänhetens förtroende för dessa domstolar.

Vad gäller övriga delar av mitt ansvarsområde kan jag konstatera att mycket av det som jag har tagit upp i mina övergripande redovisningar för tidigare verksamhetsår fortfarande är aktuellt. Även om min granskning främst är inriktad på att myndigheterna följer lagar och andra författningar på ett korrekt sätt i formellt hänseende, kan jag naturligtvis inte undgå att dra slutsatser av mera allmänt slag som grundas på hur anmälare beskriver sin situation.

Det gäller t.ex. de brister som finns på många håll i samverkan mellan olika myndigheter, t.ex. inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Den avsaknad av helhetssyn som kan drabba den enskilde i kontakterna med myndigheterna inom dessa områden utgör inte sällan ett problem. Det gäller vidare förhållandena inom den psykiatriska hälso- och sjukvården, inte minst inom barn- och ungdomspsykiatrin. Svårigheterna för kommunerna att tillräckligt snabbt tillhandahålla resurser enligt LSS, dvs. lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, kan nämnas som ytterligare exempel.

Ett annat allmänt intryck som jag också har förmedlat tidigare är att de ärenden som rör tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, har blivit alltmer komplicerade. En förhållandevis stor del av anmälningarna mot socialtjänsten rör just sådana ärenden. I förra årets ämbetsberättelse inriktade jag min redovisning på att i huvudsak avse socialtjänstens handläggning av LVU-ärenden i det perspektivet att brister i

denna handläggning i ett antal fall, som samtidigt refererades i ämbetsberättelsen, hade lett till att barn och ungdomar hade berövats sin frihet utan att det fanns laga grund för det. Även detta verksamhetsår har förekommit ärenden där det har varit fråga om motsvarande försummelser. Som regel inleds förundersökning i dessa fall för att få underlag för beslut om åtal för tjänstefel ska väckas. Åtminstone ett av de nu aktuella fallen kommer att kunna rapporteras i ämbetsberättelsen för nästa verksamhetsår.

Jag har tidigare återkommande påpekat i mina redovisningar att kunskaperna om förvaltningsrättsliga bestämmelser och om de regelsystem som gäller för hanteringen av allmänna handlingar och om offentlighet och sekretess ibland förefaller otillräckliga. Framför allt när det gäller hälso- och sjukvården och utbildningsväsendet rör anmälningarna till nästan övervägande delen sådana frågor. Särskilt underlåtenhet att, vid handläggningen av enskildas framställningar om att få del av handlingar, iaktta det i tryckfrihetsförordningen uppställda skyndsamhetskravet föranleder ett stort antal kritikbeslut. Detsamma gäller underlåtenhet att fatta formella överklagbara avslagsbeslut i de fall framställningar inte kan bifallas. De beslut där kritik riktas mot myndigheterna i dessa hänseenden är numera av sådan ”masskaraktär” att de flesta av dem inte redovisas i ämbetsberättelsen. Det kan dock finnas skäl att här ändå påtala existensen av dem eftersom de rör grundläggande rättssäkerhetsfrågor.

Det kan avslutningsvis finnas anledning att konstatera att det under senare tid har förekommit och förekommer påfallande mycket utrednings- och lagstiftningsarbete som rör de samhällssektorer som ingår i mitt ansvarsområde. Av utrymmesskäl avstår jag från att här ange exempel på detta. Däremot vill jag gärna framhålla att, även om JO som riksdagens organ inte är skyldig att besvara alla lagstiftningsremisser och som regel begränsar sig till en rent rättslig granskning av framlagda förslag, det är givet att ett omfattande lagstiftningsarbete också påverkar vårt arbete. Vidare kan man nog våga sig på en gissning att antalet anmälningar till JO kan komma att öka ytterligare när myndigheterna i praktisk tillämpning ska omsätta den nya lagstiftningen, t.ex. på patientdataområdet och inom tvångspsykiatrin. Det höga antalet anmälningssärenden har redan nu fått den konsekvensen att inspektionsverksamhet inte har kunnat bedrivas i den utsträckning som vore önskvärd. Detta är enligt min mening allvarligt. Ett av skälen till det är att det framför allt är i samband med inspektionerna som fel och brister av mera strukturell natur kommer i dagen. Därmed kan ges ett värdefullt underlag för sådana utredningar från JO:s sida som, på ett helt annat sätt än vad som ofta är fallet i anmälningssärenden, kan utmytna i principiellt intressanta beslut med vägledande uttalanden av mera allmän vikt för rättstillämpningen. Det ska inte heller bortses från att inspektionerna har viss betydelse på det sättet att de direkt eller indirekt ger en bra bild av hur de reguljära tillsynsmyndigheterna, när sådana finns på området, har bedrivit sin granskning.

2.2.3 JO Cecilia Nordenfelt (Ansvarsområde 2)



Inom ansvarsområde 2 återfinns numera frågor som rör försvaret, kriminalvården, socialförsäkringen, förmynderskap samt vissa frågor som tillhör Näringsdepartementets beredningsområde. Exekutionsväsendet samt frågor rörande skatt och tull handläggs sedan årsskiftet 2007/08 inte längre på avdelningen. Arbetsbelastningen är likväl oförändrat hög; såväl antalet nya ärenden som antalet beslut har ökat och ligger vardera på ca 2 000 om året.

Framsta orsaken till den beskrivna ärendeutvecklingen är att antalet klagomål riktade mot kriminalvården ökat kraftigt, från 833 till 1 169 (40 %) under det senaste verksamhetsåret samtidigt som avvecklingen av vissa ärendegrupper medfört att kriminalvården antalsmässigt i än högre grad (60 %) dominerar avdelningens arbete. I sammanhanget bör också nämnas att klagomålen praktiskt taget uteslutande kommer från intagna i kriminalvårdsanstalter och häkten – klagomål som rör frivården är sällsynta.

Under verksamhetsåret inspekterade jag elva myndigheter. Merparten av tiden ägnades åt Kriminalvården (nio dagar) och Försäkringskassan (sju dagar) men också en överförmyndare och ett regemente hanns med. Sammanlagt befann jag mig på resande fot i fyra arbetsveckor. Jag ser inspektioner som en väsentlig del i tillsynsverksamheten. I samband med dem får jag möjlighet att på ett mer övergripande plan rikta uppmärksamheten mot särskilda problemområden och får tillfälle att diskutera problem och glädjeämnen med ansvariga för olika verksamheter. När det gäller Kriminalvården tillkommer att anstalts- och häktesbesök är en förutsättning för att få en uppfattning om anstaltsmiljön och personalens och intagnas attityder och bemötande av varandra. Detta underlättar prövningen av många individuella klagomål.

Inte minst gäller vad som nu anförts klagomål från kriminalvårdsanstalten och häktet Salberga. Verksamheten där, som har knappt 350 platser, har svarat för en oproportionerligt stor andel av klagomålen mot Kriminalvården. Salberga öppnade i början av år 2007. Personalen var nyrekryterad och hade internutbildats men saknade i huvudsak tidigare erfarenhet av arbete inom kriminalvården. Anmälningarna som skriftligen kom in till JO eller som framfördes i samband med den tre dagar långa inspektion som jag gjorde under vintern 2008 innehåller intagnas klagomål – delvis allvarliga – på en rad olika delar av anstaltens och häktets verksamhet. Enligt min mening underskattade Kriminalvården svårigheterna i att starta en så omfattande verksamhet som det är fråga om. Det är också uppenbart att resurserna i starten var otillräckli-

ga. Samtidigt har jag förståelse för att Kriminalvården valde att öppna anläggningen i ett högt tempo. Det stora tillskottet av nya platser har i avsevärd mån lättat upp beläggningssituationen på andra anstalter. Det är svårt att i princip kritisera det val Kriminalvården gjorde.

Inom administrationen av socialförsäkringen har jag stött på liknande problem. Försäkringskassan har just genomgått en omfattande omorganisation. Denna innebär bl.a. en koncentration av olika verksamhetsgrenar. Till exempel koncentrerades handläggningen av aktivitetsstöd till Östersund i stället för att vara spridd på 21 länskontor. Under senare delen av år 2007 fick jag ett förhållandevis stort antal klagomål från enskilda som rörde utbetalningen av aktivitetsstöd och som innebar att utbetalningar, som tidigare hade fungerat, upphört eller kraftigt försenats. Den enskilde stod med andra ord utan medel för sin försörjning. Klagomålen föranledde mig att i slutet av januari 2008 besöka Försäkringskassans huvudkontor för att informera mig om den nya hanteringen av aktivitetsstödet för att sedan inspektera verksamheten i Östersund. Därvid framkom bl.a. att svårigheterna berodde på en kombination av olika omständigheter. Omorganisationen innebar naturligtvis i sig en belastning. Härtill kom bl.a. många nyanställda i Östersund som skulle läras upp samtidigt som resurserna för administrationen av aktivitetsstödet som helhet minskade. Andra komponenter var regelförändringar och brister i datasystemen. Dessutom hade personer med aktivitetsstöd inte i förväg informerats om förändringarna vilket bl.a. medförde många extra telefonsamtal. Kassans enhet i Östersund gjorde vad den kunde, i form av t.ex. extrapersonal, för att lösa situationen och uppgav vid inspektionen att handläggningstiden blivit i det närmaste normal.

I januari 2008 inledde jag en granskning om självmorden i landets häkten efter uppgifter i massmedia om att det skett en kraftig ökning under år 2007. Uppgifterna visade sig riktiga och är naturligtvis en stor källa till bekymmer.

Efter att bl.a. ha granskat Kriminalvårdens utredningar om de självmord som inträffade 2006 och 2007 – fem respektive elva stycken – och tagit del av Kriminalvårdens riktlinjer för suicidprevention och suicidriskbedömningsinstrument sammanträffade jag i maj 2008 med generaldirektören för Kriminalvården, chefen för rättsenheten och representanter för en av generaldirektören tillsatt arbetsgrupp som fått till uppgift att granska förhållandena vid häktena. Vid detta möte fördes ett långt samtal och redovisades Kriminalvårdens åtgärder i olika fall.

Utgångspunkten för min bedömning är att staten har skyldighet att skydda frihetsberövade personers liv. Detta följer såväl av Europakonventionen som av häkteslagstiftningen och behöver knappast diskuteras. Det finns inte heller anledning för mig att kritisera händelseförloppet i konkreta ärenden. Här kunde jag i stället konstatera att Kriminalvården, i de fall det varit motiverat, anmält berörd personal till Kriminalvårdens ansvarsnämnd eller till åklagare.

Däremot kan jag inte undgå att göra några mer allmänna reflexioner. Två ting är enligt min mening särskilt tydliga. Det första är att häktets personal alltid måste räkna med att den intagne befinner sig i en djup personlig kris som ofta förstärks av att den intagne dessutom är drogmissbrukare och lider av abstinens. Det andra är att ofrivillig isolering är förödande och måste undvikas så gott det går; här disponerar häktet som bekant bara delvis över frågan. Personalen har alltså en mycket svår uppgift när det gäller att upptäcka de personer som överväger självmord eller andra självskadande handlingar och erbjuda hjälp. Det krävs ett engagerat medmänskligt arbete med det stöd som ligger i tillräckliga resurser och goda rutiner (se s. 220).

Jag uppmärksammades redan 2006 genom en anmälan på en konflikt mellan en tingsrätt och en överförmyndare som rörde uppgiftsfördelningen mellan dem när det gäller anordnande av godmanskap och förvaltarskap. Detta ärende har nu avgjorts (se s. 476). Problemets kärna var att den ordning som allmänt tillämpas och som följaktligen också allmänt accepteras inte helt överensstämmer med regleringen i föräldrabalken. I praxis ställs en ansökan om god man eller förvaltare som regel till överförmyndaren som gör en utredning. Först därefter överlämnas ärendet till tingsrätten för beslut. Överförmyndaren tar därmed ett större ansvar för beredningen av ärendet än lagstiftaren tänkt sig. I det aktuella ärendet meddelade överförmyndaren att han i fortsättningen tänkte överlåta utredningsansvaret på tingsrätten vilket orsakade tingsrätten stora problem, inte minst i fråga om att hitta lämpliga ställföreträdare.

Från rättsliga utgångspunkter är det enligt min mening inte möjligt att kritisera överförmyndaren; låt vara att han hade en alltför optimistisk syn på vilka konkreta arbetsuppgifter som därmed skulle komma att överföras till tingsrätten. Det finns emellertid starka skäl för den i praxis förhärskande ordningen. Det är följaktligen angeläget att lagstiftaren snarast aktualiserar frågan. Jag kan nämna att en ordning som i stort skulle lösa även här aktuella problem presenteras i Ärendeutredningens betänkande Domstolarnas handläggning av ärenden (SOU 2007:65). Förslaget innebär bl.a. att överförmyndaren – inte tingsrätten – skulle besluta om anordnande av godmanskap om den enskilde ansöker om det eller medger en sådan ansökan. Samtidigt skulle överförmyndaren också få företa vissa utredningsuppgifter som för närvarande är förbehållna tingsrätten. JO har lämnat detta förslag utan erinran (JO dnr 58-2008).

Avslutningsvis kan jag nämna att jag under verksamhetsåret har besvarat elva remisser i olika frågor från regeringen, bl.a. om betänkandena Tillträdesförbud inom kriminalvården (Ds 2007:24) och En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen (SOU 2008:10). Jag tillstyrkte i princip båda förslagen. När det gällde tillsynen över socialförsäkringen framhöll jag bl.a. att frågan om hur enskildas klagomål bör behandlas behöver aktualiseras. Som framhållits i många andra sammanhang är JO:s

2008/09:JO1

verksamhet extraordinär och inte avsedd att ersätta den tillsyn och rättstilllämpning som ankommer på andra samhällsorgan. Det är enligt min mening en brist att det inte finns ett ordinärt organ som prövar klagomål (som inte är domstolsfrågor) från enskilda inom ett område som berör praktiskt taget alla Sveriges invånare.

2.2.4 JO Hans-Gunnar Axberger (Ansvarsområde 4)



Ansvarsområde 4 består av de delar av JO:s tillsynsverksamhet som inte täcks in av de tre övriga ansvarsområdena. Det spänner därmed över stora och sinsemellan skiftande delar av den statliga och kommunala förvaltningen. Jag övertog detta ansvarsområde den 18 februari 2008. Mina iakttagelser avser alltså en relativt kort tid och är formade i det ljus vari verksamheten framträder för den som inträder utifrån.

Som framgår av den redovisade statistiken och chefsjustitieombudsmannen Mats Melins redogörelse innebar det gångna året en ovanligt stor ökning av ärenden hos JO. Inom ansvarsområde 4 avgjordes 1 469 ärenden jämfört med 1 263 året innan (en ökning med drygt 15 %). Samtidigt tillkom 1 564 ärenden jämfört med 1 238 föregående år (en ökning med drygt 25 %, som dock till viss del kan förklaras med att ansvarsområdet utvidgats). Även om antalet ärenden inte är ett exakt mått på verksamhetens omfattning är ärendemängden sådan att den kräver uppmärksamhet, något jag återkommer till i slutet av denna redogörelse.

*

Offentlighetsprincipen har gällt under sekler i vårt land. Man skulle tro att den är så väl känd och inarbetad att dess tillämpning är problemfri. Så är nog också i långa stycken fallet. Likväl strömmar klagomål rörande brott mot tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser om allmänna handlingar oavlåtligt in till JO. Det förefaller som om själva principen aldrig kan bli tillräckligt självklar utan att den för sin vitalitet förutsätter kontinuerlig övervakning. Av de 40 kritiserande beslut jag hunnit fatta gällde drygt hälften just felaktigheter i hanteringen av reglerna om allmänna handlingar. Särskilt utmärkte sig Migrationsverket, vars personal vid fem tillfällen under denna korta tid blev föremål för klander (ett av fallen finns i ämbetsberättelsen, s. 262). Det bör i och för sig tilläggas att felaktigheterna i dessa ärenden mest ter sig som utslag av otillräcklig ordning eller kunskap, något som dock inte ursäktar att medborgarnas rättigheter satts åt sidan. Ett allvarigare fall gällde Plan- och byggnadsnämnden i Strängnäs kommun, som så ihärdigt motsatte sig att utlämna en allmän handling att man kan beteckna det som ett förhållande (se s. 555).

Utvecklingen mot att driva allmän verksamhet i privaträttsliga former har medfört att offentlighetsprincipen utsträckts till att gälla även i kommunala

bolag. Här uppstår återkommande problem, vilket illustreras i några av de beslut som återges i ämbetsberättelsen. Ett anmärkningsvärt fall är det som gällde AB Bostaden i Umeå, där en tf. vd ådrog sig kritik för att ha tillämpat reglerna om allmänna handlingar på ett felaktigt och oskickligt sätt; han hade bl.a. oriktigt uppgett att en efterfrågad handling inte fanns hos bolaget (s. 553). I en annan anmälan mot ett kommunalt bolag uppkom en principiell fråga: Ska alla regler för myndighetssfärens hantering av allmänna handlingar också gälla bolag av detta slag? Mer specifikt gällde saken om ett sådant bolag måste upplysa den, som nekas få ut en handling, om rätten att överklaga i domstol, dvs. lämna s.k. fullföljdshänvisning. Jag fann att en sådan skyldighet föreligger (s. 540). Det finns skäl att inskräpa att ett kommunalt bolag såvitt gäller offentlighetsprincipen har samma principiella skyldigheter som myndigheter.

En liknande problematik uppkommer när en myndighet väljer att ta hjälp av fristående uppdragstagare. Ett beslut i ämbetsberättelsen innefattar kritik mot att hanteringen av förfrågningar gällande allmänna handlingar ”lagts ut” på en advokatbyrå (s. 550). I ett annat ärende har kommunrevisionen i en kommun på samma grunder kritiserats för att ha anlitat en revisionsbyrå för liknande uppdrag.

Prövningen hos JO är i hög grad inriktad på centrala rättsstatliga principer. Sådana kan aktualiseras även i kommunala sammanhang. Ett under året avgjort ärende ledde till kritik mot en socialnämnd för att den i stället för att använda sina rättsliga befogenheter frammanade mer eller mindre frivilliga åtaganden från enskilda. Det angelägna ändamålet var att i samband med en sommarfestival i Sundsvall begränsa problem som hade sin rot i alkoholförtäring bland ungdomar. En kommun har rättsliga möjligheter att förbjuda alkoholförsäljning genom att med stöd i lag fatta beslut om detta, beslut som i så fall kan överklagas och prövas i domstol. I detta fall valde man i stället att genom informell samverkan söka förmå detaljhandlare att självmant avstå från viss försäljning av folköl. De åtgärder som vidtogs från kommunens sida gick dock över gränsen för vad som kan betecknas som råd och information. De kunde lätt uppfattas som försök att utöva myndighet utan att iaktta de rättsstatliga krav som ställs på myndighetsutövning (se s. 511). Det är självfallet skillnad mellan åtgärder av det slag saken här gällde och mer polisiära ingripanden. Men den grundläggande principen är densamma – lika litet som polisen genom att ”fråga om lov” kan genomsöka en persons bostad utan att iaktta rättegångsbalkens regler om husrannsakan, får en tillsynsmyndighet framvinga en ”frivillig” åtgärd från ett tillsynsobjekt utan att följa de rättsliga former som finns uppställda för ändamålet.

Med tanke på det vällovliga syftet finns det skäl att tro att rättsliga felbedömningar av detta slag kan ha sin grund i en viss tanklöshet. Det torde i alla händelser ha gällt det fall från Aneby kommun, där ”vän av ordning” anonymt

haft synpunkter på hur en äldre man skötte tomten på sin villafastighet. Det föranledde kommunens tillsynsnämnd att inleda en granskning. Fastighetsägaren blev – på begripliga grunder – illa berörd av kommunens sätt att närma sig honom och hans fastighet. Hans anmälan ledde till kritik mot nämnden, bl.a. för att den vidtagit åtgärder på bristfälligt underlag och i inspektionssyfte upprepade gånger besökt hans fastighet utan att underrätta honom (s. 458). Den äldre mannen kände sig uppenbarligen respektlöst behandlad. Ett iakttagande av de formkrav som gäller även i tillsynsärenden av detta mer vardagliga slag hade kunnat förebygga det onödiga integritetsintrång som nu i stället blev resultatet.

Integritetsintrång av principiellt sett betydelsefullt slag var föremål för bedömning i ett ärende som min företrädare Nils-Olof Berggren avgjorde strax innan han med utgången av år 2007 lämnade ämbetet. Det gällde en myndighets möjlighet att i sin tillsynsverksamhet arbeta ”under-cover”, för att använda ett engelskt uttryck från den polisiära världen. Saken avsåg emellertid inte polisen utan Finansinspektionen, som i sin tillsynsverksamhet låtit tjänstemän uppsöka bankkontor och uppträda som vore de presumtiva kunder. JO Berggren konstaterade att det inte fanns av lagstiftaren uppställda hinder mot detta arbetssätt. Enligt hans mening måste emellertid en myndighets arbete präglas av öppenhet och tydlighet – ”att vidta åtgärder där motivet är ett annat än det som det synes vara strider mot god förvaltningstradition”. Om myndigheter ska arbeta med metoder som inte är helt öppna borde detta enligt hans mening regleras (se s. 250). Jag instämmer i att tillsynsformer av detta slag inte bör tillämpas utan att det finns lagstöd. Det räcker med andra ord inte med att det inte är uttryckligen förbjudet. Detta ligger i linje med den utveckling som numera präglar synen på myndighetsutövning. Enskilda som möter representanter för det allmännas kontroll- och tillsynsverksamheter ska kunna lita på att myndigheter spelar med öppna kort. För de undantagssituationer där avsteg från den principen kan få göras ska det finnas lagstöd, inklusive en reglering av de villkor som gäller för användande av dolda arbetsmetoder.

Likartade frågeställningar har vid flera tillfällen varit föremål för bedömningar i den omfattande del av JO:s verksamhet, som anslås till besvarandet av de många lagstiftningsremisser som ställs till Riksdagens ombudsmän. Under perioden har jag ägnat ingående uppmärksamhet åt betänkanden från Trafikuppgiftsutredningen (Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning, SOU 2007:76), Integritetsskyddskommittén (Skyddet för den personliga integriteten, SOU 2008:3) och, i vissa delar, Sanktionslagsutredningen (Internationella sanktioner, SOU 2006:41). Den sistnämnda utredningen hade att ta ställning till de påbud om ”frysning” av enskilda personers tillgångar som utgått från FN och bl.a. drabbat enskilda svenskar på ett synnerligen ingripande sätt. I utredningen konstaterades att dessa sanktioner inte ens uppfyllde rättsstatliga minimikrav. Jag var i remissvaret kritisk till utredarens något

uppgivna inställning till möjligheten att hävda rättssäkerheten gentemot dessa s.k. sanktionsregimer och anförde bl.a:

Den svenska hållningen synes vara att rättssäkerhetsaspekterna får lov att offras på det internationella samarbetets altare, åtminstone tills vidare. Ett mindre passivt förhållningssätt, som enligt min mening borde övervägas, är att Sverige hävdar nationella domstolars och förvaltningsmyndigheters rätt att vid rättstillämpningen i enskilda ärenden självständigt pröva vilka rättsverkningar sanktioner av här aktuellt slag kan ges inom svensk jurisdiktion och då särskilt med beaktande av svensk grundlag och Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter. I utredningen berörs den aspekten i en diskussion kring möjligheten att låta nationella domstolar i den utpekades hemstat ”överpröva sanktionsbesluten”. Ett antal skäl uppges tala emot en sådan lösning. Inget av dem är särskilt tungt vägande.

Det heter således i betänkandet att en överprövning av säkerhetsrådets beslut riskerar att försvaga FN:s auktoritet. Det är emellertid FN självt som sätter sin auktoritet på spel genom att ställa krav som är uppenbart oförenliga med grundläggande rättsstatliga principer. Som utredaren framhåller innebär redan den rådande situationen att FN:s arbete med mänskliga fri- och rättigheter riskerar att förlora i trovärdighet. Det blir inte bättre av att enskilda stater integrerar procedurer av detta slag med det egna rättssystemet och därmed utsätter detta för samma slags legitimitetsrisker.

Remissvaren i deras helhet finns på JO:s hemsida www.jo.se.

Till ansvarsområde 4 hör även Regeringskansliet. Relativt få ärenden uppkommer inom den kategorin, men de kan, när de uppkommer, aktualisera svåra gränsdragningsproblem mellan tjänstemäns och statsråds ansvar. Tjänsteansvaret ligger under JO:s tillsyn medan statsråden utifrån konstitutionella utgångspunkter granskas av KU och i vidare mening av väljarna. Gränsen ter sig i teorin enkel och klar. I praktiken kan det vara svårare, och utomordentligt grannlaga, att avgöra i vad mån påstådda missförhållanden i den löpande verksamheten vid Regeringskansliet från granskningssynpunkt hör till den ena eller andra kategorin.

I föregående ämbetsberättelse omnämnde Nils-Olof Berggren det uppmärksammade ärende där han kritiserade en statssekreterare i statsrådsberedningen för dennes förhållningssätt gentemot en av regeringen tillsatt granskningskommission, Katastrofkommissionen. Ärendet hos JO hade beröringspunkter med förhållandena under den utredning som riksdagens konstitutionsutskott, KU, genomfört rörande samma händelse. Sedan det ärendet avslutats hos JO tog saken en ny vändning, när det i oktober 2006 uppdagades att det rörande den aktuella tiden fanns digitalt lagrad information i Regeringskansliet, som var av betydelse för Katastrofkommissionens slutsatser (de s.k. tsunamibandet). Kommissionen återinkallades och avgav sedermera ett nytt betänkande, vilket i sin tur ledde till förnyad utredning i KU. Denna KU:s andra granskning avslutades i december 2007. I sitt betänkande erinrade KU om att Regeringskansliets tjänstemän inte omfattas av KU:s tillsyn utan att detta är en uppgift för JO.

2008/09:JO1

Ärendet hade därmed löpt två varv i såväl Katastrofkommissionen som KU och det återstod att bedöma om den nytillkommande informationen borde föranleda en andra vända även hos JO. Vid mitt tillträde förelåg dessutom en anmälan i saken mot tjänstemän i Regeringskansliet. Något senare inkom en skrivelse från en journalist, där denne beskrev vissa förhållanden då han på ett tidigt stadium sökt att från Regeringskansliet få ut det som sedermera kom att kallas tsunamibandet. Detta föranledde mig att av Regeringskansliet begära att dessa förhållanden utreddes och redovisades till JO. Där ligger ärendet i skrivande stund.

*

Mitt tillträde som JO sammanföll med en ovanligt stor ökning av klagomålstillströmningen till Riksdagens ombudsmän som helhet; det gäller inte minst under våren 2008, då ”rekordsiffror” noterades. Den långsiktiga trenden är att antalet ärenden hela tiden ökar, det gäller faktiskt redan från ämbetets inrättande, åtminstone från senare delen av 1800-talet och framåt. Historiskt måste detta delvis tillskrivas utvecklingen av det allmännas verksamhet, men det är en förklaring som numera förlorat i betydelse. Enligt min mening återspeglar inte heller det ökande antalet klagomål till JO en generell sett försämrade regelefterlevnad inom det allmännas organ; orsakssammanhangen är mer komplicerade än så.

Det finns, tycker jag mig ha kunnat iaktta, en risk för att JO:s krafter koncentreras mot att hålla ärendebalansen i schack. Typiskt sett riskerar situationer av detta slag till att leda till att de enklaste ärendena handläggs först, eftersom detta ger snabbast effekt på just balansen. En sådan prioritering i förening med ett ökat antal ärenden lämnar emellertid ett krympande utrymme för det som är betjänt av mer grundlig utredning och reflexion. För att motverka detta krävs att besluts- och handläggningsformerna i de mindre komplicerade ärendena tillåts vara relativt enkla, utan att man fördenskull ger avkall på bedömningarnas kvalitet. ”Rationaliseringar” bör med andra ord styras mot sådant som från JO:s synpunkt ter sig jämförelsevis mindre angeläget att prioritera. Utifrån de iakttagelser jag som nytillträdd gjort på mitt ansvarsområde betraktar jag det som angeläget att anpassa JO:s arbete med hänsyn till antalet anmälningar, ärendenas skiftande karaktär och befintliga resurser. Alternativet att låta ämbetet växa i takt med klagomålstillströmningen ser jag inte som vare sig realistiskt eller sakligt motiverat.

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 2005 finns intagen som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 9 september 2005 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 2008

Mats Melin

Kerstin André

Cecilia Nordenfelt

Hans-Gunnar Axberger

/Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

Kritik mot en lagman för att tingsrätten formlöst avstår från att förordna en viss advokat som offentlig försvarare

(Dnr 5062-2005)

Anmälan

Advokaten H.E. framförde i en anmälan klagomål mot Västmanlands tingsrätt m.fl. Han anförde bl.a. att han från en domstolssekreterare vid tingsrätten fått information om ”att lagmannen meddelat att [H.E.] inte skall förordnas av domstolen”.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades. Handlingar från tingsrätten infordrades också, bl.a. ett internt e-postmeddelande skickat i maj 2004 från chefsadministratören Eva Sjölund till tingsrättens kanslister. I meddelandet angavs att lagmannen haft ett samtal med H.E., vid vilket H.E. blivit informerad om att ”han inte kommer att få uppdrag av tingsrätten i annat fall än där han begärs”. Av meddelandet framgick vidare att H.E. hade framfört att han gärna ville ha uppdrag och att han efter samtalet hade sökt kontakt med en rådman i Sala och bett om uppdrag. Meddelandet avslutades med beskedet att lagmannen ”hälsar att om [H.E.] är påstridig skall ni hänvisa till honom”.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att lämna upplysningar och yttrande om handläggningen av förordnanden av H.E. som offentlig försvarare m.m.

Tingsrätten (lagmannen Per Kjellsson) anförde i ett remissvar bl.a. följande.

Tingsrätten har sedan en tid förändrat beredningen av brottmål på det sättet att dessa inte längre lottas på varje domare, utan alla brottmål, med undantag för notariemål, lottas in på en enhet som undertecknad har tillsyn över. Beredningen av brottmålen sker därefter på ett kansli med fem sekreterare och en beredningsjurist. Målen utsättes därefter på allmänna ting och extra ting och fördelas av kansliet på domarna så att en så långt möjligt jämn arbetsfördelning mellan domarna föreligger. Den nu i all korthet redovisade ordningen för beredning av brottmålen har pågått under drygt ett och ett halvt år och en utvärdering med hjälp av Domstolsverkets utvecklingsenhet har precis påbörjats och beräknas vara klar till försommaren.

Grunden för att utses till offentlig försvarare finns som bekant i 21 kap. 5 § 1 st. rättegångsbalken. Bestämmelsen föreskriver – såvitt nu är av intresse – att till offentlig försvarare skall förordnas advokat, som finnes lämplig därtill.

Om en namngiven advokat önskas förordnas i regel denne, i enlighet med vad som föreskrivs i 21 kap. 5 § 2 st. rättegångsbalken. Om den tilltalade eller

misstänkte inte har några önskemål om namngivna försvarare använder sig sekreterarna på brottmålskansliet av en förteckning med advokater som åtar sig uppdrag som offentlig försvarare. På den förteckningen finns inte H.E. upptagen, liksom av olika skäl inte heller en del andra advokater med verksamhet i Västmanland.

Redan innan förändringen av beredningsarbetet med brottmålen ägde rum i maj 2004 förekom inte H.E. på de förteckningar som sekreterarna hade. Bakgrunden var en diskussion inom tingsrätten angående H.E:s lämplighet för uppdrag som offentlig försvarare. Ingen domare ansåg att han borde komma ifråga utan en särskild prövning i varje enskilt fall. När tillsynen över målen övergick till undertecknad fullföljde jag vad en enig domarkår hade övervägt.

Jag har under många år underhand vid olika tillfällen diskuterat frågan om H.E:s lämplighet för uppdrag som offentlig försvarare med en mängd advokater i Västerås, även advokater med förtroendeuppdrag i Advokatsamfundet, och jag har hittills inte kommit i kontakt med någon som haft annan uppfattning. Jag föreslår att yttrande inhämtas från samfundets mellersta avdelning, som bör kunna lämna uppgifter av betydelse för bedömningen av H.E:s lämplighet för uppdrag som offentlig försvarare. Enligt uppgift tillämpar Länsrätten i Västmanlands län i fråga om förordnande som offentligt biträde samma principer som tingsrätten.

Mina instruktioner till brottmålskansliet har varit och är alltså att H.E. ska förordnas när någon begär honom, men att det inte skall ske i andra fall utan att en prövning görs i varje enskilt fall. Instruktionen finns inte skriftligen dokumenterad. Det arbetspapper i form av ett mejl som kommit JO tillhanda, och som jag tidigare inte sett, uttrycker kanske saken mindre väl nyanserat, men mejlet har inte heller varit avsett att bli allmän handling. Mejlet återger korrekt mitt möte med H.E. och bakgrunden till informationen var att denne av kanslipersonalen upplevdes påstridig och besvärlig, och att de kunde hänvisa honom till mig.

Per Kjellsson uppgav därefter muntligen, till förtydligande av uppgiften i remissvaret, att det fanns andra advokater som inte var upptagna på tingsrättens förteckning, att det var fråga om advokater som ägnar sig åt annat än brottmål och som därför inte önskar vara med på förteckningen.

H.E. kommenterade remissvaret, lämnade såväl muntliga som skriftliga upplysningar samt ingav handlingar, bl.a. ett brev ställt till Per Kjellsson. I brevet hänvisade H.E. till Per Kjellssons yttrande i detta ärende och uppgav att om omprövning av beslutet att inte tilldela honom mål/ärenden från tingsrätten inte skedde önskade han ”besvärshänvisning” för att få möjlighet att ”överklaga beslutet”.

Därefter inkom från tingsrätten för kännedom ett beslut den 12 juni 2006 i ett administrativt ärende i vilket Per Kjellsson lämnade H.E:s begäran om ”besvärshänvisning samt överklagande” utan åtgärd med motiveringen att det inte fanns något överklagbart beslut.

I ett beslut den 30 augusti 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

Enligt 21 kap. 4 § rättegångsbalken (RB) förordnas offentlig försvarare av rätten. En fråga om förordnande av offentlig försvarare skall upptas då framställning därom görs eller rätten annars finner anledning till det. Till offentlig försvarare skall, enligt 21 kap. 5 § första stycket RB, förordnas advokat som finnes lämplig därtill. Om det föreligger särskilda skäl, får till sådan försvarare utses annan lämplig person, som avlagt för behörighet till domarämbetet föreskrivna kunskapsprov. Företrädesvis bör anlitas någon, som vid rätten brukas som rättegångsombud. Har den misstänkte själv föreslagit någon som är behörig därtill, skall, enligt 21 kap. 5 § andra stycket RB, han förordnas, om inte det skulle medföra avsevärt ökade kostnader eller annars särskilda skäl föranleder annat.

Av 21 kap. 6 § RB framgår att ett förordnande av offentlig försvarare får återkallas av rätten, om behovet av offentlig försvarare upphör eller något annat giltigt skäl föreligger. Annat giltigt skäl för återkallelse kan föreligga t.ex. om försvararen inte utför försvaret med tillräcklig omsorg eller på annat sätt åsidosätter sina plikter som försvarare. Vidare bör vid bedömning av om skäl till återkallelse föreligger samma omständigheter beaktas som kan föranleda rätten att vid utseende av offentlig försvarare frångå den tilltalades förslag (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 21:27).

I 21 kap. 7 § RB anges att försvarare med nit och omsorg skall tillvarata den misstänktes rätt och i detta syfte verka för sakens riktiga belysning. En advokat skall dessutom, enligt 8 kap. 4 § RB, i sin verksamhet redbart och nitiskt utföra de uppdrag som anförtrotts honom och iaktta god advokatsed.

Genom en hänvisning i 21 kap. 3 § tredje stycket RB gäller bestämmelserna i 12 kap. 2–5 §§ samt 6 § andra stycket RB om rättegångsombud också försvarare. Sålunda får som försvarare inte brukas annan än den som rätten med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finner lämplig att vara försvarare i målet (12 kap. 2 § RB). Behörighetsreglerna skall beaktas självmant av rätten och i förekommande fall föranleda avvisande utan invändning av part (NJA II 1943 s. 136 och NJA 1987 s. 879). Rätten skall, om en försvarare visar oredlighet, oskicklighet eller oförstånd eller annars finnes olämplig, avvisa honom som försvarare i målet. Rätten äger också, om det finns skäl till det, förklara honom obehörig, antingen för viss tid eller tills vidare, att brukas som försvarare vid den rätten (12 kap. 5 § RB). Om den som avvisas eller förklaras obehörig är advokat skall anmälan om åtgärden göras hos advokatsamfundets styrelse (12 kap. 6 § andra stycket RB).

Rättens beslut att avslå en begäran om offentlig försvarare eller att förordna någon annan än den som föreslagits av den misstänkte kan överklagas

(49 kap. 5 § 7 RB). Vidare kan beslut om att avvisa en redan förordnad försvarare överklagas (49 kap. 5 § 1 RB).

Bedömning

Av utredningen framgår att advokaten H.E., som är verksam i Västerås, önskar uppdrag som offentlig försvarare m.m. vid domstolen. I ett e-postmeddelande till samtliga kanslisterna i maj 2004 informerades om att Per Kjellsson gett H.E. besked om att denne inte skulle förordnas som offentlig försvarare i andra fall än då den misstänkte önskade att så skedde. H.E. begärde senare att få en överklagandehänvisning. I ett beslut den 12 juni 2006 avvisade Per Kjellsson hans begäran med motiveringen att det inte fanns något överklagbart beslut.

När fråga om att utse en offentlig försvarare uppkommer och den misstänkte inte föreslagit någon särskild person för uppdraget, använder sig sekreterarna på brottmålskansliet vid tingsrätten av en förteckning över advokater som åtar sig sådana uppdrag. I förteckningen finns inte alla advokater med verksamhet i Västmanland upptagna. De advokater som saknas på listan är i första hand sådana som ägnar sig åt annat än brottmål och som därför inte önskar finnas med i förteckningen. Men inte heller H.E., som förvisso ägnar sig åt bl.a. brottmål, finns med på listan. Anledningen till detta är att hans lämplighet enligt tingsrätten kan ifrågasättas. Enligt odokumenterade instruktioner från lagmannen skall H.E. förordnas när någon begär honom men inte i övrigt ”utan att en prövning görs i varje enskilt fall”.

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Det är i princip bara myndigheter och deras anställda som står under JO:s tillsyn. Jag har därför inte någon synpunkt på om H.E. i och för sig kan anses lämplig att anförtros uppdrag som offentlig försvarare.

Min granskning avser i stället uteslutande frågan om en domstol, så som skett i detta fall, kan avstå från att ta upp en viss advokat i sin förteckning över advokater som är tillgängliga för att ta emot förordnande som offentlig försvarare, vilket i praktiken torde innebära att denne inte kommer i fråga för sådant uppdrag i andra fall än då den misstänkte eller tilltalade begärt att han skall förordnas.

Det är givetvis så, att en misstänkt eller tilltalad har ett befogat intresse av att den offentlige försvarare som förordnas för honom eller henne är lämplig och kan ta tillvara hans eller hennes rätt i processen. Det är också det övergripande krav som rättegångsbalken ställer när fråga om att förordna en försvarare uppkommer.

Justitiekanslern (JK) har i samband med inspektioner vid tingsrätter ägnat frågan om fördelningen av offentliga försvararuppdrag särskild uppmärksam-

het (se t.ex. beslut den 7 februari 2003, dnr 3417-02-28 och den 26 juni 2003, dnr 1569-03-28). Han har anfört bl.a. följande. Uppdragen från rätten är av stor ekonomisk betydelse för många advokater. Inte minst därför är det angeläget att tingsrätterna tillämpar någorlunda fasta principer för hur offentliga försvarare skall utses. Detta har betydelse för förtroendet för domstolens saklighet och oavhängighet. Det är vidare viktigt att systemet för utseende av offentlig försvarare är utformat så att det inte kan misstänkas att någon advokat på ett osakligt sätt gynnas eller missgynnas. De principer som tillämpas bör ha som utgångspunkt att det sker en jämn spridning av uppdragen över tiden mellan de advokater på orten som utan särskilda inskränkningar vill ha förordnanden som offentlig försvarare. Principen om en jämn spridning över tiden innebär emellertid inte att en helt rättvis eller slumpmässig fördelning av uppdragen måste upprätthållas. Rätten måste också ha ett visst utrymme att beakta en advokats särskilda erfarenhet och skicklighet inom ett visst område. Även advokaters tillgänglighet måste kunna inverka på domstolens val.

Jag har ingen annan uppfattning än den JK gett uttryck för. Det nu sagda kan också uttryckas så, att det ankommer på domstolen att sakligt och opartiskt tillse, såväl att en misstänkt eller tilltalad biträds av en person som kan tillhandahålla ett fullgott försvar, som att en någorlunda rättvis fördelning av förordnanden som offentlig försvarare bland advokater som åtar sig sådana uppdrag eftersträvas.

Det kan redan här framhållas att vad tingsrätten anfört om att H.E. förordnas när någon begär honom som försvarare men inte i andra fall framstår som inkonsekvent och felaktigt. Det förhållandet att en misstänkt begär viss advokat kan inte annat än möjligen helt undantagsvis påverka bedömningen av dennes lämplighet för uppdraget. Den misstänktes önskemål blir av betydelse först vid val mellan personer som i det enskilda fallet kan komma i fråga som offentlig försvarare (jfr NJA 1976 s. 312).

Som tidigare nämnts äger rätten med stöd av 21 kap. 3 § tredje stycket, sista meningen och 12 kap. 5 § RB förklara en offentlig försvarare, som visar oredlighet, oskicklighet eller oförstånd eller eljest finnes olämplig, obehörig att för viss tid eller tills vidare brukas vid domstolen. Bestämmelserna tar enligt motiven sikte på fall då vederbörande först under rättegången befinns vara olämplig (NJA II 1943 s. 136). Högsta domstolen tillämpade också bestämmelsen på detta sätt i rättsfallet NJA 1950 s. 359 och fann att, då det inte under den ifrågavarande rättegången förekommit förhållande av beskaffenhet att kunna föranleda tillämpning av bestämmelsen, det saknades laga grund att förklara ombudet obehörig att tills vidare brukas som ombud eller rättegångsbiträde vid domstolen. En tillämpning i enlighet med det anförda har kritiserats som opraktisk (Ekelöf, Rättegångsbalken II, 8:e uppl., s. 83 och Welamsson i SvJT 1953 s. 691).

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1987 s. 879 anslutit sig till ställningstagandet i 1950 års rättsfall. Högsta domstolen anförde bl.a. att dylika generella förbud kan få förödande verkningar för en person som ägnar sig åt detta slag av juridisk verksamhet. Vidare uttalade domstolen att det, när bestämmelserna kom till, kan ha ansetts motiverat att reservera sådana mera vittgående förklaringar för fall där beslutet kunnat grundas på en egen erfarenhet hos rätten. Det borde därför i vart fall inte komma i fråga att besluta om åtgärder av detta slag utan klart lagstöd. Högsta domstolen anmärkte slutligen att den kritik som riktats mot bestämmelsens tillämpning fick övervägas i lagstiftningsarbetet.

Såvitt gäller den här aktuella frågan innebär de nämnda rättsfallen att den möjlighet som finns att med stöd av lag avvisa en advokat och för viss tid eller tills vidare förklara denne obehörig att uppträda som offentlig försvarare vid tingsrätten förutsätter att advokaten blivit förordnad i visst mål och fordrar att iakttagelser under den rättegången läggs till grund för beslutet. Den som drabbas av en sådan obehörighetsförklaring har möjlighet att få saken prövad i högre instans.

Det får, av bl.a. de skäl som låg till grund för Högsta domstolens avgörande år 1987, inte förekomma att en domstol formlöst förklarar en advokat obehörig att ta emot uppdrag som offentlig försvarare. Ett sådant ställningstagande måste grundas på sakliga skäl som låter sig anges i ett beslut som kan bli föremål för överprövning. Rättegångsbalken tillhandahåller också, som framgått, genom bestämmelsen i 12 kap. 5 § en sådan möjlighet att genom ett överklagbart beslut förklara en person obehörig att tills vidare brukas som offentlig försvarare vid domstolen.

Domstolens tillvägagångssätt i detta ärende är väsentligen att likställa med en formlös obehörighetsförklaring mot vilken den drabbade saknar möjlighet att värja sig. Även om Per Kjellssons åtgärder får antas ha varit motiverade av omsorg om de misstänkta rätt till ett effektivt försvar, förtjänar han kritik för sitt handlande.

En annan sak är att den möjlighet att förklara någon obehörig att brukas som ombud eller offentlig försvarare vid domstolen som den nyss nämnda bestämmelsen ger förefaller alltför snäv. En sådan förklaring kan, som framgått, uteslutande grundas på oredlighet, oskicklighet eller oförstånd som någon visat i ett visst anhängigt mål. Jag anser att det borde vara möjligt att lägga de samlade erfarenheter av en viss persons processföring som kan finnas vid domstolen till grund för ett sådant beslut. Det avgörande för en rätts-säker handläggning bör, som jag nyss uttalat, vara att prövningen grundas på sakliga skäl och resulterar i ett formligt beslut mot vilket talan kan föras.

Någon översyn av bestämmelsen i 12 kap. 5 § RB har mig veterligen inte kommit till stånd med anledning av Högsta domstolens uttalande i 1987 års rättsfall. Jag överlämnar därför en kopia av mitt beslut till Justitiedepartementet.

2008/09:JO1

Med anledning av att Per Kjellsson uppgett att Länsrätten i Västmanlands län tillämpar samma principer som tingsrätten i fråga om förordnande av H.E. som offentligt biträde översänder jag en kopia av detta beslut dit för kännedom.

En lagmans ansvar för brister i en tingsrätts verksamhet m.m.

(Dnr 1677-2006)

I ett beslut den 24 januari 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Initiativet

Under en inspektion vid Västmanlands tingsrätt i februari 2006 kunde jag konstatera att handläggningstiden i flera mål och domstolsärenden varit alltför lång. Således noterades 13 dispositiva tvistemål i vilka handläggningstiden uppgick till mellan tre och ett halvt och sex och ett halvt år och 19 ärenden i vilka handläggningstiden uppgick till mellan drygt ett och ett halvt och mer än tre år. I 5 brottmål hade inga försök att sätta ut målen till huvudförhandling gjorts under mer än ett år. Vidare fanns på den särskilda notarieenheten flera dispositiva tvistemål som var cirka tre år gamla och där handläggningen i praktiken avstannat under längre perioder. Jag gav i protokollet från inspektionen (JO:s dnr 776-2006) uttryck för kritiska synpunkter på handläggningen i dessa fall. Närmare om de iakttagelser som gjordes beträffande handläggningstiden m.m. i vissa mål och ärenden framgår av protokollet som finns tillgängligt på JO:s hemsida: www.jo.se.

Därutöver gjorde jag vid inspektionen iakttagelser beträffande 8 tvistemål, 2 brottmål och 6 ärenden som föranledde mig att ta upp handläggningen av dessa mål och ärenden till närmare granskning (se under rubriken "Iakttagelser i vissa andra mål och ärenden m.m." i inspektionsprotokollet).

Jag beslutade även att i ett särskilt ärende utreda i vad mån lagmannen kunde anses bära ett ansvar för de brister i verksamheten som uppdagats. Det är denna sak som nu är föremål för min bedömning.

Handläggningen av de initiativärenden som togs upp med anledning av iakttagelser vid inspektionen m.m.

I tre av de särskilda ärenden som togs upp efter inspektionen beslutade jag att inleda förundersökning med anledning av misstanke om tjänstefel på grund av främst underlåtenhet att under lång tid handlägga målen respektive ärendena. Mot en rådman väckte jag sedan åtal för flera fall av underlåten handläggning i ett antal mål och ärenden (JO:s dnr 1674-2006). Svea hovrätt dömde den 19 december 2007 rådmannen för tjänstefel. Domen har vunnit laga kraft.

Sedan vissa utredningsåtgärder vidtagits i de båda andra ärendena lades förundersökningarna ned. Jag har emellertid i dessa fall uttalat allvarlig kritik mot två rådmän för brister i handläggningen av mål och ärenden.

Ett av dessa båda beslut (JO:s dnr 1676-2006) avsåg bl.a. handläggningstiden i två brottmål. Vid inspektionen i februari 2006 syntes det som om inga försök att kalla till huvudförhandling hade gjorts, trots att talan väcktes år 2003. Det framkom att försök, som inte dokumenterats, att sätta ut målen hade gjorts men jag ansåg att betydligt större ansträngningar borde ha vidtagits från tingsrättens sida för att få till stånd sådana förhandlingar. Det var, menade jag, helt oacceptabelt att kallelser till huvudförhandlingar inte utfärdats under cirka två och ett halvt år. Vidare kritiserade jag rådmannen för att han inte hållit sig informerad om att det på den rotel han ansvarade för fanns två ärenden anhängiggjorda år 2003 respektive 2005 i vilka beslut inte hade meddelats och där klagandena i praktiken betagits sin rätt till prövning.

Det andra beslutet (JO:s dnr 1675-2006) avsåg främst underlåten handläggning av två tvistemål. I målen hade inga åtgärder vidtagits under cirka tre år och tre månader. Jag beslutade att lägga ned förundersökningen såvitt avsåg ett av målen då jag bedömde att gärningen var ringa och beträffande det andra målet då jag ansåg mig inte kunna visa att rådmannen burit det faktiska ansvaret för målet under så lång tid att den uteblivna handläggningen skulle medföra straffansvar.

Besluten finns tillgängliga på JO:s hemsida.

I det fjärde av de ärenden som togs upp efter inspektionen riktade jag i ett beslut (JO:s dnr 5038-2005 och 1679-2006) mycket allvarlig kritik mot en rådmän bl.a. med anledning av att handläggningen i tre tvistemål avstannat helt under en tid av mellan knappt sex och sju år. Även detta beslut återfinns på JO:s hemsida.

Utöver de ärenden som initierades i samband med inspektionen har jag sedan år 2005 i sju klagomålsärenden haft anledning att kritisera Västmanlands tingsrätt för långsam handläggning av mål eller ärenden.

Utredning

En kopia av arbetsordningen för Västmanlands tingsrätt, gällande från den 1 september 2005, tillfördes akten.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande om

1. vilken kännedom lagmannen Per Kjellsson haft om arbetsbalanserna och målens samt ärendenas ålder på enheterna och vilka åtgärder han vidtagit för att skaffa sig kännedom om detta,

2. vilka överväganden lagmannen gjort och vilka åtgärder han vidtagit med anledning av vad han kände till om balansläget,
3. vilka överväganden som föranlett införandet av bestämmelsen i tingsrättens arbetsordning att lagmannen är ansvarig domare för brottmålen fram till utsättning av målet (punkten 3.1) och vilka överväganden han gjort beträffande en sådan ordnings förenlighet med de skäl som bär upp föreskriften i 15 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

Per Kjellsson kom in med ett remissvar.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Det åligger domstolarna att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra de mål och ärenden de har att handlägga. Detta innebär bl.a. att handläggningen skall ske på ett sådant sätt att ett mål eller ärende snabbt skall kunna avgöras. Generellt gäller, enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EMRK), att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling *inom skälig tid*. I rättegångsbalken och i viss annan lagstiftning föreskrivs särskilda skyndsamhetskrav och frister för domstols handläggning.

Enligt 15 § första stycket tingsrättsinstruktionen skall det för varje mål och ärende vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare. Det innebär att det i första hand är denne som ansvarar för att handläggningen av ett mål eller ärende drivs fram emot ett avgörande på ett sätt som står i överensstämmelse med gällande rätt. I detta den enskilde domarens ansvar ligger också, enligt min uppfattning, att denne har att underrätta domstolens chef om handläggningen av de mål och ärenden han ansvarar för inte fortskrider på ett acceptabelt sätt.

Även domstolschefen har emellertid ett ansvar för att mål och ärenden blir avgjorda inom skälig tid. En domstolschef har ansvar för tingsrättens verksamhet och skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Domstolschefen skall fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs (6 och 7 §§ verksförordningen [1995:1322], 7 § tingsrättsinstruktionen). Sedan den 1 januari 2008 har motsvarande skyldighet uttryckts så, att lagmannen ansvarar för verksamheten och bl.a. skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt (1 § tingsrättsinstruktionen) samt är skyldig att genomföra intern styrning och kontroll (1a § tingsrättsinstruktionen jämförd med 4 § förord-

ningen [2007:1073] med instruktion för Domstolsverket och 4 § 4 myndighetsförordningen [2007:515]).

Domstolschefen har således en skyldighet såväl att hålla sig informerad om de problem och svårigheter som kan finnas i domstolens verksamhet som att vidta de åtgärder som behövs. En domstolschefs möjligheter att leda och administrativt styra verksamheten är emellertid mera begränsade än andra myndighetschefer, eftersom dels verksamheten i större utsträckning än på andra områden är författningsreglerad, dels principen om domares oberoende sätter gränser för vilka åtgärder en chef kan vidta.

Jag har funnit skäl att i detta beslut behandla nu nämnda frågor såväl på ett mera övergripande plan som med avseende på förhållandena vid Västmanlands tingsrätt.

Domstolschefens skyldighet att hålla sig informerad

JO har i flera tidigare ärenden betonat vikten av att en tingsrätt har fungerande rutiner för kontroll av äldre mål och ärenden som inte är avgjorda och konstaterat att ansvaret för att det finns ett sådant kontrollsystem ytterst vilar på lagmannen i egenskap av chef för domstolen (se t.ex. JO 1991/92 s. 35, JO 1992/93 s. 48). I flera avgöranden har JO uttalat att sådan kontroll som regel utövas genom att lagmannen, eller i förekommande fall en chefsrådman, med viss regelbundenhet tillsammans med var och en av domarna i domstolen har s.k. rotelgenomgångar, varvid särskilt äldre mål och ärenden skall uppmärksammas. Chefsdomarens ansvar för verksamheten innebär att han på eget initiativ bör undersöka förhållandena om han inte får en tillfredsställande förklaring till att ett äldre mål eller ärende inte har avgjorts.

Jag kunde vid inspektionen, och i de enskilda klagomålsärenden som jag nämnt, konstatera att handläggningstiden i ett stort antal mål och ärenden hade varit alltför lång och att det brustit i bevakning av dessa. I ett flertal mål och ärenden hade handläggningen avstannat helt under flera års tid. Vad som kom fram bl.a. vid inspektionen och genom utredningen i de särskilda ärenden som togs upp efter inspektionen visar att det vid vissa enheter funnits allvarliga brister i tingsrättens verksamhet.

I tingsrättens arbetsordning anges att lagmannen omkring varje års- och halvårsskifte skall inhämta uppgifter om arbetsbalanserna på enheterna. Per Kjellsson har – när det gäller hans kännedom om arbetsbalanserna samt om målens och ärendenas ålder på enheterna – anfört i huvudsak att arbetsbalanserna varit väl kända för honom samt att han ”på ett övergripande plan” haft kunskap om antalet mål som varit äldre än 6, 12 och 24 månader men att han inte haft någon detaljkunskap om målen. Han har vidare upplyst att han fram till år 2005 halvårsvis hade genomgångar med respektive rotelinnehavare av balanslistor med äldre mål men att hans bevakning av äldre oavgjorda mål,

med anledning av det omfattande och tunga arbetet med att genomföra en omorganisation, därefter upphörde en tid varefter systemet med balanslistor återinfördes i januari 2006. Vid genomgångarna gick inte målen igenom i detalj utan diskussionen handlade, enligt Per Kjellsson, mer om domarens plan för hur och när målen skulle avgöras. Om ett mål, trots besked om att det skulle komma att avgöras, fanns med vid nästa genomgång lämnades förklaringar ”av olika innebörd”. – Per Kjellsson har endast redogjort för rutinerna vad gäller bevakning av äldre icke avgjorda mål. Huruvida även äldre domstolsärenden är och har varit föremål för motsvarande bevakning har inte framgått av hans yttrande.

I fråga om med vilken regelbundenhet som rotelgenomgångar förekommit vid tingsrätten har olika uppgifter lämnats. Två av de rådmän som hörts i förundersökningarna har uppgett att det för deras del inte förekommit någon rotelgenomgång förrän under våren 2006. Vid huvudförhandling i Svea hovrätt, i det mål i vilket jag åtalat en rådmän, har de domare som hörts som vittnen uppgett att några rotelgenomgångar inte förekommit. Jag lämnar emellertid denna fråga med konstaterandet att olika uppgifter har förekommit.

De genomgångar som en domstolschef har i syfte att skaffa sig kunskap om arbetsbalanserna skall givetvis omfatta såväl mål som ärenden. För att genomgångarna skall få ett reellt innehåll, och lagmannen kunna få en god uppfattning om arbetsläget, måste i vart fall handläggningen av de äldre målen respektive ärendena redovisas mera i detalj. Det är enligt min uppfattning naturligt att lagmannen beträffande dessa begär besked av den ansvarige domaren om varför målet eller ärendet inte kunnat avgöras. Vid en sådan genomgång kan lagmannen knappast undgå att uppmärksamma sådana mål och ärenden i vilka under lång tid inga åtgärder vidtagits från domstolens sida.

Jag har förståelse för att arbetet vid en domstol kan vara pressat eller tidvis – vilket synes ha varit fallet vid Västmanlands tingsrätt – t.o.m. mycket pressat. En domstolschef kan under sådana omständigheter ha svårt att finna tillräckligt med tid för åtgärder som inte uppfattas som oundgängligen nödvändiga. Med hänsyn till det ansvar för tingsrättens verksamhet som vilar på en domstolschef är det emellertid inte acceptabelt att en lagman underlåter att närmare undersöka anledningen till att äldre mål och ärenden inte avgjorts. Det är givetvis inte heller godtagbart att de genomgångar som sker inte genomförs på ett sådant sätt att missförhållanden uppmärksammas. Det förtjänar att understrykas att det just i tider när arbetssituationen är mycket pressad är av särskild vikt att sådana kontroller genomförs.

Jag konstaterar att flertalet av de mål och ärenden vars handläggning jag funnit anledning att kritisera rimligen borde ha uppmärksammats vid väl genomförda rotelgenomgångar.

Domstolschefens skyldighet att vidta åtgärder

Jag har förstått Per Kjellsson så, att han – med något enstaka undantag – inte haft kännedom om att det i flera mål och ärenden under lång tid inte vidtagits åtgärder från tingsrättens sida. Jag finner likväl skäl att här behandla frågan om vilka åtgärder en lagman bör och kan vidta för det fall han eller hon, vid en rotelgenomgång eller på annat sätt, får kännedom om att det saknas en tillfredsställande förklaring till att ett äldre mål eller ärende inte blivit avgjort.

Jag vill inledningsvis framhålla att jag inser att det kan vara en både grannlaga och svår uppgift att vara domstolschef. Verksamheten styrs av ett antal yttre faktorer som kan vara svåra – eller rent av omöjliga – för domstolschefen att påverka, som t.ex. den offentliga resurs- och medelstillsdelningen och tillströmningen av mål och ärenden. Dessutom är verksamheten i stor utsträckning regelstyrd. Domstolschefens möjligheter att ingripa begränsas också av den i en rättsstat grundläggande principen om domstolars och domares oberoende. Domarens självständighet i dömandet är fastslagen i grundlag liksom i internationella instrument på fri- och rättighetsområdet. Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, ej heller riksdagen, bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. I artikel 6 EMRK om rätten till en rättvis rättegång betonas den enskildes rätt till en offentlig förhandling inför en *oavhängig* och *opartisk* domstol.

De nu berörda principerna innebär att en domstolschef inte kan vidta åtgärder som inskrider i den enskilde domarens självständighet i dömandet. Det är således självklart att en lagman t.ex. är förhindrad att – även om det sker i akt och mening att driva ett mål fram emot ett avgörande – beordra en domare att avvisa viss erbjuden bevisning eller att sätta ut ett mål till huvudförhandling som domaren anser fordrar ytterligare beredning.

Lika klart är att en domstolschef som inte får en tillfredsställande förklaring till att ett mål eller ärende inte avgjorts inom skäligen tid kan, och självfallet också bör, utöva sitt chefskap genom att diskutera den uppkomna situationen med den ansvarige domaren. Enligt min uppfattning kan han eller hon därvid också dela med sig av sina erfarenheter och ge domaren råd och vägledning i sådana handläggningsfrågor som kan fordra en lösning. En sådan diskussion kolleger emellan, utan inslag av instruktioner eller anvisningar, bör i de allra flesta situationer kunna bidra till att en lösning uppnås på ett relativt tidigt stadium. Det kan knappast heller ses som ett ingrepp i den enskilde domarens självständighet i den dömande verksamheten om en domstolschef erbjuder en domare tillfällig lättnad i tillsdelningen av nya mål eller ärenden.

Frågan är emellertid om en domstolschef, som får kännedom om att ett mål eller ärende inte avgjorts inom skäligen tid, kan erbjuda den ansvarige domaren möjlighet att lämna över målet eller ärendet för att handläggas av en annan

domare och, i synnerhet, om han kan besluta om en sådan omfördelning även utan den ansvarige domarens samtycke.

Varje omfördelning av ett mål eller ärende innebär oundvikligen att resultatet av det slumpvisa system för fördelning av mål och ärenden som tillämpas vid svenska domstolar ändras. Att ansvaret för mål och ärenden fördelas slumpmässigt enligt ett i förväg angivet system är av stor betydelse, enligt min mening inte främst för att säkerställa domarnas oberoende i snäv mening utan mera för att tillgodose kravet på opartiskhet, dvs. för att undvika att ens misstanke uppkommer om att obehöriga hänsyn tas vid fördelningen av nya mål.

Vikten av slumpvis fördelning av mål och ärenden framhålls även i internationella instrument om domares oberoende. I t.ex. Europarådets ministerråds rekommendation R(94)12 om domares oberoende, skicklighet och roll anges att fördelningen av mål och ärenden vid domstol inte bör påverkas av önskemål som parter eller andra personer som berörs av målets utgång kan ha och att denna därför kan ske exempelvis genom lottning eller annat liknande system. Av rekommendationen framgår vidare att en domare inte får fråntas ett mål utan giltig anledning. Sådana anledningar, liksom formerna för att skilja en domare från en sak, bör anges i lag och får inte påverkas av regeringens eller förvaltningens intressen. Beslut att skilja en domare från ett mål bör fattas av en myndighet som har samma judiciella oberoende som en domare. I rekommendationen anges emellertid också att om en domare inte fullgör sina skyldigheter på ett effektivt och riktigt sätt bör alla nödvändiga åtgärder som inte äventyrar domarnas oberoende vidtas. Sådana åtgärder kan exempelvis innefatta att skilja domaren från en sak.

I vårt land har dessa frågor diskuterats av bl.a. Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (SOU 2000:99). I betänkandet konstaterades inledningsvis bl.a. att det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning innebär en inskränkning i chefskapet när det gäller domarens befattning med det enskilda målet, att balansgången kan vara känslig och att det finns en risk för att detta leder till passiva chefer (del A s. 39).

Kommittén uttalade följande (s. 264).

Kravet på en oavhängig rättskipning innebär att domaren skall vara självständig i den dömande verksamheten. Det innebär inte att domaren står över eller är immun mot administrativ styrning. Denna gräns är viktig men samtidigt väldigt svår att dra. Hävdandet av självständigheten får inte utvidgas på sådant sätt att det omöjliggör domstolschefens arbetsledning och administrativa styrning. Det får inte heller vara så att domstolschefen i sin ledningsfunktion agerar utan hänsyn till den enskilde domarens självständighet i dömandet.

Kommittén redovisade vidare sin syn på domstolschefens möjlighet att agera och ingripa i olika situationer och vilka begränsningar som därvid finns. När

det gäller fördelning av arbetsuppgifter och beredning och avgörande av mål anförde kommittén följande (s. 269 f.).

Fördelningen av mål innefattar två viktiga och känsliga moment, dels att i förväg lägga fast bestämda principer för fördelningen, dels att vid behov efter sakliga kriterier kunna omfördela redan lottade mål. Det är framför allt i det senare momentet, dvs. vid omfördelning, som det finns risk för godtycke. Det bör dock finnas möjlighet att genom omfördelning av mål beakta t.ex. att en domare genom sjukdom blivit oförmögen att handlägga ett visst mål eller att det uppstått en arbetsanhopning för viss domare. — — —

Domstolschefen och andra chefsdomare har ett övergripande ansvar för att mål och ärenden blir avgjorda i tid. Detta har också slagits fast i uttalanden av JO och JK i tillsynsärenden. Det är viktigt att det inom domstolen finns väl fungerande rutiner för kontroll av de mål som är under handläggning. Domstolschefen och andra chefsdomare är skyldiga att skaffa sig information om arbetsläget och självant undersöka förhållandena om en tillfredsställande förklaring inte ges till att ett äldre mål inte har avgjorts. På domstolschefen åvilar ett ansvar att se till att domstolen är så organiserad att resurserna tas till vara på bästa sätt. Det kan leda till att mål behöver omfördelas eller att nya mål inte bör tilldelas en viss domare under en bestämd period. Sådana åtgärder och ingripanden har domstolschefen, enligt kommitténs mening, inte endast befogenhet utan även i vissa fall skyldighet att göra.

En domstolschef som har objektivt godtagbara skäl bör således ha möjlighet att omfördela mål även mot en domares vilja. Det är emellertid en känslig fråga och domstolschefen bör ha mycket goda skäl för ett sådant beslut som givetvis också bör ha föregåtts av förutsättningslösa och öppna diskussioner med vederbörande domare om hur problemen kan lösas.

Det finns givetvis flera situationer när den slumpmässiga fördelning av mål och ärenden som inledningsvis skett inte längre kan upprätthållas. Det gäller t.ex. om en domare drabbas av sjukdom som medför en längre tids frånvaro. Det kan då vara nödvändigt att lagmannen anförtror handläggningen av de mål som den frånvarande domaren ansvarar för åt annan domare för att dessa skall kunna drivas fram emot ett avgörande.

Jag anser för min del att den nyss nämnda situationen inte i grunden skiljer sig från det fallet att ett mål eller ärende av annat skäl än den ansvarige domarens bortovaro inte drivas fram emot ett avgörande inom skälig tid och att en domstolschef även då har inte bara befogenhet utan även skyldighet att ingripa. Också i en sådan situation måste en lagman kunna bestämma att målet eller ärendet fortsättningsvis skall handläggas av annan domare. Ett sådant ingripande kan inte, om det sker på sakliga grunder, anses stå i strid med vare sig principen om domares oberoende eller behovet av att säkerställa domstolens opartiskhet.

Kravet på oavhängiga och opartiska domstolar är avsett att tjäna den enskilde medborgare vars sak skall prövas av domstol. Det syftar till att säkerställa att saken prövas i enlighet med gällande lag, utan påverkan av andra intressen av vad slag det vara må. Ett administrativt fördelningsbeslut, som uteslutande motiveras av intresset av att den sak som den enskilde begärt att

domstolen skall pröva förs fram mot ett avgörande, medför inte att den domare som har att handlägga målet inte skulle stå fri och obunden i sin prövning av rätts- och bevisfrågor. Inte heller bör ett sådant beslut ge upphov till tvivel på domstolens opartiskhet. Ett sådant beslut kan tvärtom vara nödvändigt för att tillgodose den enskildes berättigade intresse av att hans sak, på sätt som väl sammanfattas i artikel 6 EMRK, handläggs såväl oavhängigt och opartiskt som inom skälig tid.

Mot denna bakgrund bör ett ingripande av nu behandlat slag enligt min mening kunna ske även mot en enskild domares vilja. Det bör dock självfallet, som Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare framhållit, föregås av förutsättningslösa och öppna diskussioner om hur den uppkomna situationen kan lösas.

I anslutning till det nu sagda vill jag något beröra det förhållandet att de bestämmelser som reglerar tilldelning och omfördelning av mål för tingsrätternas del återfinns i tingsrättsinstruktionen, dvs. de har meddelats genom förordning.

I 8 § tingsrättsinstruktionen föreskrivs att grunderna för fördelningen av arbetsuppgifterna skall framgå av en arbetsordning. Av 9 § tingsrättsinstruktionen framgår bl.a. att fördelningen av mål och ärenden skall ske genom lottning och att vissa undantag från detta krav får göras. Undantagen avser bl.a. mål eller ärenden av särskild art, från en viss del av domkretsen eller sådana som har ett inbördes samband. Enligt 14 § får lagmannen, om det finns särskilda skäl, besluta om tillfälliga avvikelser från vad som har beslutats med stöd av 8 §.

Domstolsverket meddelar enligt 8 § tingsrättsinstruktionen allmänna råd om utformningen av arbetsordningar och har föreslagit att arbetsordningen i aktuellt avseende utformas enligt följande. Lagmannen skall hålla sig underlättad om arbetsbelastningen på de olika funktionerna i tingsrätten bl.a. genom att minst två gånger om året gå igenom rotlarnas arbetsbalanser. Om det behövs skall han omfördela mål och ärenden mellan rotlarna eller vidta andra erforderliga åtgärder (DvFS 1987:6, omtryckt i DvFS 1987:22).

Det är min bestämda uppfattning att bestämmelser om lottning och om möjliga undantag från en slumpvis fördelning, med hänsyn till deras centrala betydelse för tilltron till en opartisk rättskipning, borde ha sin utgångspunkt i bestämmelser i lag. Jag noterar att redan 1993 års domarutredning, med instämmande av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare, ansett att principerna för tilldelning och omfördelning borde framgå av lag (SOU 1994:99, del A, s. 299 samt SOU 2000:99, del A, s. 270).

I det senast nämnda betänkandet diskuteras även frågan om det borde vara möjligt att överklaga ett administrativt ledningsbeslut som en domare menar kränker hans självständiga ställning i dömandet. Kommittén föreslog att en sådan möjlighet skall införas (SOU 2000:99 s. 283 f.). För närvarande finns

ingen möjlighet att överklaga ett sådant beslut (jfr 59 § tingsrättsinstruktionen). Även jag anser att ett beslut, som innebär att en domare mot sin vilja fråntas ansvaret för ett mål, bör kunna överklagas för en prövning av om det varit sakligt grundat.

Lagmannens åtgärder med anledning av balansläget vid Västmanlands tingsrätt

I Västmanlands tingsrätts arbetsordning anges enligt vilka grunder inkommande mål och ärenden skall fördelas på de enheter som finns. Av tingsrätts arbetsordning framgår att lagmannen i samband med inhämtande av uppgifter om arbetsbalanserna ”skall vidta de åtgärder som arbetsläget påkallar”. Regleringen synes således utgå från att lagmannen har tämligen vittgående befogenheter i detta avseende. Det borde, enligt min uppfattning, vara möjligt att i tingsrätts arbetsordning tydligare ange när lagmannen kan åsidosätta de fördelningsprinciper som gäller och vilka åtgärder denne kan vidta när arbetsläget så fordrar (jfr 8 och 14 §§ tingsrättsinstruktionen). Det står dock klart att lagmannen enligt arbetsordningen inte saknat formell möjlighet att omfördela mål eller ärenden när så krävts.

Per Kjellsson har upplyst att han vid två tillfällen, troligen våren 2005 och i december 2006, berett en domare möjlighet att avsluta några äldre ärenden. Detta har han gjort genom att själv inträda och handlägga övriga mål på den aktuella enheten under någon vecka. I övrigt har de åtgärder som vidtagits varit av ”generell natur, för att möta den allt svårare och tyngande arbetsbelastningen som följde av målökningen och begränsade resurser”. En av dessa åtgärder var att samla alla brottmål vid kansliet i Västerås på en enhet, som han själv ansvarar för.

I ett tidigare ärende, ovan nämnda dnr 5038-2005 och 1679-2006, har Per Kjellsson bl.a. uppgett att han vid flera tillfällen påpekat för rådmannen att målen måste avgöras, att det inte var acceptabelt att de låg oavgjorda och att han varje gång fick beskedet att målen skulle avgöras. Han har vidare uppgett att han inte fick någon annan förklaring till dröjsmålet än arbetsbelastningen samt att han ansåg att detta inte var en acceptabel förklaring.

En domstolschef – som inte får en tillfredsställande förklaring till att ett äldre mål eller ärende inte avgjorts – är, som framgått, skyldig att vidta åtgärder, som exempelvis att erbjuda domaren en lättnad i arbetsbördan, antingen genom en begränsning i tilldelningen av nya mål eller genom en möjlighet att lämna över mål till en annan domare. Domstolschefen kan i en sådan situation också omfördela ansvaret för målet eller ärendet även utan den ansvarige domarens samtycke. Jag vill emellertid här betona att det inte har framkommit att någon domare vid Västmanlands tingsrätt skulle ha motsatt sig att över-

lämna mål eller ärenden till annan domare om den möjligheten hade aktualiserats.

Det är självfallet så, som Per Kjellsson påpekat, att det av mer praktiska skäl kan vara svårt att erbjuda avlastning, genom omfördelning eller på annat sätt, vid en hårt arbetstyngd domstol där arbetsbelastningen för samtliga domare är hög. Enligt min mening vilar det emellertid just i en sådan situation ett särskilt ansvar på domstolschefen att se till att nödvändiga prioriteringar kommer till stånd. När det gäller de tvistemål som förekom i JO:s ärende dnr 5038-2005 och 1679-2006 borde Per Kjellsson inte under så lång tid som blev fallet ha förlitat sig på återkommande besked om att målen skulle avgöras, utan i stället ha vidtagit andra åtgärder. Han borde naturligtvis också, beträffande flertalet av de mål och ärenden som varit föremål för min kritik i övriga klagomålsärenden och vid inspektionen, ha skaffat sig sådan kännedom om dessa att han kunnat vidta erforderliga åtgärder.

Jag övergår så till Per Kjellssons åtgärd att själv ta på sig ansvaret för samtliga brottmål vid kansliet i Västerås till dess målen sätts ut till huvudförhandling.

Enligt 15 § första stycket tingsrättsinstruktionen skall det, som redan berörts, för varje mål och ärende vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare. Det är angeläget att denna föreskrift iakttas, inte bara för att det straffrättsliga och disciplinära ansvar som vilar även på domare skall kunna utkrävas, utan också för att en ansvarig domare skall kunna fatta de beslut som inte enligt 16 och 18 §§ tingsrättsinstruktionen kan anförtros annan personal och bevaka att åtgärder vidtas för driva mål och ärenden fram emot ett avgörande. Om detta ansvar skall kunna utövas effektivt får givetvis en enhet inte ges större omfattning än att den ansvarige domaren har reella möjligheter att ägna mål och ärenden den uppmärksamhet som krävs.

Av Per Kjellssons yttrande framgår inte hur många mål som funnits och finns i balans på den aktuella enheten. Av statistikuppgifter som inhämtats i JO:s ärende dnr 1674-2006 framgår emellertid att balansen, sedan alla brottmålen samlades på enheten, tidvis överstigit 700 mål.

Enligt min mening är det inte förenligt med tingsrättsinstruktionens bestämmelse att en enskild domare har det yttersta ansvaret för en så stor mängd mål som det här synes ha varit fråga om. Det saknas i sådant fall möjlighet att i praktiken utöva det ansvar som instruktionen föreskriver. Härtill kommer, att de mål och ärenden som en lagman ansvarar för inte kan bli föremål för den kontroll som, enligt vad jag framhållit i detta beslut, denne måste utöva. Det förefaller därför även av det skälet olämpligt att en domstolschef i så stor omfattning tar på sig ett ansvar för handläggningen av mål vid tingsrätten.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att Per Kjellsson förtjänar kritik för sin bristfälliga – och under en period obefintliga – kontroll av äldre mål och ärenden vid tingsrätten. Hans passivitet har medfört att grava felprioriteringar kunnat fortgå under lång tid utan att åtgärder vidtagits för att komma till rätta med dessa.

Även om hans åtgärd att överföra alla brottmålen vid kansliort Västerås till en enhet för vilken han själv ansvarar var föranledd av omsorg om övriga domare står en sådan åtgärd inte i överensstämmelse med gällande regelverk. Jag är således kritisk även i detta avseende.

Regeringen gav i mars 2007 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. kartlägga domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att agera vid långsam handläggning. I direktiven har uttalats att utredaren skall, om han bedömer att det finns behov av att utvidga domstolschefens befogenheter för att möjliggöra ändamålsenliga åtgärder, med beaktande av domarens självständighet i den dömande verksamheten, lämna förslag till sådana förändringar (Justitiedepartementet, dir 2007:23). Jag överlämnar en kopia av detta beslut till utredaren. Jag överlämnar även en kopia av beslutet till Justitiedepartementet med anledning av vad jag anfört om behovet av att principerna för fördelning av mål och ärenden i domstol regleras i lag.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Fråga om en tingsrätt innan en huvudförhandling i ett mål med häktad avslutas bör tillfråga parterna om deras uppfattning i häktningsfrågan om detta inte berörts under slutanförandena och, om dom inte avkunnas, om rätten alltid bör avkunna beslut i häktningsfrågan

(Dnr 1678-2006)

I ett beslut den 19 juni 2008 anförde *chefs.JO Melin* följande.

Initiativet

Under en inspektion vid Västmanlands tingsrätt konstaterades att tingsrätten i anteckningarna från en huvudförhandling den 8 juni 2005 i mål B 1674-02 noterat att den tilltalade, som var häktad, inte framställde något yrkande om att bli försatt på fri fot. Något beslut i häktningsfrågan fanns sedan inte antecknat utan parterna underrättades endast om att dom skulle meddelas genom att hållas tillgänglig på rättens kansli vid viss angiven tidpunkt.

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

Utredningen

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över handläggningen av häktningsfrågan vid huvudförhandlingen i målet.

Tingsrätten (lagmannen Per Kjellsson) anförde i ett remissvar följande.

F.d. rådmannen Ove Svensson, på vars enhet målet varit inlottat, har gått i pension den 1 november 2005. Tingsnotarien som fört anteckningar vid huvudförhandlingen tjänstgör inte längre vid tingsrätten. Jag har översiktligt tagit del av innehållet i akten. Vid huvudförhandling den 8 juni 2005, vid vilken Ove Svensson var ordförande, var bl.a. P.K. tilltalad för ganska omfattande ekonomisk brottslighet. P.K. var häktad. Enligt anteckningar förda vid huvudförhandlingen underrättades parterna om att dom i målet skulle meddelas genom att hållas tillgänglig på tingsrättens kansli i Köping den 17 juni 2005 från kl. 14.00. Det antecknades vidare under rubriken ”Övrigt” att P.K. inte framställde yrkande om att bli försatt på fri fot.

Vilka rättsliga överväganden som ligger bakom Ove Svenssons åtgärd att inte pröva häktningsfrågan känner jag inte till. Den rättsliga regleringen innebär såvitt nu är av intresse i huvudsak, att rätten omedelbart skall häva ett häktningsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet, att eventuellt samtycke från den tilltalade självfallet inte har någon betydelse och att rätten – om den misstänkte döms för brottet och är häktad – skall pröva om han skall vara kvar i häkte till dess domen i ansvarsdelen vinner laga kraft mot den dömde.

Det vilar alltså en kontinuerlig skyldighet för rätten att omedelbart häva ett häktningsbeslut, om det inte längre finns skäl för beslutet. För att aktivera rätten till en sådan prövning krävs att det tillkommer fakta som ger anledning till en prövning. Den misstänkte kan exempelvis påbörja verkställighet av ett tidigare ådömt straff, åtalet i sig kan ge anledning att pröva om ett tidigare häktningsbeslut ska bestå, andra åtgärder som berör den häktade kan aktualisera en prövning. Men alla åtgärder påkallar inte att rätten prövar det tidigare häktningsbeslutet, som ju gäller till dess annat bestäms. Bara om omständigheter framkommer som gör att det inte längre finns skäl för häktningsbeslutet är rätten skyldig att omedelbart häva det. Om rätten som i detta fall vid en överläggning finner att den tilltalade skall dömas och att grund för häktning föreligger finns enligt min mening ingen skyldighet att avkunna ett häktningsbeslut, om inte en prövning påkallas. Här har rätten uppenbarligen bedömt att förutsättningar för att häva häktningsbeslutet inte föreligger. I domen förordnades också att den dömde skulle kvarbli i häkte.

Jag tror att anteckningen bara är avsedd att förtydliga det i och för sig lite ovanliga förhållandet att den tilltalade inte yrkat att bli försatt på fri fot.

Bedömning

Inledning

Efter en huvudförhandling i ett brottmål ska rätten som huvudregel avkunna dom, men domen får meddelas vid ett senare tillfälle om rätten behöver mer tid för domens beslutande eller avfattande (s.k. kanslidom). Är den tilltalade

häktad ska domen meddelas inom en vecka, om det inte möter synnerligt hinder (30 kap. 7 § rättegångsbalken, RB).

I 24 kap. 21 § RB föreskrivs att om en misstänkt som är häktad döms för brottet ska rätten pröva om han ska stanna kvar i häkte till dess att domen vinner laga kraft. Vidare sägs att om den misstänkte inte är häktad får rätten förordna att han ska häktas. Ett häktningsbeslut som rätten meddelat gäller till dess att rätten beslutar annat men inte längre än till dess rätten meddelar dom i målet. Rätten måste därför i samband med målets avgörande pröva huruvida den häktade ska kvarbli i häkte eller frigges (NJA II 1943 s. 341).

Under inspektionen iaktogs ett brottmål i vilket det noterats i anteckningarna från huvudförhandlingen att den tilltalade inte framställde något yrkande om att bli försatt på fri fot. I anteckningarna hade sedan inte angetts att något beslut i häktningsfrågan avkunnades i samband med att förhandlingen avslutades och parterna underrettades om att dom skulle meddelas en dryg vecka senare. Det har av utredningen här inte framkommit om rätten tog upp häktningsfrågan vid huvudförhandlingens slut, om försvararen yttrade sig i denna fråga och då inte framställde något yrkande om att den tilltalade skulle försättas på fri fot eller om noteringen i anteckningarna endast är att se som en upplysning om att inget sades i saken över huvud taget. Jag har inte funnit det meningsfullt att försöka utreda detta ytterligare.

Klart är emellertid att något beslut i häktningsfrågan inte avkunnades vid huvudförhandlingens slut. Det finns därför skäl att aktualisera frågan om rätten dels bör bereda parterna tillfälle att tillkännage sin uppfattning i häktningsfrågan om de inte självmant berör saken, dels även utan yrkande uttryckligen bör ta ställning till frågan om den tilltalade även fortsättningsvis ska vara häktad.

Bör domstolen vid förhandlingens slut bereda parterna tillfälle att redovisa sin inställning i häktningsfrågan om de inte självmant berör frågan?

Innan en huvudförhandling i ett brottmål avslutas ska parterna beredas tillfälle att slutföra sin talan (46 kap. 10 § RB). Parterna har då möjlighet att framföra sina synpunkter på bevisningens värdering och att komma med rättslig argumentering. Ett slutanförande ska avse uteslutande sådant som är betydelsefullt för målets avgörande utan att rätten för den skull är bunden av vad parterna anfört (Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 43:22).

I doktrinen har också ansetts att det förhållandet att rätten är obunden av parternas uttalanden i rätts- och bevisfrågor liksom av deras yrkanden i påföljdsdelen inte innebär att det är likgiltigt om de uttalar sig i sådana frågor eller inte. Ekelöf anför vidare att om ena parten inte berör motpartens argumentation rörande ett viktigt spörsmål bör domaren fråga den förre om han önskar uttala sig härom. I den mån parterna inte utnyttjar möjligheten att

uttala sig om alla relevanta frågor är det också domarens sak att erinra dem om detta (jfr Ekelöf i Festskrift till Andenaes, 1982, s. 433, Gärde m.fl., Nya Rättegångsbalken, s. 688 och Fitger, a.a. s. 46:21).

Högsta domstolen har i flera avgöranden framhållit att bestämmelserna om förhandling i häktningsfrågor måste ses som en viktig rättssäkerhetsgaranti för den enskilde och att ingen ska behöva riskera att beslut fattas om att han ska vara berövad friheten utan att han får möjlighet att dessförinnan framföra sina synpunkter vid en förhandling (se bl.a. NJA 1990 s. 542 och 1992 s. 499 och även JO 2005/06 s. 55). Högsta domstolen har också framhållit att även om lagtexten med krav på förhandling i 24 kap. 17 § andra stycket RB har utformats för det fallet att det är fråga om att häkta någon som befinner sig på fri fot, måste kravet på förhandling gälla även när det är fråga om att fatta beslut om att någon som redan är häktad ska kvarstanna i häkte (NJA 1990 s. 542, se också JO 2005/06 s. 38).

Jag kan för min del inte finna annat än att – oavsett om rätten avser att avkunna dom eller meddela kanslidom – frågan om fortsatt häktning otvivelaktigt är ett sådant relevant spörsmål som domaren bör säkerställa att parterna inte förbisett i sina slutanföranden. Dessutom utgör ju huvudförhandlingen det tillfälle som ges den tilltalade att muntligen inför rätten framföra sina synpunkter inför det beslut i frågan om fortsatt frihetsberövande som domstolen har att fatta. Min slutsats är således att rätten vid huvudförhandlingens slut genom frågor eller erinringar bör ge parterna möjlighet att klargöra sin ståndpunkt vad gäller fortsatt häktning om de inte självmant berör frågan.

Bör rätten även utan yrkande avkunna beslut i häktningsfrågan om förhandlingen avslutas med beskedet att dom ska meddelas vid en senare tidpunkt?

Enligt 24 kap. 21 § RB är rätten, som redan framgått, skyldig att besluta om en häktad person ska kvarbli i häkte eller försättas på fri fot om denne döms för brott. Det innebär att frågan om fortsatt häktning alltid ska prövas i samband med att målet avgörs. Det finns däremot inte någon bestämmelse som på motsvarande sätt uttryckligen föreskriver en skyldighet att avkunna beslut i häktningsfrågan när förhandlingen avslutas med besked om att dom kommer att meddelas vid en senare tidpunkt.

Om den tilltalade vid huvudförhandlingens slut framställer ett yrkande om att omedelbart bli försatt på fri fot måste rätten självfallet även när kanslidom ska meddelas omgående ta ställning till yrkandet och meddela beslut i frågan. Frågan är emellertid hur rätten bör förfara om ett sådant yrkande inte framställs.

Ett beslut att frihetsberöva en person genom häktning medför ett betydande ingrepp i dennes grundläggande fri- och rättigheter. Rätten har därför till-

lagts långtgående skyldigheter att pröva ett sådant frihetsberövande och dess bestånd. En framställning om att någon ska häktas ges in till domstol, som har att utan dröjsmål vid en förhandling pröva saken (24 kap. 13 § RB). Vidare ska rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med normalt högst två veckors mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt (24 kap. 18 § tredje stycket RB). Vid en sådan omhäktningsförhandling ska prövas dels om de förhållanden som föranlett häktningen alltjämt föreligger, dvs. om den häktade fortfarande är på sannolika skäl misstänkt för det brott som utredningen gäller och om den särskilda häktningsgrund som befunnits motivera häktning fortfarande är aktuell, dels om förundersökningen bedrivs med den skyndsamhet som fordras. Härtill kommer att domstolen i förekommande fall även har att pröva om det fortfarande finns skäl att låta åklagaren besluta om restriktioner (JO 2005/06 s. 38). Betydelsen av att rätten kontrollerar att utredningen bedrivs skyndsamt och att häktningsskäl kvarstår ökar allt efter som tiden går (NJA 1997 s. 368). Det kan således sägas att domstolen har till uppgift att se till att frihetsberövandet inte pågår längre än som är oundgängligen erforderligt och inte är mera ingripande än nödvändigt.

Vidare framgår av 24 kap. 20 § första stycket 2 RB att rätten på eget initiativ omedelbart ska häva ett häktningsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet. För hävning krävs inte att det tillkommit några nya omständigheter. Sedan åtal väckts är det dessutom endast rätten som kan besluta om hävande (Fitger, a.a., del 2, s. 24:59 f.). Den misstänktes samtycke saknar betydelse vid rättens prövning av häktningsfrågan (24 kap. 23 § första stycket RB).

När en person är häktad vid tiden för huvudförhandling i målet har det då gällande häktningsbeslutet fattats av en ensam domare vid en häktningsförhandling eller, någon gång, efter en prövning på handlingarna. Det är inte avsett att en häktningsförhandling ska ges karaktär av en begränsad huvudförhandling. Det är tvärtom föreskrivet att vid en häktningsförhandling får, utöver vad handlingarna från förundersökningen innehåller samt vad parterna i övrigt anför, utredning angående brottet inte läggas fram, om det inte finns särskilda skäl för det (24 kap. 14 § andra stycket RB). Beslut i häktningsfrågan som meddelats före huvudförhandlingen i målet grundas således med nödvändighet på ett mera summariskt underlag.

När huvudförhandlingen avslutats ska, enligt 30 kap. 7 § RB, överläggning hållas samma eller senast nästa helgfria dag. Vid överläggningen ska dom beslutas men också prövas om den dömde även fortsättningsvis ska vara häktad och beslut fattas i den frågan. Rättens prövning kan nu grundas på det samlade processmaterial som tillförts målet. Under huvudförhandlingen kan åtskilliga omständigheter av betydelse för frågan om häktning ha kommit att belysas. Prövningen görs dessutom av en fullsuttet rätt och inte av en ensam häktningsdomare.

Den nu beskrivna situationen – att allt processmaterial har lagts fram inför fullsuttan rätt – föreligger givetvis redan vid huvudförhandlingens slut. Jag anser för min del att domstolen, med hänsyn till dess uppgift att kontrollera att ett frihetsberövande inte består längre än nödvändigt, i den kvalitativt nya situation som således inträder i och med att huvudförhandlingen avslutas, under alla förhållanden omedelbart bör pröva häktningsfrågan. Det är ju dessutom så att om det bland domstolens ledamöter finns en majoritet för att häva beslut om häktning eller för att inte längre medge åklagaren tillstånd att besluta om restriktioner, ska ett sådant beslut befordras till verkställighet omgående och inte eventuellt anstå till påföljande dag eller någon gång ännu senare (jfr JO 1971 s. 28). En överläggning i häktningsfrågan måste således hållas. Parterna bör följaktligen, när huvudförhandlingen avslutas, ges besked om att rätten avser att hålla en överläggning i frågan om häktning samt få del av rättens beslut oavsett utgången (jfr 24 kap. 16 § RB).

En sådan ordning medför också att det inte kan föreligga någon tveksamhet kring vilket beslut som en häktad person överklagar om denne ger in ett överklagande sedan huvudförhandlingen avslutats men innan dom i målet meddelats.

Avslutande synpunkter

Som jag angett inledningsvis har det, utifrån de anteckningar som gjordes, inte gått att klargöra om frågan om fortsatt häktning berördes innan huvudförhandlingen avslutades. Det är emellertid min uppfattning, som framgått ovan, att tingsrätten vid huvudförhandlingens slut borde ha frågat parterna om deras ståndpunkter i häktningsfrågan om de inte berört saken under slutanförandena.

Enligt min mening borde tingsrätten också ha meddelat ett beslut i häktningsfrågan. Med hänsyn till att rättsläget i den delen inte kan sägas vara klart, anser jag mig emellertid inte ha underlag att uttala någon kritik mot tingsrättens handläggning.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

En domstols skyldighet att ta ställning till om en ung målsägande skall höras personligen vid huvudförhandlingen eller om ett videoförhör som hållits under förundersökningen skall spelas upp

(Dnr 2998-2006)

Anmälan

J.B. framförde i en anmälan klagomål med anledning av handläggningen av ett brottmål, i vilket han var tilltalad för grov fridskränkning och våldtäkt mot barn m.m. Han uppgav bl.a. följande. Åklagaren ansåg att målsäganden, som var femton år, inte behövde närvara personligen vid huvudförhandlingen i tingsrätten. I stället spelades videoinspelningen av polisförhören med henne upp. Detta medförde att målsäganden ”slapp” besvara frågor, varför någon trovärdighetsbedömning eller prövning av tilltron till målsägandens uppgifter inte kunde göras.

Utredning

Handlingar infordrades från Örebro tingsrätt och Göta hovrätt; bl.a. domarna i de aktuella målen (B 3514-05 respektive B 2646-05), protokoll från huvudförhandling samt protokoll från föredragningar.

Av handlingarna framgick följande. Målsägande var en flicka, född 1990. I stämmingsansökan åberopade åklagaren som muntlig bevisning bl.a. förhör med målsäganden dels genom uppspelning av två videobandsförhör, dels genom förhör med målsäganden för kompletterande frågor. Enligt protokollet från huvudförhandlingen i tingsrätten spelades först videoförhören med målsäganden upp och därefter hördes hon. Tingsrätten dömde J.B. för grov fridskränkning och våldtäkt mot barn m.m.

J.B. överklagade domen och begärde att målet skulle återförvisas till tingsrätten för förnyad prövning på grund av att grovt rättegångsfel begåtts. Han gjorde i denna del gällande bl.a. att målsägandeförhöret upptagits på ett felaktigt sätt. Hovrätten avslog hans begäran med hänvisning till att det som framkommit om formerna för upptagning av målsägandeförhöret vid tingsrätten inte var av beskaffenhet att föranleda en återförvisning av målet. Vid huvudförhandlingen i hovrätten hördes målsäganden personligen. De videoinspelade polisförhören spelades inte upp.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över vilka rättsliga överväganden som föranledde tingsrätten att spela upp de videoinspelade förhören med målsäganden och hålla förhör med henne.

Tingsrätten (dåvarande lagmannen Gunnar Larsson) kom in med ett remissvar till vilket fogades upplysningar från rådmannen Tommy Eriksson vid Karlskoga tingsrätt.

Tommy Eriksson upplyste att han var ordförande vid den aktuella huvudförhandlingen och uppgav därutöver följande.

Åklagaren hade inför huvudförhandlingen åberopat målsägandeförhör så som detta upptagits genom videoförhör som omfattade en utfrågning av målsäganden om händelseförloppet. Målsäganden var underårig och omständigheterna var sådana att det var svårt för henne att lämna en berättelse inför rätten. Den offentliga försvararen hade fått möjlighet att granska videoupptagningarna och komplettera med frågor.

Åklagaren gjorde den bedömningen att målsäganden var i stånd att besvara någon kompletterande fråga varför han, som jag förstår det, i samråd med målsägandens moder samt målsägandebiträdet, hade gjort bedömningen att målsäganden skulle kunna svara på någon fråga vid ett förhör inför rätten.

Den offentliga försvararen gjorde samma bedömning.

Med anledning av detta hölls efter det att videoupptagningen förebringats ett försök att höra målsäganden. Detta föll emellertid ej särskilt väl ut och innefattade endast några få kontrollfrågor. Försvaret fick emellertid möjlighet att ställa några frågor.

Tingsrätten gjorde den rättsliga bedömningen att det var av värde för sakens utredning att särskilt tillåta försvaret att få möjlighet att ställa kontrollfrågor i förhållande till vad som förekommit vid det förhör som tagits upp på video.

De få uppgifter som kom fram vid förhöret inför rätten fick ingen eller mycket ringa betydelse för tingsrättens prövning av saken.

Det har upplysts att målsäganden under hovrättsförhandlingen var i stånd att avge en berättelse vilket ledde till att man i hovrätten ej förebringade videoförhöret. Målsäganden var emellertid ett barn och det är alltid vanskligt för rätten att i förväg göra någon säker bedömning av huruvida målsäganden klarar av ett regelrätt förhör. Förutom de rent rättsliga aspekterna måste även mänskliga hänsyn tas. Det är min fasta övertygelse att målsäganden skulle ha haft det mycket svårt att berätta om händelseförloppet vid tingsrätten och att ett sådant förfarande skulle ha varit äventyrligt för målsägandens hälsa.

Gunnar Larsson hänvisade beträffande de rättsliga överväganden och bedömningar som gjordes i samband med huvudförhandlingen till Tommy Erikssons upplysningar och förklarade att tingsrätten inte hade något att tillägga i denna del. Han förklarade vidare att handläggningen enligt tingsrättens mening inte hade skett i strid med rättegångsbalkens bestämmelser.

J.B. bereddes tillfälle att yttra sig över tingsrättens remissvar, varvid han uppgav bl.a. följande. Målsäganden var vid tiden för förhandlingen femton och ett halvt år. Rättens ordförande sammanträffade inte med målsäganden före förhandlingen och kunde således inte bilda sig någon egen uppfattning om hennes psykiska status. I stället grundade rådmannen sitt beslut på motpartens uppgifter, som inte var opartiska. Rådmannens uppgift att den offentliga försvararen gjorde samma bedömning som åklagaren är inte riktig. Försvaren fick precis innan förhandlingen av åklagaren information om att

målsäganden skulle vägra svara på frågor om försvaret tvingade henne att medverka.

Därefter inhämtades från Örebro tingsrätt att målsäganden, som var född i maj 1990, hade kallats till huvudförhandlingen för att höras. Vidare inhämtades kompletterande upplysningar från Tommy Eriksson enligt följande.

Den unga målsäganden orkade inte närvara vid huvudförhandlingen. I stället spelades videoförhören med henne upp, vilket alla var överens om.

Han övertog målet med kort varsel och hade inte sett målet förrän han kom till Örebro tingsrätt samma morgon som förhandlingen inleddes. Han minns inte, men det är möjligt att målsäganden var kallad att höras personligen vid huvudförhandlingen. Han uppfattade det dock så att det skulle vara videouppspelning av förhören med henne och att hon eventuellt skulle kunna besvara någon fråga.

Åklagaren hade gjort bedömningen att målsäganden inte kunde höras, eftersom han i stämningsansökan åberopat videoförhör med flickan. Utgångspunkten var således att hon inte kunde höras inför rätten. Det var en självklarhet att videouppspelning skulle ske. Det var inte något tal om att målsäganden skulle höras överhuvudtaget. Det skulle efteråt utredas om målsäganden eventuellt kunde besvara någon enstaka fråga. Det kan ha varit så att han när förhandlingen inleddes frågade om målsäganden fanns på plats.

Efter att förhören spelats upp ville försvararen ställa någon fråga. Målsägandens mamma skulle se om hon kunde få flickan att ställa upp på detta. Som han minns det dröjde det en stund innan de meddelade att flickan kunde tänka sig detta. Han tror att rätten hann med att både ta en paus och eventuellt tog man också upp någon annan bevisning under tiden. Han förstod inte varför flickan skulle höras överhuvudtaget. Under förhöret satt hon bara och grät och sa egentligen ingenting.

Han hade inte sett flickan ”i verkligheten” före förhöret. Flickan hade i och för sig, om han minns rätt, fyllt femton år men enligt hans bedömning var hon som en tolvåring. Det framstod som klart att hon inte var en person man skulle ”härja med” utan man var tvungen att vara försiktig. Han avbröt utfrågningen med henne ganska snabbt eftersom han inte ansåg det lämpligt. Han uppskattar att det hela pågick i cirka 20 minuter och då har han för sig att det också var en paus under tiden. Tingsrättens bedömning i domen grundade sig egentligen helt och hållet på videoförhören.

Om han hade handlagt målet själv från början och sett en sådan bevisuppgift som den åklagaren lämnade hade han nog tagit en kontakt med åklagaren och frågat vad han menade med denna. Om flickan inte skulle höras vid huvudförhandlingen borde hon inte heller ha kallats dit av tingsrätten.

I ett beslut den 14 februari 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Inledning

I tingsrättens huvudförhandlingsprotokoll angavs att man vid förhandlingen först hade spelat upp två videoinspelade polisförhör som hållits med målsäganden under förundersökningen och därefter hört målsäganden. Utredningen har visat att målsäganden, som var femton år, inte var närvarande vid för-

handlingen annat än under en kortare stund då förhöret med henne ägde rum och att detta förhör ägde rum efter det att de videospelade förhören hade spelats upp. Hon hade dock kallats till förhandlingen för att höras som målsägande.

Frågan är om tingsrätten förfarit riktigt då den tillät att målsägandens uppgifter förebringades vid huvudförhandlingen genom uppspelning av de videoförhör som hade hållits under förundersökningen, innan förhör med henne ägde rum.

Rättslig reglering

En grundläggande princip för domstols handläggning vid huvudförhandling är den s.k. omedelbarhetsprincipen. Denna innebär att bevisningen skall tas upp i ett sammanhang vid huvudförhandlingen och att det är på sin iakttagelse härav som rätten skall döma i målet (jfr 30 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken [RB]). Omedelbarhetsprincipen innefattar också ett krav på bevisomedelbarhet (35 kap. 8 § RB). Kravet på bevisomedelbarhet innebär att om någons kunskap rörande en omständighet av betydelse i rättegången skall användas som upplysningskälla, denna kunskap skall framläggas för rätten genom hans eller hennes personliga hörande (se NJA II 1943 s. 457). Som en följd av detta gäller att det som huvudregel inte godtas att skriftliga vittnesut-sagor eller uppteckningar av förhör åberopas, utan ett vittne eller en målsägande som skall höras i bevissyfte skall lämna sin berättelse muntligen direkt inför rätten. Syftet med detta är att bevisningen skall presenteras för domstolen i bästa möjliga form.

Av 35 kap. 14 § RB första stycket framgår således att en berättelse, som någon har avgett skriftligen i anledning av en redan inledd eller förestående rättegång, eller en uppteckning av en berättelse, som någon i anledning av en sådan rättegång lämnat inför åklagare eller polismyndighet eller annars utom rätta, får åberopas som bevis i rättegången endast

1. om det är särskilt föreskrivet,
2. om förhör med den som lämnat berättelsen inte kan hållas vid eller utom huvudförhandling eller i övrigt inför rätten eller
3. om det finns särskilda skäl med hänsyn till de kostnader eller olägenheter som ett förhör vid eller utom huvudförhandling kan antas medföra, vad som kan antas stå att vinna med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter.

Vad som sägs i bestämmelsen om skriftlig eller upptecknad berättelse skall, enligt andra stycket, också tillämpas i fråga om en fonetisk eller liknande upptagning av en berättelse. Bestämmelsen är således tillämplig även på en videospelning av ett förhör som ägt rum under förundersökningen (Fitger, Rättegång, del 3, s. 35:86).

Det principiella förbudet mot skriftliga eller inspelade utsagor avser endast det fallet att den som avgett berättelsen inte hörs i målet, dvs. bestämmelsen reglerar i vilken utsträckning en sådan utsaga får åberopas *i stället för* att höra personen i fråga inför rätten. Om och i vilken utsträckning t.ex. en skriftlig uppteckning får användas *i samband med* att förhör äger rum med en person inför domstol regleras i andra lagrum. Föreskrifter om detta ges beträffande vittnen i 36 kap. 16 § andra stycket RB, som genom en hänvisning i 37 kap. RB gäller även målsägande.

Enligt 36 kap. 16 § RB skall ett vittne avge sin berättelse muntligen. Skriftliga vittnesberättelser får inte åberopas. Vad vittnet tidigare anfört inför rätta eller inför åklagare eller polismyndighet får enligt andra stycket förbringas endast när vittnets berättelse vid förhöret avviker från vad han tidigare anfört eller när vittnet vid förhöret förklarar att han inte kan eller inte vill yttra sig.

Det är således inte tillåtet att tillämpa ett förfarande som innebär att vad vittnet berättat vid förhör under förundersökningen först läses eller spelas upp, varefter kompletterande frågor ställs (se prop. 2004/05:131 s. 163).

När det gäller förhör med barn finns särskilda regler beträffande *vittnen*. Är den som åberopas som vittne under 15 år prövar rätten med hänsyn till omständigheterna, om han får höras som vittne (36 kap. 4 § RB). Om rätten kommer fram till att ett förhör inför rätten inte är lämpligt kan undantagsregeln i nyss nämnda 35 kap. 14 § första stycket andra punkten RB bli tillämplig. Barnets utsaga får då läggas fram på annat sätt. Oftast sker detta genom att ett videospelat förhör från förundersökningen spelas upp vid huvudförhandlingen. För de fall barnet är *målsägande* i rättegången finns inte några särskilda bestämmelser som reglerar när ett direkt förhör inför rätten bör ske med barnet. Bestämmelserna i 37 kap. RB, som gäller part och målsägande som inte för talan, hänvisar inte till bestämmelsen i 36 kap. 4 § RB. Det vanliga är emellertid även i dessa fall att barnet hörs under förundersökningen och att detta förhör spelas in på video för att därefter spelas upp vid huvudförhandlingen (SOU 2001:103 s. 227).

Det kan emellertid även förekomma andra omständigheter som medför att förhör med den som lämnat en berättelse under förundersökningen inte kan hållas vid huvudförhandlingen. Ett exempel är att den som avses är varaktigt sjuk på ett sådant sätt att han eller hon inte kan förhöras (Fitger, a.a. s. 35:79). Vidare följer beträffande vittnen av 36 kap. 4 § RB att om ett vittne lider av en psykisk störning skall rätten pröva med hänsyn till omständigheterna, om han får höras som vittne. Det hänvisas dock, som framgått ovan, inte till denna bestämmelse i 37 kap. RB.

Förfarandet i det aktuella fallet

I det nu aktuella fallet var målsäganden en femtonårig flicka och målet rörde bl.a. våldtäkt mot barn. I stämningsansökan angavs att förhör med målsäganden återopades, dels genom uppspelning av två videobandsförhör, dels genom förhör med målsäganden för kompletterande frågor.

När det gäller handläggningen vid huvudförhandlingen har tingsrätten i sitt remissvar inte närmare angett med stöd av vilka bestämmelser den beslutade att tillåta att bevisningen avseende målsägandeförhören lades fram på det sätt som skedde. Tommy Eriksson har uppgett att målsäganden var underårig och att omständigheterna var sådana att det var svårt för henne att lämna en berättelse inför rätten. Han har vidare uppgett bl.a. att åklagaren hade gjort bedömningen att målsäganden inte kunde höras eftersom videoförhör med flickan återopats i stämningsansökningen och att utgångspunkten således var att hon inte kunde höras inför rätten samt att det var en självklarhet att videouppspelning skulle ske.

Det är ytterst domstolen som har att besluta om hur bevisningen vid en huvudförhandling skall tas upp. Rätten har därvid en skyldighet att se till att ett brottmål blir tillfredsställande handlagt, vilket bl.a. innebär att bevismaterialet skall läggas fram på det med hänsyn till omständigheterna bästa möjliga sättet så att befogade rättssäkerhetsanspråk från den tilltalades sida tillgodoses (jfr Fitger, a.a. s. 35:80).

Som framgått finns det beträffande en ung målsägande inte någon åldersgräns för när rätten har att pröva om vederbörande kan höras personligen vid en huvudförhandling. En bedömning får därför, med tillämpning av grunderna för 35 kap. 14 § RB, göras i varje enskilt fall (jfr NJA 1963 s. 555). Det kan naturligtvis vara svårt och pressande för en ung person att uppträda inför domstol för att lämna sin berättelse. Inte minst gäller det om de förhållanden som förhöret avser är av mer integritetskänslig natur. Beträffande yngre barn gäller som utgångspunkt att ett personligt förhör inför domstol bör undvikas. Men ju äldre en ung målsägande är, desto starkare bör, som jag ser det, presumtionen vara för att den unge skall höras personligen. Vid den bedömning som domstolen har att göra måste givetvis också andra omständigheter beaktas, t.ex. vad saken gäller.

I ett mål då en ung målsägandes utsaga återopas som bevis har domstolen således att ta ställning till om målsäganden skall höras inför rätten eller inte. Om domstolen finner att målsäganden kan höras skall denne givetvis kallas personligen till förhandlingen. Så skall däremot inte ske om domstolen i stället gör bedömningen att förutsättningar föreligger att med tillämpning av grunderna för 35 kap. 14 § första stycket RB tillåta att videoförhör med målsäganden spelas upp. Örebro tingsrätt borde inte minst därför, som Tommy Eriksson också konstaterat, när stämningsansökan kom in, ha frågat åklagaren

om skälet till att denne begärde att bevisningen skulle förebringas på det sätt som angetts. En sådan förfrågan kunde ha gett underlag för att bedöma om målsäganden kunde höras personligen vid huvudförhandlingen. Tingsrätten hade givetvis även möjlighet att inför sitt ställningstagande tillfråga andra personer som kunde ha insikter av betydelse för bedömningen, såsom t.ex. målsägandebiträdet eller en vårdnadshavare.

Tommy Eriksson hade inte deltagit i förberedelsen av målet inför huvudförhandlingen och kan därför inte lastas för att dessa åtgärder inte vidtogs då. När detta inte var gjort borde han emellertid senast vid huvudförhandlingens början ha utrett frågan om målsäganden kunde höras inför rätten eller inte.

När det gäller frågan om målsäganden i det aktuella fallet kunde höras eller inte konstaterar jag att hon var femton år gammal och att åklagaren i stämningsansökan uppgett att hon skulle svara på frågor. Med hänsyn till vad som framkommit om omständigheterna i det nu aktuella fallet synes förhållandena, som jag uppfattar dem, ha varit sådana att flickan kunde höras inför rätten och därför också skulle kallas. Detta är emellertid en bedömningsfråga och jag finner inte skäl att uttala mig vidare i denna del.

I ett mål som det aktuella har domstolen möjlighet att förordna om stängda dörrar. Vidare kan rätten med stöd av 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § RB förordna att den tilltalade inte får vara närvarande vid förhöret, s.k. medhörning. Jag konstaterar att rätten också använde sig av dessa möjligheter när flickan hördes. Sedan väl målsäganden gets tillfälle att berätta om vad som påstods ha inträffat kunde tingsrätten, om det framkom att hon inte kunde eller ville yttra sig eller bara lämnade knapphändiga uppgifter, med stöd av 36 kap. 16 § andra stycket RB ha tillåtit att uppgifter från förundersökningen förebringades, eventuellt genom uppspelning av hela de videoinspelade förhören. Därefter hade vid behov kompletterande frågor kunnat ställas till målsäganden.

Det förfarande som tingsrätten redan innan bevisupptagningen avseende målsägandeförhöret påbörjades synes ha accepterat – att de förhör som hållits under förundersökningen spelades upp innan förhör inför rätta ägde rum – står i strid med den uttryckliga regleringen i 36 kap. 16 § andra stycket RB och med principen om bevisningens omedelbara upptagande inför rätta. Jag konstaterar dock, som redan inledningsvis redovisats, att målsäganden hördes personligen vid huvudförhandlingen i hovrätten.

Sammanfattningsvis kan inte tingsrätten undgå kritik för att den inte närmare utredde huruvida målsäganden kunde höras personligen vid huvudförhandlingen innan videoförhören spelades upp och för att den tillät att de videoinspelade förhören spelades upp vid huvudförhandlingen innan förhör med målsäganden ägde rum.

Jag vill slutligen nämna att det kommer att öppnas en möjlighet för att i vissa situationer inleda ett förhör med en uppspelning av en ljud- och bildupptagning av ett förhör som någon tidigare lämnat *inför domstol*. I 36 kap. 16 §

andra stycket, andra meningen, föreskrivs nämligen från den 1 november 2008 (i dess lydelse enligt SFS 2005:683) att om ett förhör avser någon som tidigare har hörts inför rätta och det förra förhöret har dokumenterats genom en ljud- och bildupptagning, får förhöret inledas med en uppspelning av upptagningen. Har den tidigare bevisupptagningen skett i lägre rätt, skall förhöret i högre rätt inledas med en sådan uppspelning, om det inte är olämpligt. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att regeringen anser att möjligheterna att vid ett förhör i domstol hänvisa till uppgifter som har lämnats under förundersökningen inte bör utökas och hänvisar därvid bl.a. till att ett mer frekvent och omfattande utnyttjande av förundersökningsmaterialet i domstolsprocessen skulle vara betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt (prop. 2004/05:131 s. 164).

Jag noterar samtidigt att regeringen i proposition 2005/06:68 uttalat att, om ett förhör skall äga rum med ett barn vid domstol, förhöret i sig endast bör omfatta kompletterande frågor som behöver ställas utifrån vad som framkommit av det videoinspelade förhöret (s. 34). Jag anser, som framgått, att ett sådant förfarande saknar stöd i gällande lag. Med anledning av detta propositionsuttalande finner jag skäl att till Justitiedepartementet för kännedom överlämna en kopia av detta beslut.

Fråga om utformningen av ett beslut om hämtning

(Dnr 5303-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Christopher L. bl.a. klagomål mot Ångermanlands tingsrätt för att han hämtades av polis till en förhandling.

Utredning

Från tingsrätten infordrades handlingar i mål B 2843-05 och från Polismyndigheten i Västerbottens län infordrades handlingar i ärende AAC-613-7444/06.

Av handlingarna framgick att tingsrätten den 6 oktober 2006 beslutade att Christopher L., som var tilltalad i ett brottmål, genom polismyndighetens försorg skulle hämtas till en huvudförhandling som skulle äga rum i Örnsköldsvik den 7 november kl. 16.00. I beslutet var vidare angivet: ”Härvid gäller enligt 9 kap. 10 § andra stycket rättegångsbalken att Christopher L. får omhändertas högst sex timmar innan förhandlingen äger rum.”

Hämtningen verkställdes sedan av polis genom att Christopher L. hämtades på viss adress i Skellefteå kl. 10.00 den aktuella dagen.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att lämna upplysningar och yttrande över vilka rättsliga överväganden som föregick att beslutet utformades på sätt som ovan angetts.

Tingsrätten (lagmannen Ylva Johansson) kom in med ett remissvar i vilket hon hänvisade till ett yttrande av rådmannen Arne Skoog som fattat det aktuella beslutet.

I ett beslut den 11 oktober 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

I 9 kap. 10 § första stycket rättegångsbalken (RB) anges att om någon skall hämtas till ett sammanträde inför rätten får han, om inte annat följer av andra stycket, inte omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han skall kunna inställas omedelbart till sammanträdet.

Av andra stycket framgår att om ett hämtningsförsök tidigare misslyckats eller det annars på grund av vad som är känt om den som skall hämtas finns särskild anledning till det får rätten eller polismyndighet besluta att han får omhändertas tidigare än vad som följer av första stycket. Omhändertagande får i sådant fall ske högst sex timmar eller, om rätten beslutat, högst arton timmar tidigare än vad som följer av första stycket. Vid rättens prövning skall särskilt beaktas vilka olägenheter det kan antas medföra att den som skall hämtas inte är närvarande vid sammanträdet inför rätten.

Den nu redovisade regleringen i 9 kap. 10 § RB innebär således att när domstol beslutat att någon skall hämtas till ett sammanträde inför rätten genom polismyndighets försorg får denne omhändertas av polis under den tid som går åt för att transportera den omhändertagne till domstolsförhandlingen (första stycket). Det är normalt polismyndigheten som i egenskap av verkställande myndighet har att uppskatta den tid som behövs för att transportera den hämtade personen till domstolen. Som Rättegångsutredningen framhöll måste tiden givetvis i det enskilda fallet beräknas så att vederbörande får tillräckligt rådtrum för att ordna sådana angelägenheter som den kommande inställelsen inför domstol för med sig. Vidare behövs alltid en säkerhetsmarginal (SOU 1982:26 s. 310). I propositionen anges att den som hämtas med stöd av första stycket, inte får omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han eller hon omedelbart, dvs. utan mellankommande vistelse på t.ex. en polisstation, skall kunna inställas till sammanträdet (prop. 1983/84:78 s. 70).

Under de förutsättningar som anges i andra stycket får rätten eller polismyndigheten besluta att personen i fråga skall omhändertas under längre tid, ett s.k. förtida omhändertagande. En polismyndighet får besluta att ett sådant omhändertagande får pågå under högst sex timmar utöver vad som fordras för transporten till förhandlingen. En domstol kan besluta om förtida omhändertagande under högst arton timmar.

2008/09:JO1

Det normala får antas vara att polismyndigheten anmäler till domstolen att ett omhändertagande behöver ske tidigare än sex timmar innan transporten kan påbörjas. Inget hindrar givetvis att domstolen självfattar beslut om ett förtida omhändertagande. I ett sådant fall bör dock domstolen samråda med polismyndigheten innan beslut fattas (jfr a. prop. s. 71).

I det aktuella fallet beslutade Arne Skoog att Christopher L. skulle hämtas till en huvudförhandling i ett brottmål.

Jag har ingen invändning mot Arne Skoogs bedömning att det fanns skäl att låta hämta Christopher L. och att förordna om ett förtida omhändertagande. Eftersom det var polismyndigheten som hade att beräkna tidsåtgången för transporten borde rätten, i enlighet med vad som framgått ovan, inför beslutet ha samrått med polisen om hur lång tids omhändertagande som därutöver krävdes för att hämtningen skulle kunna verkställas.

I rättens beslut angavs att Christopher L. fick omhändertas högst sex timmar innan förhandlingen skulle äga rum. Som framgått av den tidigare redogörelsen är bestämmelserna konstruerade så, att rätten genom ett beslut om förtida omhändertagande anger den längsta tid som en person får vara omhändertagen utöver den tid som går åt för att denne omedelbart skall kunna inställas till förhandlingen. Om det i ett sådant beslut, utan föregående kontakt med polisen, i stället anges en längsta tid för omhändertagande före förhandlingens början, kan det riskera att leda till missuppfattningar hos polisen när beslutet skall verkställas.

Uttalanden angående lämpligheten av kontakter mellan domstol och läkare med anledning av till rätten ingivna läkarintyg

(Dnr 5604-2006)

Anmälan

Jan Thomas Stenberg framförde i en anmälan klagomål mot tingsfiskalen Anna Hannell vid Göteborgs tingsrätt. Han var bl.a. missnöjd med hur hon hade handlagt en begäran från honom om att ställa in en huvudförhandling.

Utredningen

Handlingar i tingsrättens mål nr T 6377-05, T 8431-05 och FT 1338-06 hämtades in och granskades. Av de inhämtade handlingarna framgick bl.a. följande.

I målen T 6377-05 och FT 1338-06 skulle huvudförhandling hållas den 29 november 2006. Jan Thomas Stenberg var kärende i det förstnämnda målet och svarande i det andra. Den 23 november ringde Jan Thomas Stenberg till

tingsrätten och uppgav att han var sjuk och därför inte kunde inställa sig till huvudförhandlingen. Han uppmanades att komma in med ett läkarintyg som utvisade detta. Ett läkarintyg inkom den 27 november. Samma dag ringde Anna Hannell till den läkare som utfärdat intyget. I samband därmed upprättade hon en tjänsteanteckning av vilken det framgick att läkaren under samtalet beskrev Jan Thomas Stenbergs symtom, behandling och tidigare kontakter med läkaren.

Ärendet remitterades till tingsrätten för yttrande och upplysningar om vilka överväganden som föranledde telefonsamtalet till läkaren.

Tingsrätten (lagmannen Bengt-Åke Engström) kom in med ett remissvar, till vilket var fogat ett yttrande av Anna Hannell.

Anna Hannell uppgav följande.

Undertecknad har handlagt vissa av de mål som anges i anmälan, bl.a. FT 1338-06 och T 6377-05, vilka var utsatta till huvudförhandling den 29 november 2006. Vad gäller de överväganden som föranledde telefonsamtalet till läkaren anför följande.

Jan Thomas Stenberg kontaktade avdelningen på torsdagen den 23 november 2006 och uppgav att han var sjuk och önskade att förhandlingarna den 29 november 2006 skulle ställas in. Han uppmanades då att snarast möjligt inkomma med ett läkarintyg som uppvisade att hans sjukdom förhindrade honom från att närvara vid förhandlingen. På eftermiddagen den 27 november 2006 faxade Jan Thomas Stenberg ett intyg benämnt "Försäkringskassan, Medicinskt underlag – för bedömning av rätt till sjukpenning och eventuellt behov av rehabilitering" till tingsrätten och begärde att förhandlingarna skulle ställas in. Intyget var mycket kortfattat och var, enligt uppgift i intyget, upprättat med stöd av en telefonkontakt den 30 oktober 2006 och journaluppgifter den 15 maj 2006. Det framgick att Jan Thomas Stenberg var sjukskriven från den 1 november 2006 till den 15 januari 2007. Intyget var undertecknat av läkaren den 30 oktober 2006.

Efter att ha tagit del av intyget gjordes den bedömningen att förhandlingarna inte skulle ställas in. Eftersom tiden fram till förhandlingsdagen var knapp fanns det inte tid att förelägga Jan Thomas Stenberg att inkomma med ett nytt intyg. Som en sista utväg för att utreda om det ändå var så att Jan Thomas Stenbergs tillstånd förhindrade honom från att närvara vid förhandlingarna togs en kontakt med den läkare som undertecknat intyget. Syftet med kontakten var att läkaren skulle kunna förklara innehållet i intyget. Att på detta sätt klargöra innehåll i ingivna läkarintyg är ett vid tingsrätten allmänt vedertaget förfaringsätt i dylika situationer. Undertecknad frågade läkaren om denne ansåg att Jan Thomas Stenbergs hälsotillstånd förhindrade honom från att närvara vid förhandlingar i tingsrätten. Läkaren uppgav i huvudsak det som antecknats i tjänsteanteckningen. Läkarens uppgifter förändrade inte den ursprungliga bedömningen att Jan Thomas Stenberg inte hade laga förfall för att utebli från förhandlingarna. Beslut fattades att förhandlingarna inte skulle ställas in, vilket Jan Thomas Stenberg informerades om såväl muntligen som skriftligen den 28 november 2006.

Sammanfattningsvis kontaktades läkaren som en sista utväg för att utreda om Jan Thomas Stenberg hade laga förfall för att utebli från de utsatta huvudförhandlingarna. Det andra alternativet hade varit att direkt avslå Jan Thomas Stenbergs begäran om att förhandlingarna skulle ställas in.

Bengt-Åke Engström anförde i huvudsak följande.

De läkarintyg som åberopas till stöd för att inställelse till en förhandling inte kan ske på grund av sjukdom är sällan utformade med sikte på just den situationen utan utgör ett underlag för bedömningen av rätten till sjukpenning. Det läkarintyg som är aktuellt i detta ärende är av sistnämnda slag. Det kan då enligt tingsrättens mening inte föreligga något hinder för domstolen att kontrollera om sjukdomstillståndet hindrar också inställelse till en förhandling. Det bör därvid vara tillräckligt att läkarens uppfattning i just den frågan antecknas.

I förevarande fall har flera uppgifter antecknats. Läkaren har vid telefonsamtalet uppenbarligen inte lämnat ett direkt svar på den ställda frågan om sjukdomstillståndet utgjorde hinder för inställelse till en förhandling utan har upprepat vad som framgår av intyget. I den situationen måste det ha framstått som naturligt att skriva ned det som sades trots att uppgifterna i fråga om sjukdomstillståndet är desamma som framgår av läkarintyget. Tingsrätten kan inte finna att tjänsteanteckningen som sådan brutit mot någon sekretessregel eller är felaktig ur någon annan synpunkt.

I ett beslut den 9 maj 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Enligt 32 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken (RB) ska rätten, om den före ett sammanträde finner att det föreligger en omständighet som kan antas utgöra hinder för förhandlingens hållande, bestämma ny tid för förhandlingen. Av samma bestämmelses andra stycke följer bl.a. att part som får kännedom om en omständighet av det slaget är skyldig att omedelbart anmäla detta till domstolen. Domstolen måste med anledning av en sådan anmälan fatta beslut i frågan om förhandlingen ska ställas in eller inte (se NJA 1982 s. 775).

Om det är sannolikt att den som underlåtit att enligt rättens beslut infinna sig vid rätten eller i övrigt fullgöra något i rättegången har laga förfall för sin underlåtenhet, ska denna, enligt 32 kap. 6 § första stycket RB, inte leda till någon påföljd för honom eller på annat sätt läggas honom till last i rättegången. Om det på grund av någon särskild omständighet kan antas att det föreligger laga förfall ska, enligt andra stycket, den som gjort sig skyldig till underlåtenheten beredas tillfälle att komma in med utredning om detta. Rätten ska därvid skjuta upp frågan om utdömande av påföljd eller om annan åtgärd på grund av underlåtenheten.

Det är inte meningen att den nyss nämnda bestämmelsen ska leda till ett formbundet system med t.ex. skriftliga förelägganden. Kravet på att den det gäller ska beredas tillfälle att komma in med utredning är uppfyllt redan genom att han eller hon av domstolspersonal per telefon uppmanas att sända in t.ex. ett läkarintyg. Den tid inom vilken den förelagde har att prestera den begärda utredningen bör regelmässigt inte bestämmas till mer än två eller tre dagar. Även om bestämmelsen i andra stycket enligt sin ordalydelse gäller i en situation där underlåtenheten redan har inträffat, ska den tillämpas också

beträffande den som i förväg meddelar att han inte kan inställa sig till en förhandling och därvid åberopar laga förfall (se prop. 1986/87:89 s. 168 f.).

Laga förfall definieras enligt 32 kap. 8 § RB som att någon genom avbrott i allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet som han inte bort förutse eller rätten annars finner utgöra giltig ursäkt, hindrats att fullgöra vad honom ålegat. Av lagtexten torde framgå att som laga förfall kan godtas inte endast absoluta hinder utan varje omständighet av den beskaffenheten att det inte skäligen kan krävas att parten ska infinna sig till en förhandling eller på annat sätt vara verksam i rättegången. Bevisning rörande en sjukdom utgörs naturligtvis i de flesta fall av läkarintyg (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 32:22 f.). Om det i intyget anges en diagnos varav framgår att en inställelse inte kan ske, eller åtminstone inte skäligen kan begäras, bör detta i regel godtas som tillräcklig bevisning (NJA 1999 s. 715). Förekommer anledning att misstänka att en part som gör gällande laga förfall söker att förhålla rättegången kan det vara skäl att ställa större krav på vad som ska godtas som tillräcklig bevisning (NJA 2001 s. 667).

Av utredningen har framkommit att Anna Hannell, efter att ha tagit del av det av Jan Thomas Stenberg ingivna läkarintyget, gjorde bedömningen att det inte fanns anledning att bifalla dennes begäran om att ställa in den huvudförhandling som var utsatt att börja två dagar senare. I syfte att försäkra sig om att Jan Thomas Stenbergs tillstånd ändå inte var sådant att det var omöjligt för honom att delta i huvudförhandlingen ringde hon upp den läkare som utfärdat intyget och antecknade de uppgifter som läkaren lämnade.

Anna Hannell har uppgett att det vid Göteborgs tingsrätt är ett vedertaget förfarande att – när det finns behov av att klargöra innehållet i ett läkarintyg – ta kontakt med den läkare som utfärdat intyget. Det finns anledning att tro att liknande förfaranden förekommer även vid andra domstolar i landet. Jag vill med anledning därav framhålla följande.

Enligt 7 kap. 1 c § sekretesslagen (1980:100) gäller – utom i fall som här saknar intresse – sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Skaderekvisitet är således omvänt, vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess. I 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen finns vissa generella begränsningar i sekretessen. Såvitt här är av intresse gäller enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen att en sekretessbelagd uppgift kan lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. I 14 kap. 4 § sekretesslagen anges att sekretess till skydd för enskild, med vissa här inte relevanta undantag, inte gäller i förhållande till den enskilde själv och att sekretessen helt eller delvis kan efterges av honom eller henne.

Det finns inte någon bestämmelse med innebörden att en läkare, som utfärdat ett intyg som part eller annan åberopar för att göra sannolikt att han

eller hon har laga förfall för att infinna sig vid rätten eller i övrigt fullgöra något i rättegången, är skyldig att till domstol lämna uppgifter om den patient som avses i intyget. I ett sådant fall råder således inom hälso- och sjukvården, även i förhållande till domstol såvitt inte den enskilde eftergett sekretessen, en presumtion för att uppgifter om den enskildes hälsotillstånd omfattas av sekretess.

Det kan förvisso hävdas att en läkare är skyldig att känna till de aktuella sekretessbestämmelserna. Det förefaller likväl rimligt att anta att en läkare, ställd inför en förfrågan från en domstol vid ett telefonsamtal då inte något egentligt utrymme för eftertanke ges, kan komma att lämna ytterligare uppgifter om sin patient, t.ex. av det skälet att läkaren anser att han eller hon bör bistå domstolen eller till och med uppfattar sig ha en skyldighet att ge mera fullödlig information. Jag anser därför att det generellt finns anledning att från domstolens sida vara restriktiv när det gäller kontakter med läkare i frågor rörande enskilds hälsotillstånd. Enligt min uppfattning bör domstolen vidare, om kontakt ändå tas, inledningsvis klargöra för läkaren att domstolen är medveten om att läkaren inte kan lämna sådana uppgifter om den enskilde för vilka sekretess råder.

Tingsrätten har ansett att det inte kan föreligga något hinder mot att efterhöra läkarens uppfattning i frågan om den enskildes hälsotillstånd är sådant att det omöjliggör deltagande i en förhandling.

Jag kan i princip instämma i detta. Det finns emellertid en risk för att även en fråga om huruvida patienten är förhindrad att delta i en förhandling kan förmå en läkare att motivera sitt ställningstagande genom att lämna sådana ytterligare uppgifter om den enskildes hälsotillstånd som inte framgår av intyget och som därmed kan vara sekretessbelagda. Min uppfattning är därför att det finns anledning för domstolen att vara restriktiv även med att ställa en sådan fråga. Det är i vart fall angeläget att det i ett sådant fall klargörs att domstolen inte begär annat än läkarens bedömning i frågan om hinder.

En domstol måste givetvis också kunna kontakta en läkare för att få en medicinsk term förklarad, om inte upplysning om innebörden av en sådan kan fås på annat sätt.

Vid tillämpning av bestämmelserna i 32 kap. RB bör i normalfallet kontakter mellan domstolarna och intygsutfärdande läkare kunna undvikas. Det är, som framgått, den som påstår sig vara sjuk som har bevisbördan för detta. I många fall torde vad som framgår av ett läkarintyg vara tillräckligt för att det ska vara sannolikt att den som intyget avser har laga förfall. Om domstolen inte anser att så är fallet men det ändå kan antas att laga förfall föreligger ska domstolen – lämpligen per telefon – bereda den som ska inställa sig tillfälle att inom viss kortare tid inkomma med ytterligare utredning. För det fall, slutligen, att det trots läkarintyg inte ens kan antas att den som ska inställa sig

har laga förfall ska domstolen naturligtvis utgå från att sådant förfall inte föreligger.

Sammanfattningsvis är det således min uppfattning att domstolen – när ett läkarintyg ges in av någon som ska infinna sig vid rätten eller i övrigt fullgöra något i rättegången – bör eftersträva att ta ställning i frågan om laga förfall utan föregående kontakt med den läkare som utfärdat intyget. Om det undantagsvis bedöms nödvändigt att domstolen kontaktar läkaren för att be denne komplettera uppgifterna i intyget med ett besked om huruvida patienten är i stånd att närvara vid en förhandling, är det angeläget att det görs tydligt att det endast är ett ställningstagande i den saken som efterfrågas.

När det gäller tingsrättens handlande i det aktuella målet har Anna Hannell uppgett att anledningen till att hon ringde upp läkaren var att det på grund av den korta tid, knappt två dagar, som återstod innan förhandlingen skulle påbörjas inte var möjligt att förelägga Jan Thomas Stenberg att inkomma med ytterligare utredning i frågan om han hade laga förfall. Jag utgår därför från att hon om tiden inte varit så knapp i stället, i enlighet med de bestämmelser jag nyss redogjort för, hade berett Jan Thomas Stenberg tillfälle att komma in med ytterligare utredning. Om tiden var tillräcklig för ett sådant föreläggande eller inte är ytterst en bedömningsfråga och jag finner inte skäl att uttala någon kritik i den saken. Jag vill emellertid åter erinra om att ett sådant föreläggande mycket väl kan meddelas muntligen och därefter dokumenteras i akten.

Anna Hannell har vidare uppgett att den fråga hon ställde till läkaren var om Jan Thomas Stenbergs hälsotillstånd hindrade honom från att närvara vid förhandlingen. Av tjänsteanteckningen framgår emellertid att läkaren, som tingsrätten anför, inte lämnade ett direkt svar på den frågan. I stället lämnade han, som Anna Hannell angett i protokoll med beslut att inte ställa in den aktuella huvudförhandlingen, närmare uppgifter om Jan Thomas Stenbergs situation. Det inträffade visar, enligt min uppfattning, på de svårigheter som lätt kan uppstå när domstolen kontaktar en läkare med anledning av ett ingivet läkarintyg. Jag vill emellertid framhålla att jag inte funnit anledning att anta att läkaren genom de uppgifter han lämnade gjorde sig skyldig till brott.

Uttalanden om möjligheten att vid prövning av ett besöksförbud avvakta med förhandling så att prövningen av förbudet görs i mål om allmänt åtal rörande brott

(Dnr 1046-2007)

Anmälan

HansOlof W. framförde i en anmälan, som kom in till JO den 6 mars 2007, klagomål mot bl.a. Ångermanlands tingsrätt och anförde bl.a. att han i no-

vember 2006 till tingsrätten lämnat in ett överklagande av ett beslut om besöksförbud och att han ännu vid tiden för anmälan inte fått någon reaktion från rätten.

Utredning

Handlingar i tingsrättens ärende Å 2822-06 infordrades och granskades. Av dessa framgick bl.a. följande.

Den 17 november 2006 meddelade åklagare HansOlof W. förbud att besöka viss person till och med den 17 februari 2007. Bakgrunden var att han anmälts för att ha hotat en tjänsteman vid kommunen. HansOlof W:s överklagande kom in till tingsrätten den 27 november 2006. Åklagaren förelades den 13 december att yttra sig, och i ett yttrande den 28 december uppgav denne att ärendet kunde avgöras på handlingarna. Dagen därpå inkom en framställan om förordnande av offentlig försvarare för HansOlof W. Han var misstänkt för hot mot tjänsteman och överträdelse av besöksförbud. Den 17 januari 2007 bereddes motparten tillfälle att yttra sig i ärendet. Av dagboksbladet framgår att tingsrätten haft vissa kontakter med kammaråklagaren Stina Sjöqvist i frågan om när åtal var att vänta i brottmålet. Något beslut i frågan om besöksförbud hade ännu i början av april 2007 inte meddelats.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet.

Tingsrätten (lagmannen Ylva Johansson) kom in med ett remissvar, till vilket var bifogat ett yttrande från rådmannen Arne Skoog, ett dagboksblad i tingsrättens mål B 3089-06 och ett yttrande från Stina Sjöqvist (de två sistnämnda här utelämnade).

Arne Skoog uppgav bl.a. följande.

Såsom ansvarig domare för ärendets handläggning, lämnar jag härmed följande yttrande rörande saken.

Såsom angetts i remissen kom HansOlof W:s överklagande av beslutet om besöksförbud, vilket meddelats av åklagare den 17 november 2006, in till tingsrätten den 27 november 2006. Efter föreläggande därom kom den beslutande åklagaren, kammaråklagare Stina Sjöqvist, den 28 december 2006 in med sitt yttrande över överklagandet. Vid telefonkontakt som tingsrätten den 8 januari 2006 tog med Stina Sjöqvist med anledning av att HansOlof W. begärt muntlig förhandling, framkom att hon den 28 december 2006 gjort en framställan om att offentlig försvarare skulle förordnas för HansOlof W. på grund av misstanke om överträdelse av besöksförbudet i fråga och att tingsrätten sedan den 3 januari 2007 hade förordnat advokat Ulf Holst för uppdraget. Till följd av framställningen och förordnandet hade ett brottmål – B 3089-06 – lagts upp hos tingsrätten, vilket kommit att lottas på en rotel som annan domare ansvarar för. Vid samtalet med Stina Sjöqvist uppgav hon vidare att åtal avseende överträdelse av det meddelade besöksförbudet var att vänta, att utredningsarbetet hos polisen hade ”förturskaraktär” och att åtalet därför bedömdes kunna ges in till tingsrätten inom tre veckor.

I 22 § lagen (1988:688) om besöksförbud föreskrivs att om någon har begärt rättens prövning av ett beslut i fråga om besöksförbud och är den mot vilken förbudet gäller misstänkt för brott som har betydelse för prövningen av frågan om förbudet, får beslut i fråga om besöksförbud prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. På grund av vad åklagaren uppgett gjorde jag då den bedömningen att HansOlof W:s överklagande lämpligast togs upp till prövning i samband med prövningen av det förväntade åtalet och huvudförhandlingen rörande det. Ett skäl för det ställningstagandet var, förutom de processuella fördelarna med att kunna pröva frågan om förbudet och brottsmisstanken i ett sammanhang, att det av HansOlof W:s skriftliga argumentering framstod som angeläget att han fick juridiskt bistånd för att föra sin talan i ärendet, vilket han bedömdes kunde få inom ramen för det tidigare beslutade försvararuppdraget. Behovet av juridiskt biträde framstod än tydligare av innehållet i en skrift som HansOlof W. senare gav in till tingsrätten i vilken han namngav och sade sig vilja åberopa ett 90-tal vittnen.

När något åtal inte kommit in inom den förutskickade tiden togs nya telefonkontakter med åklagarkammaren i Sundsvall. Alla har inte dagboksantecknats eftersom Stina Sjöqvist inte alltid gick att nå för ett besked. Den 14 februari 2007 meddelade Stina Sjöqvist att det inträffat komplikationer i utredningsarbetet som gjort att utredningen inte kunnat slutföras inom den tid som tidigare angetts. Hon upplyste vidare att någon förlängning av besöksförbudet, vilket sträckte sig till den 17 februari 2007, inte var aktuell. Vid ett nytt samtal med Stina Sjöqvist den 21 februari 2007 bekräftade hon att någon begäran om förlängning inte kommit in men också att åtal om överträdelse av det tidigare förbudet var att förvänta inom kort. Den 15 mars 2007 meddelade hon att polisens utredningsarbete i det närmaste var klart.

De överväganden jag gjorde under februari 2007 då jag insåg att åtalet, trots vad som sagts, skulle dröja var att det tidsmässigt inte var möjligt att hinna kalla till ett sammanträde i det anhängiggjorda ärendet innan tiden för besöksförbudet löpte ut. Å andra sidan bedömde jag att HansOlof W., oaktat detta, inte betagits sin rätt att få sin sak prövad eftersom prövningen huruvida beslutet om besöksförbud uppfyllde de angivna grundförutsättningarna i 1 § besöksförbudslagen, alltjämt kunde ske inom ramen för det åtal som skulle komma; om det vid huvudförhandlingen skulle visa sig att besöksförbud av ett eller annat skäl meddelats felaktigt, skulle ju åtalet om överträdelse av detsamma naturligen komma att ogillas.

Eftersom något åtal inte inkommit vid tiden för det nu begärda remissvaret, har tingsrätten på nytt kontaktat Stina Sjöqvist och denna gång begärt ett skriftligt yttrande i brottmålet. Av det svar som kommit in framgår, såvitt jag förstår, att förundersökningen snart är slutförd och att åtal är att förvänta inom kort. Läget är i princip oförändrat.

Slutligen kan jag bara beklaga att HansOlof W. upplever att tingsrätten försummat hans begäran om en överprövning av det meddelade besöksförbudet. Med hänsyn till ärendets karaktär tycker jag mig ha försökt ”driva på” ärendet i förhoppningen att så snabbt som möjligt få avgjort de lagliga förutsättningarna för åklagarbeslutet den 17 november 2006. Uppgiften om att det förestående åtalet och den förhållandevis korta tid som besöksförbudet gällde – tre månader – har emellertid lett till att tingsrätten inte kallat till något särskilt sammanträde inom ramen för det anhängiggjorda ärendet innan besöksförbudet upphörde att gälla. Måhända är det en klen tröst, men jag är alltjämt av den åsikten att HansOlof W., förutsatt att det som förutskickats kommer att väckas åtal mot honom, på grund av bestämmelsen i 22 § lagen om besöks-

förbud, kommer att få argumentera och föra bevisning för sin sak samt få prövat av domstolen huruvida det var rätt eller fel av åklagaren att meddela beslutet i fråga.

Ylva Johansson anförde bl.a. följande.

HansOlof W. ringde undertecknad någon gång kring årsskiftet och var upprörd över att ärendet inte hade avgjorts. Han hade dessförinnan varit i kontakt med tingsrättens kansli i Örnsköldsvik. Efter telefonsamtalet med HansOlof W. kontaktade jag Arne Skoog som redogjorde för sin bedömning att ärendet borde handläggas tillsammans med det förestående åtalet, som snart skulle ges in till tingsrätten. Jag kontaktade därefter HansOlof W. och redogjorde för Arne Skoogs bedömning.

Något åtal har ännu inte väckts och besöksförbudet har upphört. Med hänsyn härtill kan den slutsatsen dras att tingsrätten borde ha kallat till sammanträde så fort som möjligt eller avgjort ärendet på handlingarna. Samtidigt är omständigheterna i ärendet speciella med hänsyn till att HansOlof W. har svårigheter att själv föra sin talan på ett adekvat sätt. Vidare bedömdes det förväntade åtalet gällande överträdelse av besöksförbud kunna få betydelse för frågan om prövning av besöksförbudet. På grund härav anser tingsrätten att den bedömning som Arne Skoog gjorde, dvs. att ärendet om besöksförbud och brottmålet skulle handläggas gemensamt, framstår som riktig. Enligt åklagarens yttrande håller förundersökningen på att avslutas. Om åtal inkommer kommer huvudförhandling att hållas så fort det är möjligt.

Tingsrätten inkom med vissa ytterligare handlingar, av vilka framgick att åklagaren ansökt om stämning mot HansOlof W. i mål B 3089-06 och att tingsrätten i juli 2007 kallat till en huvudförhandling att hållas den 29 augusti 2007.

I ett beslut den 18 december 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Av 6 a § lagen om besöksförbud (1988:688) framgår att handläggningen av ärenden om besöksförbud skall ske skyndsamt. Bestämmelsen skall tillämpas på såväl åklagares som tingsrättens handläggning av dessa ärenden (jfr prop. 1987/88:137 s. 44). Det kan i sammanhanget nämnas att det enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter skall meddelas beslut i fråga om besöksförbud inom en vecka från det att ansökan om besöksförbud kommit in till eller av annan anledning tagits upp vid en åklagarkammare, om inte särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter (ÅFS 2005:27).

Har någon begärt rättens prövning av ett beslut i fråga om besöksförbud och är den mot vilken förbudet avses gälla misstänkt för brott som har betydelse för prövning av frågan om förbudet, får beslutet, enligt 22 § lagen om besöksförbud, prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. Därvid tillämpas bestämmelserna om rättegång i brottmål. Bakgrunden till bestämmelsen är

enligt förarbetena att det kan förekomma att en fråga om besöksförbud kommer upp under en pågående brottmålsprocess och att prövningen av besöksförbudet då av praktiska skäl bör kunna ske i brottmålet (a. prop. s. 32). Mot bakgrund särskilt av det nämnda skyndsamhetskravet bör dock frågan om besöksförbud avgöras utan att den slutliga utgången i brottmålet avvaktas, om handläggningen av brottmålet drar ut på tiden (jfr a. prop. s. 51).

Av utredningen framgår att HansOlof W:s begäran om domstolens prövning av besöksförbudet, som gällde fram till och med den 17 februari 2007, inkom till tingsrätten den 27 november 2006. Drygt två veckor därefter förelades åklagaren att yttra sig och ytterligare fem veckor senare bereddes motparten tillfälle att yttra sig. Då återstod endast en månad innan besöksförbudet upphörde att gälla.

Tingsrätten prövade inte besöksförbudet under den tid som detta gällde. Som förklaring har Arne Skoog bl.a. uppgett att han, sedan åklagaren den 8 januari 2007 lämnat besked att åtal var att vänta inom tre veckor, gjorde bedömningen att prövningen lämpligast borde ske i samband med huvudförhandling i brottmålet. Ylva Johansson har funnit att Arne Skoogs bedömning, mot bakgrund av HansOlof W:s svårigheter att själv föra sin talan och då det förväntade åtalet kunde ha betydelse för prövningen av besöksförbudet, var riktig.

Ett beslut att ålägga en person besöksförbud innebär inskränkningar i dennes rörelsefrihet. Det är från rättssäkerhetssynpunkt nödvändigt att den mot vilken ett sådant beslut riktas har möjlighet att snabbt få åklagarens beslut prövat av domstol (jfr a. prop. s. 29). Jag kan ha förståelse för att en domstol avvaktar med sin prövning av ett besöksförbud om en huvudförhandling i ett därmed sammanhängande brottmål är nära förestående. Som framgått av det nu sagda kan prövningen emellertid inte få anstå annat än under en helt kort tid.

Åklagaren uppgav i början av januari 2007 att åtal sannolikt skulle väckas inom tre veckor. Till denna tid har tingsrätten haft att lägga den tid det tar att förbereda och sätta ut ett brottmål till huvudförhandling, rimligtvis minst ytterligare någon vecka. Enligt min mening var, även om åklagaren skulle ha inkommit med åtal inom den tid som ursprungligen angavs, den tid som kunde beräknas förflyta före huvudförhandling i brottmålet alltför lång. Tingsrätten borde således inte ha avvaktat huvudförhandlingen i brottmålet. I stället borde tingsrätten tidigare än vad som skedde ha kommunicerat ärendet på det sätt som var erforderligt och därefter ha prövat saken utan dröjsmål.

Jag har svårt att förstå den vikt som Arne Skoog och även Ylva Johansson synes ha lagt vid antagandet att HansOlof W. senare kunde få riktigheten av besöksförbudet prövad vid en huvudförhandling, vid vilken denne skulle biträdas av en offentlig försvarare. Genom att inte pröva ärendet under besöksförbudets giltighetstid har tingsrätten i praktiken berövat HansOlof W.

2008/09:JO1

rätten att få sin sak prövad. Vad som sedan tiden för ett besöksförbud väl har löpt ut eventuellt uttalas angående förbudets riktighet kan inte ersätta en prövning av den pågående frihetsinskränkningen. Jag är således starkt kritisk till det sätt som ärendet hanterades på.

Förutsättningarna för rättelse enligt förvaltningsprocesslagen

(Dnr 4130-2007)

Anmälan

I en anmälan till JO den 19 september 2007 kritiserade Eva Persson och Katarina Persson Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, för handläggningen av ett mål om strandskyddsdispens för fastigheten Säldebråten 1:164 i Kils kommun (mål nr M 6196-05). De uppgav bl.a. följande. Miljööverdomstolen beslutade den 13 december 2005 att inte meddela prövningstillstånd i målet. Miljödomstolens dom stod därför fast. Kort tid därefter beslutade Miljööverdomstolen om en rättelse av beslutet den 13 december 2005. Enligt rättelsen meddelade domstolen prövningstillstånd i målet. Klagandena ifrågasatte huruvida det förelegat någon sådan uppenbar oriktighet som kunnat rättas enligt 32 § förvaltningsprocesslagen.

Utredning

Miljööverdomstolens akt i mål M 6196-05 angående strandskyddsdispens och Länsstyrelsens i Värmlands län akt i ärende 403-1009-06 angående överklagande av strandskyddsdispens rekviderades och gick igenom här. Vidare rekviderades handlingar ur Miljö- och byggnadsnämndens i Kils kommun akter i de aktuella ärendena om strandskyddsdispens (ärendenr Bygg 2004.63 231 och Övr. 2005.25 407).

Därefter upprättades en promemoria, i vilken det inledningsvis redogjordes för ärendets handläggning hos JO varefter följande redogörelse och förslag lämnades.

Miljö- och byggnadsnämnden i Kils kommun beviljade den 6 december 2004 Björn Carlsson strandskyddsdispens för ändrad användning av ett badhus till fritidshus på fastigheten Säldebråten 1:164 i Kils kommun. Beslutet överklagades av Naturskyddsföreningen i Värmland. Länsstyrelsen i Värmlands län avslog den 20 april 2005 Naturskyddsföreningens överklagande. Naturskyddsföreningen överklagade länsstyrelsens beslut till Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen, som i en dom den 5 juli 2005 upphävde den meddelade strandskyddsdispensen. Miljödomstolens dom överklagades till Miljööverdomstolen av Björn och Birgitta Carlsson. Enligt protokoll den 1 december

2005 beslutade Miljööverdomstolen att inte meddela prövningstillstånd. Beslutet skulle meddelas den 13 december 2005. Miljödomstolens dom stod därmed fast. Protokollet expedierades den 13 december 2005 till Björn och Birgitta Carlsson, Naturskyddsföreningen i Värmland, Miljö- och byggnadsnämnden i Kils kommun och Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen.

Enligt protokoll den 21 december 2005 beslutade Miljööverdomstolen att den 22 december 2005 meddela följande beslut.

Med stöd av 32 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) rättar Miljööverdomstolen sitt beslut i protokoll den 13 december 2005 i mål nr M 6196-05 så att beslutet i stället får följande lydelse.

”Miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd. Beslutet får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.”

Miljööverdomstolens beslut om rättelse får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.

Samma dag, den 22 december 2005, beslutade Miljö- och byggnadsnämnden i Kils kommun att medge strandskyddsdispens för fastigheten Säldebråten 1:164, sedan en ansökan kommit in till nämnden under dagen från Björn Carlsson.

Den 5 januari 2006 kom till Miljööverdomstolen, från länsstyrelsen, in en kopia av miljö- och byggnadsnämndens protokoll den 22 december 2005, med beslut om strandskyddsdispens. Naturvårdsverket överklagade den 12 januari 2006 nämndens beslut till Länsstyrelsen i Värmlands län samt sände samtidigt över en kopia av överklagandet till Miljööverdomstolen. Kopian kom in till domstolen den 16 januari 2006.

Den 12 juni 2006 meddelade Miljööverdomstolen dom i vilken man upphävde miljödomstolens dom och fastställde länsstyrelsens beslut den 20 april 2005.

Den 28 juni 2006 beslutade länsstyrelsen att upphäva miljö- och byggnadsnämndens beslut den 22 december 2005 om strandskyddsdispens bl.a. eftersom nämnden saknat befogenhet att pröva frågan om strandskyddsdispens för ändrat användningssätt innan Miljööverdomstolen avgjort frågan.

I 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) föreskrivs följande.

Om domstolen finner att en dom eller ett beslut innehåller någon uppenbar oriktighet till följd av domstolens eller någon annans skrivfel, räknepel eller liknande förbiseende, får domstolen besluta om rättelse.

Har domstolen av förbiseende underlåtit att fatta ett beslut som skulle ha meddelats i samband med ett avgörande, får domstolen komplettera sitt avgörande inom sex månader från det att avgörandet vann laga kraft. En komplettering senare än två veckor efter det att avgörandet meddelades får dock ske endast om en part begär det och ingen annan part motsätter sig kompletteringen.

Innan beslut om rättelse eller komplettering fattas, skall parterna även i annat fall än som avses i andra stycket andra meningen ha fått tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövligt. Beslutet skall om möjligt antecknas på varje exemplar av den dom eller det beslut som rättas eller kompletteras.

Möjligheten att rätta enligt paragrafen avser bara oriktigheter till följd av skrivfel, räknepel eller liknande förbiseenden (förbiseendefel). Paragrafen ger däremot inte domstolen någon befogenhet att rätta sådana fel i ett besluts innehåll som beror på bristfällig utredning, felaktig faktabedömning, oriktig rättstillämpning eller bedömningsfel. För att ett förbiseendefel skall få rättas enligt paragrafen måste dock oriktigheten vara uppenbar. Felet skall med

andra ord vara sådant att var och en med normal iakttagelseförmåga bort kunna upptäcka detta. Felet kan exempelvis framgå av ett studium av enbart själva beslutet eller vid en enkel jämförelse med handlingarna i ärendet. Vidare måste det utan ringaste tvivel stå klart vilket innehåll domstolen avsett att ge sitt beslut. Det måste vara tydligt att felet är ett förbiseendefel och inte ett bedömningsfel. (Se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 u. 2007, s. 333–334 och Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., 5 u. 2005 s. 323–327.)

Miljööverdomstolen bör anmodas att yttra sig i fråga om rättsenligheten av rättelsebeslutet den 22 december 2005.

Vidare bör domstolen anmodas att redovisa vilka överväganden som gjordes sedan domstolen fått kännedom om miljö- och byggnadsnämndens beslut den 22 december 2005 om strandskyddsdispens.

Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, anmodades att göra en utredning och yttra sig enligt promemorian.

Hovrättsråden Anders Holmstrand och Henrik Runeson uppgav följande.

Efter överklagande av Vänersborgs tingsrätts, miljödomstolen, dom den 5 juli 2005 i mål nr M 1102-05, föredrogs målet den 1 december 2005 för prövningstillstånd vid Miljööverdomstolen, varvid rättens tre ledamöter enhälligt beslutade att meddela prövningstillstånd i målet. Den 13 december 2005 expedierades protokollet från föredragningen, varefter vid den fortsatta handläggningen av målet upptäcktes att det i protokollet intagna beslutet felaktigt fått innebörden att prövningstillstånd inte meddelades. Även om det expedierade beslutet således hade fått motsatt innebörd än det fattade beslutet, gjordes den bedömningen att felaktigheten kunde ses som ett förbiseendefel och därmed bli föremål för rättelse enligt 32 § förvaltningsprocesslagen. Någon annan praktisk möjlighet att åstadkomma rättelse ansågs inte finnas och beslutet i fråga om prövningstillstånd hade inte rättsverkningar för annan än klagandena i målet, vilka gynnades av att rättelse skedde utan dröjsmål.

När det gäller Miljö- och byggnadsnämndens i Kils kommun beslut den 22 december 2005, som fattades efter Miljööverdomstolens rättelsebeslut den 21 december 2005, gjordes bedömningen att detta inte alls påverkade prövningsförfarandet i Miljööverdomstolen.

Hovrättslagmannen Ulf Bjällås lämnade följande yttrande.

Jag instämmer i det yttrande som Anders Holmstrand och Henrik Runeson lämnat (se bilaga). Att rätta beslutet var som jag ser det, det enda praktiska förfaringsättet som också bör kunna rymmas inom bestämmelsen i 32 § förvaltningsprocesslagen. Någon rättsförlust för omkringboende har inte uppkommit genom rättelsebeslutet. De har inte talerätt eftersom endast allmänna intressen beaktas i mål om strandskyddsdispens. Alternativet att uppmåna klagandena att ansöka om resning i Högsta domstolen framstår som mycket opraktisk och till nackdel för klagandena.

Det är att beklaga att protokollet innehöll ett väsentligt fel. Vid nästa genomgång med personalen på avdelningen ska vi diskutera hur fel av detta och liknande slag skall undvikas i framtiden.

Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, genom hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, yttrade följande.

Miljööverdomstolen rättade med stöd av 32 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) i beslut den 22 december 2005 sitt beslut i protokoll den 13 december 2005 i mål nr M 6196-05 att inte meddela prövningstillstånd på så sätt att prövningstillstånd meddelades.

För en redogörelse av målets handläggning och de överväganden som gjordes efter beslutet om strandskyddsdispens, se hovrättslagmannen Ulf Bjällås respektive hovrättsråden Anders Holmstrands och Henrik Runesons yttrande (bilaga 1 och 2). Av de inhämtade yttrandena framgår att ledamöterna gjorde bedömningen att felaktigheterna kunde ses som ett förbiseendefel och därmed bli föremål för rättelse enligt 32 § förvaltningsprocesslagen. Mot denna bakgrund lämnas följande yttrande vad gäller rättsenligheten av rättelsebeslutet.

För att ett förbiseendefel skall få rättas enligt 32 § första stycket förvaltningsprocesslagen krävs att oriktigheten har varit uppenbar. Detta innebär att det måste ha stått klart för parterna vilket innehåll som domstolen avsett att ge sitt beslut. Den rättelse som gjordes innebär att beslutet fick ett motsatt materiellt innehåll och rättelsen påverkade således utgången i sak. Då det ursprungliga beslutet inte innehöll några skäl framgår inte heller av beslutet i övrigt att slutet blivit ett annat än vad domstolen menat. Det kan vid sådana förhållanden inte ha stått klart för parterna vilket innehåll som beslutet var avsett att ha. Vidare bör noteras att parterna inte fick tillfälle att yttra sig innan beslutet om rättelse fattades, vilket skall ske enligt den aktuella bestämmelsens tredje stycke, om det inte är obehövligt.

Sammanfattningsvis synes förutsättningarna för rättelse av uppenbar oriktighet enligt 32 § förvaltningsprocesslagen inte ha förelegat i förevarande fall. Hovrätten beklagar denna brist i domstolens handläggning.

I fråga om domstolens överväganden i anslutning till miljö- och byggnämndens beslut den 22 december 2005 hänvisas till yttrandet, bilaga 2.

Anmälarna kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 21 december 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Enligt min mening står det med hänsyn till vad som kommit fram i ärendet helt klart att Miljööverdomstolen genom rättelsebeslutet den 22 december 2005 gått utöver en rättsenlig tillämpning av 32 § första stycket förvaltningsprocesslagen. Vad ledamöterna i domstolen anförde om att rättelsen varit det enda praktiska förfaringssättet och om att det inte hade rättsverkningar för andra än klagandena i målet förändrar inte den bedömningen.

Miljööverdomstolen förtjänar allvarlig kritik. Jag har övervägt att gå vidare i saken men har främst med hänsyn till den långa tid som förflutit valt att stanna vid den uttalade kritiken.

2008/09:JO1

I fråga om de i remissen efterfrågade övervägandena i anledning av miljö- och byggnadsnämndens beslut den 22 december 2005 låter jag bero vid vad Miljööverdomstolen har anfört.

Ärendet avslutas.

Åklagar- och polisväsendena

Uttalanden om lagligheten av en polismans beslut att beslagta två hundar och sedan ”förverka/avliva” dem

(Dnr 4842-2005)

I ett beslut den 26 oktober 2007 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Initiativet

I JO:s ärende dnr 3048-2005 framförde N.K. klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län, Södertörns polismästardistrikt, med anledning av att en polisman i samband med ett polisingripande mot hennes pappa den 25 juni 2005 skottsbadat två hundar. Hundarna hade därefter förts till ett djursjukhus där en veterinär bedömde att de behövde opereras. Veterinären fick dock ett samtal från polisen som i stället hade beslutat att hundarna omedelbart skulle avlivas. N.K. gjorde gällande att beslutet om avlivning fattats på felaktiga grunder bl.a. eftersom det inte fanns några tidigare anmälningar om att den ena hunden, som hon påstod var hennes, betett sig aggressivt.

I ärendet framkom att polismyndigheten hade upprättat en anmälan med anledning av att polismannen avlossat skott med sitt tjänstevapen och att anmälan hade överlämnats till Åklagarmyndigheten (K155140-05). Den 28 juni 2005 beslutade vice chefsåklagaren Kay Engfeldt (Riksenheten för polismål, Stockholm) att inte inleda förundersökning om tjänstefel med motiveringen att det inte fanns anledning att anta att något brott begåtts i samband med att polismannen avlossat sitt tjänstevapen. I JO:s ärende framkom även att polisen, efter skottlossningen, tagit hundarna i beslag och därefter beslutat att förverka/avliva dem. Denna åtgärd syntes inte ha varit föremål för åklagarens prövning. Jag beslutade därför den 22 september 2005 att lämna över den delen av ärendet till Åklagarmyndigheten för handläggning samt begärde att få ta del av åklagarens beslut och utredning i ärendet. Den 3 oktober 2005 beslutade Kay Engfeldt att inte heller i denna del inleda förundersökning.

Mot bakgrund av vad som kommit fram i ärendet dnr 3048-2005 om polisens beslut att ta hundarna i beslag och sedan förverka/avliva dem beslutade jag den 8 november 2005 att ta upp saken till utredning som ett initiativärende.

Utredning

Från Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, inforrades en kopia av ”Sammanställning av förundersökning” (dnr Ai-793-541-05).

Av utredningen i ärendet framgick sammanfattningsvis följande.

Enligt polisanmälan i ärendet K155140-05, upprättad den 25 juni 2005, hade en polisman i samband med ett ingripande samma dag attackerats av två dobermann-hundar och avlossat två skott i nödvärn mot hundarna. Hundarna, som skadades vid skottlossningen, fördes genom polismyndighetens försorg till ett djursjukhus.

Samma dag upprättades också en anmälan om försök till våld mot tjänsteman (K155088-05). Enligt denna anmälan hade en namngiven person genom att bussa sina hundar på en polispatrull, alternativt underlåtit att återkalla hundarna då de attackerade, gjort sig skyldig till försök till våld mot tjänsteman. Inspektören Anders Lantz, som tjänstgjorde som stationsbefäl den aktuella dagen, beslutade att hundarna skulle tas i beslag. Enligt beslagsprotokollet angavs att ändamålet med beslaget var att utröna omständigheter som kunde antas vara av betydelse för utredningen av brottet och som brott angavs försök till våld mot tjänsteman. Han beslutade senare samma dag att hundarna skulle förverkas/avlivas. Som motivering till beslutet angavs att de hade använts som brottsverktyg och att de hade uppvisat ett aggressivt beteende mot polismännen men också mot personal på djursjukhuset. Vidare motiverades beslutet med att det fanns ytterligare tolv anmälningar vid polismyndigheten avseende den misstänkte där dennes hundar använts i brottslig verksamhet och uppvisat ett aggressivt beteende mot människor. Enligt beslutet ansågs alternativet att omhänderta hundarna inte befogat då dessa var svårt skadade och krävde långvarig vård på djursjukhus, vilket skulle innebära en avsevärd kostnad för polismyndigheten.

Hundföraren inspektören Johan Barvaeus (operativa avdelningen, hundenheten) upprättade den 25 juni 2005 en promemoria i anslutning till händelsen. I promemorian antecknade han sammanfattningsvis följande. Han kallades till den aktuella platsen med anledning av att polis skjutit mot två hundar i samband med ett ingripande. Han såg till att de båda hundarna, varav den ena var mycket aggressiv, fördes till djursjukhus. I samband med avrapportering framkom uppgifter om att hundarna hade "sänts i uppsåt mot polismännen" i samband med ingripandet. Efter samråd med honom beslutade Anders Lantz att beslagta och förverka hundarna. I egenskap av hundförare uppfattade han de två skjutna hundarna som mycket farliga för allmänheten eftersom hundarna "utan tvekan med stor motivation angripit" en polisman. Polismannen hade vid ingripandet backat för att ta sig ur situationen men hundarna hade målmedvetet fortsatt sina angrepp och vid ett flertal tillfällen huggit i luften efter polismannen. Denne lyckades dock höja beredskapen med tjänstevapnet och kunde därmed avvärja hundarnas angrepp genom att skjuta. I samband med avrapporteringen informerade Johan Barvaeus en veterinär vid djursjukhuset om polisens beslut och veterinären uppgav att hon skulle ombesörja avliv-

ningen av de två hundarna. Veterinären upplyste också om att hon vid kontakten med hundarna hade bedömt dem som mycket aggressiva och att särskilt en av dem utmärkt sig negativt.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vilka överväganden som hade föregått beslutet den 25 juni 2005 att ta hundarna i beslag och sedan att omedelbart förverka/avliva dem.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson) kom in med ett remissvar till vilket fogades upplysningar från polismästaren Jan-Olov Onshagen, Södertörns polismästardistrikt.

Jan-Olov Onshagen anförde bl.a. följande.

Bedömning

Utredningen har inte kunnat visa om hundägaren beordrat hundarna till attack mot polismannen eller om hundarna agerat på egen hand. För polismännen på plats hade detta mindre betydelse vid tidpunkten för attacken. För att freda sig mot angreppet använde J. sitt tjänstevapen och våldsanvändningen får anses vara försvarlig i den uppkomna situationen. Åklagaren har kommit till samma slutsats och har inte inlett förundersökning i den delen.

Enligt vad som framgår av 3 § tillsynslagen (lagen om tillsyn över hundar och katter; JO:s anm.) får polismyndigheten låta avliva en bitsk hund enligt 2 §. För att en hund skall kunna sägas ha visat benägenhet att bita bör det finnas dokumentation att den vid minst ett tidigare tillfälle har bitit människor eller hemdjur.

Inspektör Johan Barvaeus som har stor erfarenhet av hundar skriver bland annat i sin promemoria att han uppfattar hundarna som mycket farliga för allmänheten och att det var en ren tillfällighet att J. inte blev allvarligt skadad. Hundarna har enligt upprättad promemoria utan att tveka och med stor motivation attackerat en polisman. Hundarna har också av personalen på djursjukhuset uppfattats som mycket aggressiva och dessa hade ifrågasatt om hundarna var helt friska. Stationsbefälet Anders Lantz gjorde slagningar i RAR och kom fram till att hundägaren haft stora problem med sina hundar vid tidigare tillfällen. Tolv olika anmälningar förelåg avseende den misstänkte där hans hundar använts i brottslig verksamhet och uppvisat aggressivt beteende mot människor. Det framgår inte om det var samma hundar.

Polismyndigheten i Stockholms län, närpolisen Skärholmen, har emellertid i två beslut från den 16 november 2004, diarienummer AA-693-83441-04, 0201-K94287-04 med flera, meddelat att hundarna Ta respektive B skulle vara försedda med munkorg och föras i fast, högst tre meter långt koppel när de vistades utanför familjens bostad. Bakgrunden till beslutet var att det i samband med utredning gällande flera händelser mellan januari 2003 och april 2004 kunde konstateras att hundarna Ta och B av rasen dobermann vid flera tillfällen sprungit lösa och attackerat och bitit flera människor. J.K. respektive N.K. har delgivits besluten.

Som framgått ovan får en sådan bitsk hund avlivas av polismyndigheten enligt tillsynslagen. Enligt delegationsordning har också stationsbefäl rätt att fatta sådant beslut. Normalfallet är att ett intyg från veterinär skall inhämtas innan beslut om avlivning fattas. Det behövs dock inte i två fall, om det är uppenbart obehövt eller om det rör sig om fara i dröjsmål. I det aktuella

fallet var det uppenbart obehövt med anledning av vad som framkommit i ärendet.

Frågan om beslag och förverkande/avlivning av hundarna

Frågan får inte röra någon som är tilltalad för brott.

Det måste stå helt klart för den beslutande polisen att den som drabbas av ett beslut om förverkande inte är åtalad för brottet och inte kommer att bli det. Det bör också stå klart att den misstänkte inte kommer att bli föremål för strafföreläggande. Föreligger tveksamhet om detta bör ärendet överlämnas till åklagare.

Anders Lantz beslut har inte grundat sig på tillsynslagen utan han har funnit att hundarna använts som brottsverktyg och därigenom skall tas i beslag och förverkas/avlivas. En polisman får som framgår normalt inte fatta ett sådant slutgiltigt beslut utan detta skall som huvudregel fattas av domstol. Den behörighet som en polis har att fatta beslut om förverkande i vissa fall omfattar inte den händelse som behandlas här. Stationsbefälets beslut att ta hundarna i beslag och sedan besluta om förverkande/avlivning har därigenom fattats på felaktiga grunder.

Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis hade stationsbefälet Anders Lantz rätt att fatta beslut om att omhänderta och även avliva hundarna. Södertörns polismästardistrikt ställer sig bakom beslutet och menar att åtgärden var såväl befogad som lag-enlig och med avseende på hundar av det slag som ärendet gäller, även nödvändig. Lagstödet som åberopades för åtgärden var dock felaktigt. Detta kan grunda sig på att lagen som styr hantering av bitska hundar allmänt anses som krånglig och ålderdomlig och inte är anpassad till nutida samhälle. Den är också svårtolkad i vissa avseenden. Södertörns polismästardistrikt har därför för avsikt att informera personalen i allmänhet, och de personalkategorier som har delegation att fatta myndighetsbeslut enligt tillsynslagen i synnerhet, om gällande bestämmelser om lagen i fråga. Det är också tänkbart att en utbildningsinsats behöver sättas in. Lagen ger möjligheter att komma tillrätta med besvärliga hundar och det är därför särskilt viktigt, inte minst för allmänhetens skydd eller behov av stöd gentemot vissa olämpliga hundägare, att ge, och ha, fördjupade kunskaper om den aktuella lagstiftningen.

Polismyndigheten gjorde bl.a. följande bedömning.

Polismyndigheten kan konstatera att beslut om förverkande av beslag enligt BrB endast kan fattas av domstol, om inte något av undantagen i annan lagstiftning gäller. Så var inte fallet i den aktuella situationen. Stationsbefälet hade därmed, som också framgår av Södertörns polismästardistrikts yttrande, inte behörighet att i enlighet med brottsbalkens regler fatta beslut om förverkande av beslaget genom avlivning.

Polismyndigheten kan härefter konstatera följande. Stationsbefälet hade enligt delegationsordningen för Södertörns polismästardistrikt behörighet att utom kontorstid fatta beslut om avlivning av hundar i enlighet med 3 § tillsynslagen. Händelsen inträffade på midsommardagen den 25 juni 2005.

Av 3 § andra stycket tillsynslagen framgår att polismyndigheten får besluta om omhändertagande av hundar som visat benägenhet att bita människor och att myndigheten har rätt att avliva sådana hundar. Innan så sker skall polis-

myndigheten inhämta yttrande från veterinär, om det inte är uppenbart obehövligt.

Polismyndigheten gör mot bakgrund av vad som framgår ovan och den utredning i övrigt som föreligger i ärendet bedömningen att det förelåg en sådan situation som innebar att stationsbefälet hade rätt att i enlighet med tillsynslagen besluta om omhändertagande och avlivning av hundarna samt att det var uppenbart obehövligt att inhämta ett formellt yttrande från veterinär då veterinären på djursjukhuset ansåg att hundarna var mycket aggressiva. Det stationsbefälet rätteligen skulle ha gjort var att häva beslaget och i stället besluta om omhändertagande av hundarna och avlivning av dem i enlighet med tillsynslagen.

Polismyndigheten kan därför konstatera att stationsbefälet har fattat sitt beslut om avlivning på fel formell grund men att resultatet av ett korrekt fattat beslut enligt tillsynslagen hade blivit detsamma, dvs. avlivning. Det polismyndigheten nu anfört ursäktar givetvis inte att beslut fattas på felaktig grund. Myndigheten anser dock i föreliggande fall att hundägaren inte har lidit någon förlust av det formellt felaktiga beslutet eftersom ett beslut i enlighet med rätt lagstiftning hade lett till samma resultat.

Södertörns polismästardistrikt har anfört att de avser att utföra en informationsinsats för att fördjupa personalens kunskaper om den aktuella lagstiftningen. Distriktet anför vidare att lagen ger möjligheter att komma till rätta med besvärliga hundar och att det därför är särskilt viktigt för allmänhetens skydd mot olämpliga hundägare att fördjupade kunskaper finns om den aktuella lagstiftningen.

Polismyndigheten anser att det är mycket viktigt att polismästardistriktet vidtar de informationsåtgärder gällande den aktuella lagstiftningen som de har uppgivit i sitt yttrande. På det sättet kan distriktet komma tillrätta med det tillämpningsproblem som visat sig föreligga.

Polismyndigheten vill slutligen tillägga att det självfallet är helt avgörande för polisens verksamhet att beslut fattas på korrekt grund.

Enligt polismyndigheten bereddes Anders Lantz under remissförfarandet tillfälle att lämna synpunkter men han hänvisade till handlingarna i ärendet och hade därutöver inte något ytterligare att anföra.

Rättslig reglering

Bestämmelser om beslag och förverkande

Bestämmelser om beslag finns bl.a. i 27 kap. rättegångsbalken (RB).

Enligt 1 § första stycket får föremål, som skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott (bevisbeslag) eller vara genom brott någon avhänt (återställandebeslag) eller på grund av brott förverkat (förverkandebeslag), tas i beslag. Av tredje stycket i nämnda bestämmelse framgår att beslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

I 4 § föreskrivs att den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag. Föremål, som i annat fall

påträffas, får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål får – med visst undantag – åtgärden vidtas av polisman även utan sådant beslut. Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras till honom, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå.

Har ett beslag verkställts utan rättens förordnande, får den som drabbats av beslaget begära rättens prövning av detta enligt 6 §. Ett beslagtaget föremål skall enligt huvudregeln tas i förvar av den som verkställt beslaget (10 §).

I 36 kap. brottbalken (BrB) finns regler om förverkande av egendom. Av 2 § framgår att egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna balk får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl.

Förverkande sker som huvudregel genom beslut av domstol, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Vissa undantag finns emellertid från denna huvudregel. I lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. finns bestämmelser om prövningen av frågan om förverkande av egendom till det allmänna eller om annan särskild rättsverkan av brott, när frågan inte rör någon som är tilltalad för brott. Enligt 3 § fjärde stycket nämnda lag får polisman under vissa förutsättningar besluta om förverkande enligt lagen. Som utgångspunkt i dessa fall gäller att värdet av det som skall förverkas uppgår till mindre än en tiondel av gällande basbelopp. I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om rätt för poliser att besluta om förverkande uttalas bl.a. att det, för att en polis skall få besluta om förverkande, måste stå helt klart att den som drabbas av beslutet inte är åtalad för brottet och inte kommer att bli det (1 § FAP 103-1).

Lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter

Enligt 1 § lagen om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen) skall hundar och katter hållas under sådan tillsyn som med hänsyn till deras natur och övriga omständigheter behövs för att förebygga att de orsakar skador eller avsevärda olägenheter. Av 2 § följer att en hund som visat benägenhet att bita människor eller hemdjur inte får vara lös utomhus om den inte hålls inom visst inhägnat område. Eftersätts tillsynen över en hund får polismyndigheten enligt 3 § första stycket meddela det beslut som omständigheterna kräver, såsom att hunden skall vara försedd med munkorg eller hållas bunden eller instängd. Beslutet skall delges hundens ägare eller den som mottagit hunden till underhåll eller nyttjande.

I 3 § andra stycket föreskrivs att polismyndigheten, i fråga om hund som avses i 2 §, får besluta att hunden skall omhändertas genom myndighetens försorg. Sedan hunden omhändertagits får ägaren inte förfoga över hunden

utan tillstånd av polismyndigheten. Polismyndigheten skall efter värdering låta sälja eller avliva hunden eller ta hand om hunden tills vidare. Av bestämelsen följer vidare att polismyndigheten innan en hund avlivas skall inhämta yttrande från veterinär om det inte är uppenbart obehövt eller fara i dröjsmål. Polismyndighetens beslut enligt 3 § första och andra stycket gäller omedelbart, om inte annat förordnas (3 § fjärde stycket).

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att min granskning i detta ärende är begränsad till frågan om polismyndigheten agerat i enlighet med gällande regler när den beslutade att ta de två dobermann-hundarna i beslag och sedan låta förverka/avliva dem. Det förhållandet att en polisman dessförinnan skottskadade hundarna föranleder således inte något uttalande från min sida.

Utredningen ger vid handen att Anders Lantz, efter en telefonkontakt med Johan Barvaeus, beslutade att hundarna skulle tas i beslag i ärendet om försök till våld mot tjänsteman. I beslagsprotokollet, som Anders Lantz signerat, har antecknats att grunden för beslaget var att uträna omständigheter som kunde antas ha betydelse för utredningen, dvs. ett bevisbeslag. Den första fråga som uppkommer i ärendet är således om det fanns förutsättningar för ett sådant beslag.

En grundläggande förutsättning för att ta något i beslag är att det handlar om lös egendom. Till lös egendom hör djur varför det i och för sig är möjligt att ta en hund i beslag. Vilka överväganden som Anders Lantz gjorde innan han fattade sitt beslut har inte närmare redovisats i ärendet. Det är i och för sig tänkbart att det kan uppstå en situation där ett djur kan tänkas få betydelse för utredningen av ett brott. Detta tycks emellertid inte varit fallet i det nu aktuella ärendet. Enligt min mening saknades alltså skäl att ta hundarna i beslag på den i beslagsprotokollet angivna grunden. Utredningen i ärendet tyder dock på att det egentligen handlade om ett förverkandebeslag och att anteckningen i beslagsprotokollet är felaktig. Anders Lantz motivering till förverkandebeslutet tyder också på detta, eftersom han då hänvisade till det förhållandet att hundarna hade använts som brottsverktyg i samband med våld mot tjänsteman.

Som framgått kan nämligen ett föremål tas i beslag för att säkra ett framtida förverkande bl.a. om det använts som hjälpmedel vid brott enligt brottsbalken. Om exempelvis en hundägare med uppsåt låter sin hund attackera någon kan olika brottsbalksbrott, t.ex. våld mot tjänsteman eller misshandel, aktualiseras (se t.ex. RH 1987:168). Följaktligen kan en hund som använts som hjälpmedel vid brott också – om förutsättningarna i övrigt för detta är uppfyllda – tas i beslag och därefter förverkas med stöd av bestämmelsen i 36 kap. 2 § BrB. Med förverkande menas att ägaren eller rättighetsinnehavaren

förlorar sin rätt till den aktuella egendomen. – Beslag och förverkande av djur synes emellertid sällan ske i praktiken och ännu mindre vara föremål för prövning i domstol. I en dom den 4 september 2003 i mål B 628-03 prövade dock Svea hovrätt en fråga om förverkande av en hund i ett mål om bl.a. hot mot tjänsteman och försök till våld mot tjänsteman. I målet ogillades förverkandeyrkandet med hänvisning till att det bl.a. inte framkommit något som gav särskild anledning till antagande att hunden skulle komma till brottslig användning fortsättningsvis. – Enligt Hundansvarsutredningen, som hade till uppgift att bl.a. föreslå åtgärder för att avhjälpa de problem som uppstår med anledning av farliga hundar, är polis och åklagare ibland försiktiga med att använda sig av brottsbalken i vissa fall när en hund t.ex. skadat en människa. Utredningens intryck är att man ”fastnar” i tillsynslagen (se SOU 2003:46 s. 86, se även bil. 4 s. 174).

Det kan således konstateras att det är lagligen möjligt att beslagta en hund om den t.ex. anses utgöra hjälpmedel vid brott. Huruvida det funnits förutsättningar för en sådan åtgärd i det nu aktuella fallet är huvudsakligen en bedömningsfråga, och jag finner inte anledning att närmare diskutera den saken.

Utredningen visar att Anders Lantz, efter sitt beslut att beslagta hundarna, även beslutade att de skulle förverkas genom avlivning. Detta beslut motive- rade han framför allt med att hundarna hade använts som brottsverktyg i sam- band med våld mot tjänsteman. – I förverkandebeslutet hänvisade Anders Lantz dock även till vissa andra omständigheter, bl.a. att hundarna hade varit aggressiva mot personal på djursjukhuset och att det fanns ytterligare tolv anmälningar i vilka den misstänktes hundar använts i brottslig verksamhet och uppvisat aggressivt beteende mot människor.

Ett beslut om förverkande skall, enligt huvudregeln, fattas av domstol. I lagen om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. föreskrivs dock att en polisman under vissa förutsättningar får fatta ett sådant beslut. Som framgått är en grundläggande förutsättning för detta förfarande att frågan inte rör nå- gon som är tilltalad för brott och inte heller kommer att bli det eller bli före- mål för ett strafföreläggande. – Vid tidpunkten för Anders Lantz beslut om förverkande fanns ju en skäligen misstänkt för försök till våld mot tjänsteman, och det var vid det tillfället naturligtvis inte klart att denne inte skulle bli åtalad för brottet. Redan på denna grund var Anders Lantz inte behörig att besluta att dobermann-hundarna skulle förverkas. Förverkandebeslutet var således inte förenligt med gällande lagstiftning.

Polismyndigheten har dock gjort gällande att, även om förverkandebeslutet inte i och för sig var korrekt, resultatet hade blivit detsamma om hundarna i stället hade omhändertagits och avlivats med stöd av tillsynslagen. Enligt myndigheten skulle alltså Anders Lantz rätteligen ha handlat utifrån bestämmelserna i denna lag.

Av 2 § och 3 § andra stycket tillsynslagen följer, som framgått, att en hund som visat benägenhet att bita människor, en s.k. bitsk hund, får omhändertas genom myndighetens försorg. Polismyndigheten kan – när den bedömer det nödvändigt – låta avliva en sådan bitsk hund (3 § andra stycket tredje meningen). För att en hund skall anses ha visat benägenhet att bita människor krävs enligt grunderna för bestämmelserna att den visat sig vara behäftad med sådana särskilda egenskaper att den är påtagligt farligare än hundar i allmänhet (NJA 1988 s. 495, jfr NJA II 1944 s. 57 ff.). Bestämmelsen i den nu gällande 3 § ger således inte någon möjlighet att omhänderta och eventuellt avliva en hund som biter en människa men som inte visat sådana tendenser tidigare (se prop. 2006/07:126 s. 33, även SOU 2003:46 s. 67). I förarbetena till bestämmelsen uttalas vidare att det måste fordras bevisning om att den hund som är i fråga har visat benägenhet att bita människor (NJA II 1944 s. 59).

I det nu aktuella ärendet har kommit fram att Anders Lantz inför sitt beslut att förverka hundarna noterade att det fanns ytterligare tolv polisanmälningar om att den misstänktes hundar uppvisat aggressivt beteende mot människor. Detta talar för att hundarna visat olämpliga tendenser tidigare. Jan-Olov Onshagen har dock uppgett att det inte framgår om det handlade om samma hundar medan Johan Barvaeus i denna fråga i sin promemoria antecknat att det var oklart om anmälningarna endast rörde sig om de två avlivade hundarna. De båda hundarna hade också – låt vara att de då var skadade – uppträtt aggressivt på djursjukhuset. Jag finner för min del att underlaget – i den vid tillfället uppkomna situationen – kunde anses ha varit tillräckligt för att i sak läggas till grund för ett avlivningsbeslut enligt tillsynslagen. Till detta kommer att polismyndigheten i november 2004 synes ha beslutat att den ena hunden skulle vara försedd med munkorg och föras i fast, högst tre meter långt koppel när den vistades utanför bostaden.

Anders Lantz grundade emellertid inte sitt beslut på tillsynslagen utan på ett annat regelverk. Att omhänderta och låta avliva en persons hundar är ett stort ingrepp för den enskilde, och det är naturligtvis av största vikt att sådana åtgärder föregås av en korrekt tillämpning av gällande bestämmelser. Anders Lantz handlande tyder också på att han haft bristande kunskaper på det aktuella rättsområdet varför han förtjänar kritik för det inträffade.

Avslutningsvis kan nämnas att regeringen i juni 2007 överlämnade en proposition, Tillsyn över hundar och katter, till riksdagen (prop. 2006/07:126). I propositionen lämnas bl.a. förslag till en ny lag om tillsyn över hundar och katter, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2008. Enligt förslaget skall kravet på att en hund skall vara bitsk för att få omhändertas i den nya lagen ersättas av en generell möjlighet att ingripa vid bristande tillsynsansvar (a. prop. s. 33). Syftet med de föreslagna lagändringarna är att förstärka skyddet mot skador och avsevärda olägenheter orsakade av hundar. Enligt förslaget kommer polisen att få möjlighet att gripa in tidigare och mer kraftfullt i situa-

2008/09:JO1

tioner där hundar orsakar, eller riskerar att orsaka, skada eller avsevärda olägenheter. (Det kan nämnas att den 1 januari 2008 trädde den nya lagen om tillsyn över hundar och katter i kraft, se SFS 2007:1150).

Fråga om handläggningstid, rätt till försvarare och genomförande av förhör i en förundersökning där målsäganden och de misstänkta var under 18 år

(Dnr 529-2006)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 1 februari 2006, kritiserade J.A. Polismyndigheten i Stockholms län och kammaråklagaren Charlotte Lidman vid Åklagarmyndigheten, Norrorts åklagarkammare i Stockholm, med anledning av handläggningen av en förundersökning. J.A. uppgav bl.a. att hennes dotter den 17 maj 2005 blev utsatt för våldtäkt och sexuellt ofredande av tre pojkar på dotterns skola. Dottern var endast 13 år vid tillfället. Förundersökningen var klar den 25 november men de hade fortfarande inte "hört något mer".

Utredning

Handlingar inforrades från åklagarkammaren i ärende C1-20-7478-04 och från polismyndigheten i ärende K119875-05.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet och därvid särskilt handläggningstiden i ärendet, vilka åtgärder polismyndigheten vidtog beträffande de misstänkta rätt till offentlig försvarare och anledningen till att målsäganden förhördes vid flera tillfällen.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats yttranden från polismästaren Lena Frylemo, Norrorts polismästardistrikt, samt kriminalinspektörerna Per-Åke Wallberg och Dick Lönnblad.

I polismyndighetens yttrande lämnades inledningsvis en redogörelse för tillämpliga rättsregler. Därefter gjordes följande bedömning.

Handläggningstiden

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att handläggningstiden i aktuellt ärende uppgått till knappt sju månader, vilket vida överstiger kraven på skyndsamhet i ärenden med målsäganden och misstänkta under 18 år. Enligt såväl regeln i förundersökningskungörelsen som i LUL får emellertid tidsfristerna i undantagsfall överskridas, om det är motiverat respektive nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet. Av utredningen i ärendet framgår

att den mycket omfattande tekniska undersökningen av en av de misstänkta mobiltelefon drog ut på tiden så långt som till den 23 november 2005, alltså i det närmaste sex månader från beslagstillfället och det datum telefonen skickades för undersökning. Genomförande av tekniska undersökningar har i förarbetena till LUL (prop. 1994/95:12 s. 97) anförts som en godtagbar anledning till att överskrida tidsfristen och polismyndigheten finner därmed, samt mot bakgrund av omständigheterna i det aktuella fallet, att den utdragna handläggningstiden varit godtagbar.

Rätten till offentlig försvarare

Av vad Norrorts polismästardistrikt anført framgår att samtliga tre misstänkta underrättats om sin rätt till försvarare i samband med förhör vid vilket de delgivits misstanke. En av de misstänkta har haft biträde av försvarare under förhöret, medan de andra två ansett sig kunna förhöras utan biträde av försvar. För senare omnämnda har emellertid försvarare förordnats efter förhören. Samtliga misstänkta har haft sin mor med vid förhöret och vid ett förhör närvarade dessutom en socialsekreterare. Polismyndigheten anser inte att några felaktigheter begåtts eller att det annars finns skäl att kritisera polismästardistriktet i denna del.

Förhören med målsäganden

Polismyndigheten kan konstatera att målsäganden förhördes samma dag som anmälan inkom, därefter ca två veckor senare och slutligen tre och en halv månad senare. De två senare förhören hölls på begäran av åklagaren i egenkap av förundersökningsledare. Bestämmelsen i förundersökningskungörelsen anger att antalet förhör ska vägas mot utredningens art och barnets bästa. Polismyndigheten finner inte skäl att ifrågasätta åklagarens bedömning av att ytterligare förhör var nödvändiga med hänsyn till utredningen. Vidare har inget framkommit som tyder på att målsäganden skulle lidit skada av de kompletterande förhören. Polismyndigheten finner inte skäl att ifrågasätta de två kompletterande målsägandeförhören.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet och därvid särskilt handläggningstiden i ärendet, vilka åtgärder åklagaren vidtog beträffande de misstänkta rätt till offentlig försvarare och anledningen till att målsäganden förhördes vid flera tillfällen.

Åklagarmyndigheten (genom överåklagaren Krister Waern) kom in med ett remissvar jämte yttrande från chefsåklagaren Lars Göransson.

Lars Göransson uppgav bl.a. följande.

Handläggningstiden

Brottet begicks 050517 och anmäldes till polis 050518. Samma dag hölls ett första målsägandeförhör. Kompletterande målsägandeförhör hölls 050531 och 050913.

Dröjsmålet mellan andra och tredje målsägandeförhöret berodde dels på en hög arbetsbelastning på Charlotte Lidmans rotel (bl.a. en flera veckor lång

förhandling i tingsrätt) och på hela åklagarkammaren dels på att det under Charlotte Lidmans semester (fyra veckor) inte vidtogs några åtgärder i ärendet.

Tidigt under utredningen framkom uppgifter om att den person som misstänktes för medhjälp till våldtäkt mot barn filmat händelseförloppet med en mobiltelefon. Mobiltelefonerna, som disponerades av de två misstänkta som befunnit sig tillsammans med målsäganden på brottsplatsen, togs därför i beslag 050523. Den tekniska undersökningen hos polismyndigheten visade att det i mobiltelefonerna fanns spår av raderade inspelningar, något som inte kunde återskapas med känd teknik i Sverige. Telefonerna skickades därför i augusti 2005 till ett företag i Norge som hade nödvändig utrustning och kunskap. 051123 erhöles slutligt besked om att det norska företaget inte hade funnit något som var intressant för utredningen. Efter slutdelgivning inkom förundersökningsprotokollet till Norrorts åklagarkammare 051209. I sammanhanget bör nämnas att de misstänkta förnekade brott och påstod att målsäganden agerat frivilligt.

Åtal i nu aktuell del väcktes först 060216. Även detta dröjsmål berodde på stor arbetsanhopning på Charlotte Lidmans rotel, bland annat på grund av att Charlotte Lidman varit upptagen i domstol flera veckor utan att inflödet på roteln och redan inkomna ärenden kunnat fördelas på andra åklagare. Dåvarande kammarchefen var enligt Charlotte Lidman medveten om situationen men ansåg sig inte ha utrymme att fördela kammarens resurser på annat sätt.

Det kan anmärkas att Norrorts åklagarkammare sedan 050101 av olika anledningar tappat 19 åklagare medan det under samma tidsperiod tillkommit 9,5 åklagare (varav 6 är unga och orutinerade, några ännu ej förordnade som extra åklagare).

De misstänkta s rätt till offentlig försvarare

Med hänsyn till de misstänkta s ålder (15 år vid tiden för brottet och förhören) och de allvarliga brott som de misstänktes för, borde offentliga försvarare ha begärts förordnade vid en tidpunkt som möjliggjorde att de kunde närvara redan vid de inledande förhören. Det är också den rutin som normalt följs av samtliga åklagare på kammaren. Charlotte Lidman kan idag inte erinra sig vilken kommunikation hon hade med polisen eller vilka överväganden hon själv gjorde i den aktuella frågan. Av yttrandet från Polismyndigheten i Stockholms län framgår de närmare omständigheterna vid förhören.

Förhören med målsäganden

Målsäganden, som var 13 år vid tiden för brottet, förhöredes första gången samma dag som anmälan gjordes. Charlotte Lidman var ej nöjd med kvaliteten på förhöret och gav därför direktiv om kompletterande målsägandeförhör, vilket hölls 050531.

Vid det andra målsägandeförhöret var de offentliga försvararna inte närvarande. Det fanns dessutom efter det andra förhöret frågor som ännu inte klarlagts. Därutöver framkom det uppgifter som tydde på att målsäganden kunde ha utsatts för övergrepp i rättssak. På grund av dessa omständigheter gav Charlotte Lidman direktiv om ett tredje målsägandeförhör 050913. Vid detta förhör deltog de offentliga försvararna. Angående tidpunkten för förhöret hänvisas till vad som anförts under rubriken "Handläggningstiden".

Jag vill framhålla att det inte kan anses onormalt med tre målsägandeförhör i den här typen av ärende.

Krister Waern gjorde följande bedömning.

Handläggningstiden

Den aktuella händelsen inträffade den 17 maj 2005. Förhör med den då 13-åriga målsäganden IL hölls den 18 maj 2005. Hon hörs också den 31 maj 2005 samt den 13 september 2005. Då skälig misstänkt person funnits i vart fall sedan den 18 maj 2005 skulle förundersökningen enligt bestämmelsen i 2 a § FuK ha varit avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan senast den 18 augusti 2005 om det inte förelegat någon undantagssituation. Enligt regeln i 4 § LUL skulle på motsvarande sätt avslutad förundersökning och beslut i åtalsfrågan ha förelegat senast i slutet av juni månad 2005 då två av de misstänkta delgavs misstanke om brott den 18 maj 2005.

De båda bestämmelserna ger utrymme för att i undantagsfall överskrida respektive frist. Detta får dock endast ske om det är absolut nödvändigt. I prop. 1994/95:12 anges på s. 96–97 som exempel på sådana skäl att det är fråga om en mycket omfattande brottsutredning, att man under förundersökningens gång upptäcker nya brott eller att den unge under det att förundersökningen pågår begår nya brott eller att det är nödvändigt att genomföra tekniska undersökningar som tar lång tid. Det anges särskilt att det förhållandet att det för tillfället råder brist på utredningspersonal eller att andra uppgifter anses böra ges företräde inte innebär att fristen får överskridas.

Av kammarchefens upplysningar framgår att det förelåg misstanke om att den aktuella händelsen filmats med mobiltelefoner som disponerades av de misstänkta. Dessa togs därför i beslag och det fanns spår av raderade inspelningar. Då sådana inte kunde återskapas med känd teknik i Sverige skickades telefonerna därför till ett företag i Norge i syfte att om möjligt återskapa raderat innehåll. I slutet av november 2005 erhöll man besked att man inte funnit något av intresse för utredningen. Därefter skedde slutdelgivning och utredningen redovisades till åklagaren den 9 december 2005.

Genomförande av den tekniska utredningen får enligt myndighetens bedömning anses utgöra ett sådant godtagbart skäl att de frister det nu är fråga om har överskridits. Att åtal sedan inte väcktes förrän drygt två månader senare i februari 2006 förklaras med stor arbetsanhopning på åklagarens rotel. Det anges i upplysningarna att den dåvarande kammарledningen varit medveten om situationen men inte ansett sig ha utrymme att fördela kammarens resurser på annat sätt. Det är myndighetens uppfattning att det inte är bra att det dröjde så länge med att fatta beslut i åtalsfrågan som nu skedde. Det förhållandet att arbetsläget är ansträngt är inte skäl nog för att dröja med beslutet.

Försvararfrågan

Av kammarchefens upplysningar framgår att det är hans uppfattning att det med hänsyn till de misstänkta ålder och de allvarliga brott som misstanken avsåg offentliga försvarare borde ha begärts förordnade vid en tidpunkt som möjliggjorde att de kunde vara närvarande redan vid de inledande förhören. Av upplysningarna framgår också att den handläggande åklagaren nu inte kan

erinra sig vilken kommunikation hon haft med polisen eller vilka överväganden hon själv gjorde i denna fråga.

Det är Åklagarmyndighetens uppfattning att det bör vara en strävan att där det är möjligt genomföra åtgärder med en sådan planering att försvarare kan närvara redan vid de första förhören. Detta är emellertid inte alltid möjligt. Riksåklagaren har i sina riktlinjer för handläggning av ungdomsären den (RÅR 2006:3) bl.a. givit riktlinjer angående hanteringen av frågan om offentlig försvarare. Riktlinjerna förelåg emellertid inte vid tidpunkten för den nu aktuella händelsen.

Målsägandeförhören

Av kammarchefens upplysningar framgår att åklagaren gjorde den bedömningen att målsägandeförhören behövde kompletteras eftersom alla frågor inte klarlagts samt att det framkommit uppgifter som tydde på att det förekommit övergrepp i rättssak. Även om strävan skall vara att inte låta en ung målsägande underkastas fler förhör än nödvändigt uppstår ofta till följd av vad olika personer uppgett under utredningens gång ett behov av att låta inhämta kompletteringar bl.a. i form av ytterligare förhör. Det är Åklagarmyndighetens bedömning att det inte kan sägas att de ytterligare klarlägganden som man sökte åstadkomma varit i strid med bestämmelsen i 17 § FuK. I det nu aktuella fallet hördes inte målsäganden personligen vid huvudförhandlingen utan hennes uppgifter presenterades genom uppspelning av videoförhör. Detta kan också vara ett skäl till att målsäganden måste höras vid mer än ett tillfälle under förundersökningen då förhör i ett inledande skede möjligen inte blir så fullständigt som är önskvärt.

I ett beslut den 2 november 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Den 18 maj 2005 gjorde en rektor och en kurator vid en skola en polisanmälan i vilken angavs att en elev, som var 13 år, dagen innan i skolan blivit utsatt för ett brott som rubricerades som våldtäkt mot barn. Vid anmälningstillfället antecknades tre pojkar som skäligen misstänkta för brottet. De var samtliga under 18 år. Två av pojkarna delgavs misstanke om brott den 18 maj och den tredje delgavs misstanke den 1 juli. Åtal väcktes i februari 2006.

Mitt beslut i detta ärende gäller frågor av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet och rättsskydd, såsom handläggningstid, rätt till försvarare och genomförande av förhör med såväl målsägande som misstänkta.

Handläggningstiden

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

När det, som i förevarande fall, är fråga om en förundersökning i vilken målsäganden vid tiden för anmälan är under 18 år finns det i 2 a § förunder-

sökningskungörelsen (1947:948, FUK) ett särskilt krav på skyndsamhet. En sådan förundersökning 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. Förundersökningen 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.

I det aktuella ärendet har också personer som var under 18 år delgivits misstanke om brott. Därav följer att den i 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) angivna tidsfristen var tillämplig i ärendet. I bestämmelsen föreskrivs att 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 (sedan den 1 januari 2007 gäller bestämmelsen i samtliga fall då fängelse ingår i straffskalan). När en person delgetts misstanke om brott gäller att beslut i åtalsfrågan skall fattas inom sex veckor från den dagen. Den tidsfristen får endast överskridas i undantagsfall.

Exempel på sådana särskilda omständigheter som kan motivera ett överskridande av de aktuella tidsfristerna är att det är fråga om en mycket omfattande brottsutredning, att den misstänkte begår nya brott under pågående förundersökning eller 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 inte att fristen får överskridas (prop. 1994/95:12 s. 96 f.).

Av 1 a § andra stycket FUK framgår att undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Förundersökningsledaren 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.

Anmälan gjordes den 18 maj 2005 och tre personer noterades som skäligen misstänkta. Två av dem delgavs misstanke om brott vid förhör samma dag och en delgavs misstanke den 1 juli. Stämningsansökan är daterad den 16 februari 2006. De särskilda tidsfristerna i såväl LUL som FUK har således överskridits.

Polismyndigheten har, beträffande handläggningstiden där, anfört att den måste anses vara godtagbar mot bakgrund av att en teknisk undersökning av en beslagtagna mobiltelefon tog lång tid. Även Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande som förklaring till den långa handläggningstiden pekat på att undersökningen av beslagtagna mobiltelefoner inte var avslutad förrän i slutet av november varför det varit motiverat att överskrida fristen under denna tid.

Två av de misstänkta mobiltelefoner togs i beslag den 23 maj och tre dagar senare skickades de för undersökning. Undersökningen av en av telefonerna var klar den 29 juni, medan den beträffande den andra mobiltelefonen inte var färdig förrän sex månader senare, den 23 november. Som ovan angetts kan genomförandet av en teknisk utredning vara ett giltigt skäl att överskrida tidsfristerna. I ett ärende av nu aktuellt slag är det emellertid viktigt att det tydligt framhålls att det är fråga om ett fristärende när undersökning begärs och att det därför är särskilt angeläget med en snabb hantering. Det är därutöver viktigt att saken följs upp och, för det fall att en undersökning drar ut på tiden, att polis eller åklagare på lämpligt sätt påminner. Detta synes inte ha skett.

När den tekniska undersökningen var färdig slutdelgavs de misstänkta och utredningen redovisades till åklagaren den 9 december. Det dröjde sedan drygt två månader innan åklagaren fattade beslut i åtalsfrågan. Förklaringen har angetts vara stor arbetsanhopning på åklagarens rotel och den ansträngda personalsituationen vid åklagarkammaren. Jag är väl medveten om att arbetsituationen inom åklagarväsendet är ansträngd. Av utredningen i ärendet framgår att den dåvarande kammarledningen var medveten om läget men inte ansåg sig ha utrymme att fördela kammarens resurser på annat sätt. Åklagarmyndigheten har emellertid anfört att beslutet i åtalsfrågan trots detta inte borde ha dröjt så länge som drygt två månader. Jag delar denna uppfattning. Det var i detta fall fråga om ett fristärende rörande ett allvarligt brott där förundersökningen redan dragit ut på tiden på grund av den tekniska undersökningen. En annan prioritering borde därför ha gjorts och, om så krävdes, en omfördelning av resurserna ha skett så att beslut i åtalsfrågan kunnat fattas tidigare.

Försvaretfrågan m.m.

Av 24 § LUL framgår att för en misstänkt som inte har fyllt 18 år skall offentlig försvarare förordnas, om det inte är uppenbart att han saknar behov av försvarare. När offentlig försvarare skall förordnas skall förundersökningsledaren göra anmälan om det hos rätten.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning genom en lagändring år 2001. Tidigare gällde 24 § enligt ordalydelsen endast den som var tilltalad. Bakgrunden till förändringen var bl.a. att Barnkommittén, som hade i uppdrag att göra en översyn av svensk lagstiftning och praxis i förhållande till FN:s konvention om barnets rättigheter, ansett att det inte var förenligt med konventionens bestämmelser att det fanns en skillnad i förutsättningarna för att ha rätt till offentlig försvarare beroende på var i den rättsliga processen den unge befann sig. I artikel 40.2 i barnkonventionen stadgas att varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott skall ha vissa särskilt utpräpnade

garantier. Det gäller bl.a. att barnet snarast och direkt skall underrättas om anklagelserna mot sig och få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp vid förberedelse och framläggande av sitt försvar (prop. 2000/01:56 s. 25).

Det föreligger således en stark presumtion för att försvarare skall förordnas för en underårig misstänkt. I förarbetena har, som exempel på situationer då en underårig innan åtal väckts kan sakna behov av en offentlig försvarare, angetts att förundersökningen gäller bagatellartade brott eller att åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande torde komma att meddelas. I dessa fall är det många gånger fråga om erkända brott av inte alltför svår beskaffenhet. Vidare kan en misstänkt sakna behov av försvarare i de fall där en förundersökning enligt 23 kap. 22 § RB inte behöver genomföras (a. prop. s. 32).

Om en misstänkt eller dennes vårdnadshavare begär att en offentlig försvarare skall förordnas skall en framställning om detta omedelbart översändas till domstol oavsett vilken bedömning i saken som förundersökningsledaren gör. Det är rätten som har att pröva om ett behov av offentlig försvarare föreligger.

Även om en misstänkt eller dennes vårdnadshavare uppger att det inte finns behov av en offentlig försvarare har en förundersökningsledare att på objektiva grunder bedöma om så är fallet. Bedömningen kan således inte enbart överlåtas på den misstänkte eller dennes vårdnadshavare. Vårdnadshavaren kan dock givetvis alltid ha synpunkter på valet av försvarare (jfr 21 kap. 3 § andra stycket RB).

Den 18 maj delgavs en 15-årig pojke misstanke om våldtäkt mot barn och en annan 15-årig pojke misstanke om medhjälp till våldtäkt mot barn. Båda hade en vårdnadshavare med sig vid förhörstillfället. Ingen av dem biträdades av en offentlig försvarare.

Enligt vad som framkommit i utredningen skall båda de misstänkta ha uppgett att de önskade försvarare. Den ene pojken medgav emellertid att förhör kunde hållas vid det aktuella tillfället utan en försvarare närvarande. Den andre pojkens mor framförde först att sonen önskade försvarare under förhöret och upplystes då om att förhørsledare kunde ordna detta genom att kontakta jourhavande åklagare. Därefter är antecknat i förhørsprotokollet att modern och sonen erbjöds ”att tala igenom detta vad det innebär i tid”, och att den misstänkte sedan uppgett att han ville berätta sin version av det som hänt.

Jag vill inledningsvis påpeka att, när frågan om förordnande av offentlig försvarare diskuteras, den misstänkte naturligtvis inte får ges intryck av att upplysningar om t.ex. tidsaspekten lämnas för att förmå honom eller henne att avstå från biträde av offentlig försvarare. Jag utgår i min bedömning från att de misstänkta och deras vårdnadshavare i och för sig ansett att förhören kunde genomföras utan försvarare.

För brottet våldtäkt mot barn är föreskrivet fängelse i lägst två år. När det är fråga om misstanke om ett så allvarligt brott kan det inte anses uppenbart att behov av försvarare saknas. Mot bakgrund av vad som ovan angetts om de

överväganden som låg bakom lagändringen som genomfördes bör så långt möjligt eftersträvas att en försvarare förordnas redan vid det inledande förhöret med den misstänkte. Inte minst när en person, som i det aktuella fallet, dagtid hämtas till förhör utan föregående kallelse måste därför ansträngningar göras för att en offentlig försvarare skall kunna medverka.

Jag har förståelse för att det i praktiken kan uppstå problem, bl.a. med hänsyn till att det är tingsrätten som förordnar offentlig försvarare och det dessutom krävs att försvararen omedelbart skall kunna närvara vid förhör. Det får därför ankomma på förundersökningsledaren att i det enskilda fallet bedöma om det finns förutsättningar att avvakta en försvarares ankomst och ändå påbörja förhöret inom rimlig tid.

Det var således Charlotte Lidman som i egenskap av förundersökningsledare hade att göra anmälan till rätten om förordnande av offentliga försvarare för de båda misstänkta. Vilken kommunikation hon hade med polisen och vilka överväganden hon gjorde har hon inte kunnat erinra sig. Det finns emellertid ingenting i utredningen som tyder på att försök att förordna offentlig försvarare gjordes utan det synes som att de misstänkta och deras vårdnadshavares uppgifter att förhören kunde genomföras utan att försvarare var närvarande togs för god.

Det går dock givetvis inte att i efterhand bedöma om det funnits förutsättningar att förordna försvarare som kunnat medverka redan vid de inledande förhören. Jag noterar emellertid att Lars Göransson uppgett att den rutin som normalt följs på kammaren, i ett ärende som det aktuella, är att offentlig försvarare förordnas så att de kan närvara vid det inledande förhöret.

Offentlig försvarare förordnades den 23 respektive den 30 maj. I det senare fallet expedierades begäran till tingsrätten först den 27 maj, således en dryg vecka efter det att förhöret med den misstänkte hållits. Jag vill erinra om att en begäran om att offentlig försvarare skall förordnas omedelbart skall vidarebefordras till domstolen.

Som angetts i Åklagarmyndighetens yttrande har i februari 2006, i tiden efter det nu aktuella ärendets handläggning, riktlinjer utfärdats för handläggningen av ungdomsärenden (RÅR 2006:3) rörande bl.a. frågan om förordnande av offentlig försvarare. I riktlinjerna anges bl.a. att förhör efter beslut om hämtning utan föregående kallelse ”som regel” måste hållas utan att försvarare finns att tillgå. Jag utgår från att med detta avses att det inte sällan kan visa sig nödvändigt att i en sådan situation hålla förhör utan närvaro av försvarare. Regeln bör emellertid, enligt min uppfattning, vara att ansträngningar skall göras för att en offentlig försvarare skall kunna medverka redan vid det inledande förhöret, så snart den misstänkte har behov av sådant biträde. Intresset av att förhöret genomförs med en offentlig försvarare närvarande måste sedan vägas mot intresset av att förhöret påbörjas inom rimlig tid.

Förhören med I.W.

Förhör under en förundersökning hålls med stöd av bestämmelsen i 23 kap. 6 § RB, oberoende av om förhörspersonen är misstänkt, målsägande, vittne eller annan. Innan ett förhör påbörjas har var och en rätt att få besked om anledningen till förhöret. Vad som tillkommer, när misstanken mot en viss person har uppnått sådan styrka att han är att anse som skäligen misstänkt för brottet, är att han i enlighet med bestämmelsen i 23 kap. 18 § RB skall under rättas om misstanken när han hörs. Enligt 12 § FUK skall han i samband därmed underrättas om sin rätt att anlita biträde av försvarare under förundersökningen samt att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas.

Hur man skall förfara vid förhör med någon annan än den som är skäligen misstänkt för ett brott – exempelvis när det föreligger en lägre grad av misstanke – är inte reglerat på annat sätt än genom de bestämmelser som gäller för förhör i allmänhet. Det förhållandet att vissa rättsverkningar kan komma att inträda beträffande den som kan misstänkas för ett brott, om misstanken underbyggs ytterligare, saknar således i sig betydelse vad gäller formerna för förhör med en sådan person. En annan sak är att det i många fall kan vara lämpligt att förhållanden i samband med att han informerar förhörspersonen om anledningen till förhöret också upplyser denne om att det i utredningsmaterialet finns uppgifter som är besvärande för honom men att nivån skäligen misstanke inte har uppnåtts (jfr bl.a. JO 2000/01 s. 100).

När det gäller begreppet skäligen misstanke har JO i flera tidigare ärenden uttalat att det, för att en person skall anses vara skäligen misstänkt för ett brott, krävs att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser. Frågan om nivån skäligen misstanke uppnåtts i ett visst fall är av den arten att den ger ett visst utrymme för olika, var för sig godtagbara bedömningar.

I.W. hördes vid två inledande tillfällen den 18 maj och den 27 maj som vittne. Vid det tredje förhöret, den 1 juli, delgavs han misstanke om våldtäkt mot barn. Ytterligare ett förhör hölls därefter med honom och I.W. åtalades sedermera för sexuellt ofredande.

I polisanmälan uppgavs att I.W. delvis ”varit med” vid den aktuella händelsen och han antecknades också, såvitt framkommit enbart på grundval av uppgifterna i anmälan, som skäligen misstänkt. Vid en sådan bedömning borde han givetvis också ha delgivits misstanke om brott vid det förhör som hölls med honom senare samma dag. Eftersom I.W. kom att höras upplysningsvis har uppenbarligen Charlotte Lidman gjort bedömningen att han den 18 maj och den 27 maj inte var skäligen misstänkt.

Enligt min uppfattning kan det ifrågasättas om utredningen den 18 maj utgjorde ett tillräckligt underlag för bedömningen att I.W. var skäligen miss-

tänkt. I det förhör som hölls med målsäganden den 18 maj, innan förhöret med I.W. ägde rum, uppgav hon att I.W. varit närvarande i det inledande skedet av händelsen när vissa uttalanden gjordes. Någon mer preciserad uppgift om på vilket sätt I.W. var delaktig i händelseförloppet lämnades inte. Det var först i ett förhör den 31 maj som målsäganden preciserade på vilket sätt I.W. skulle ha uttalat sig.

Även om det inte finns anledning att ifrågasätta Charlotte Lidmans bedömning att I.W. när det första förhöret med honom hölls inte var skäligen misstänkt kvarstår emellertid det faktum att I.W. varit med vid händelsen och att det efter förhöret med målsäganden den 18 maj fortfarande var oklart på vilket sätt han varit delaktig. Ytterligare utredningsåtgärder borde, som jag ser det, ha vidtagits innan I.W. hördes och för det fall att förundersökningsledaren inte ansåg att han var skäligen misstänkt borde den uppgiften ha ändrats i RAR-systemet.

Förfarandet att på ett tidigt stadium av utredningen höra I.W. upplysningsvis har medfört en inte obetydlig risk för att han under förhöret, medvetet eller omedvetet, skulle komma att lämna för honom själv oförmånliga uppgifter, vilka sedermera kunde komma att användas mot honom vid en straffrättslig prövning, utan att han fått tillfälle att ta ställning till om han önskade biträde av en försvarare under förundersökningen.

Målsägandeförhören

Av 17 § FUK framgår att förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, skall planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Särskild varsamhet bör iakttas om förhöret rör sexuallivet. Det bör noga tillses att uppseende inte väcks kring förhöret. Detta får inte göras mer ingående än omständigheterna kräver. Förhör får inte äga rum fler gånger än som är nödvändigt med hänsyn till utredningens art och barnets bästa.

Bestämmelsen har sin grund i ett förslag som Kommittén mot barnmisshandel lade fram i betänkandet (SOU 2000:42) "Barnmisshandel, Polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder". I betänkandet hänvisas bl.a. till vad som uttalats om förhör med barn i Riksåklagarens promemoria (1999:01) "Förundersökning vid sexuella övergrepp mot barn". Enligt promemorian kunde det finnas skäl att, med avsteg från förundersökningskungörelsens då gällande huvudregel, hålla mer än ett förhör med barnet. Som skäl för ett sådant förfarande angavs t.ex. att ett långt förhör är tröttnande för ett barn, att det krävs en social kontakt mellan förhørsledaren och barnet, att kontrollfrågor behöver ställas och att motsägande uppgifter behöver bemötas. Kommittén framhöll för egen del att *en* person bör förhöra barnet och få barnets uppfattning av det inträffade.

Under förundersökningen i det aktuella ärendet hölls sammanlagt tre målsägandeförhör av vilka två genomfördes relativt nära varandra i tiden, den 18 maj och den 31 maj. Det tredje förhöret hölls den 13 september. Målsäganden var 13 år vid de två första förhören och hade vid det sista hunnit fylla 14 år. I ärendet var fråga om en ung målsägande som varit utsatt för sexualbrott. Förhörssituationen är då extra känslig för barnet. Som nyss nämnts bör också särskild varsamhet iakttas då förhöret rör sexuallivet.

Polismyndigheten har anfört att de sista förhören hölls på begäran av åklagaren och att man inte har anledning att ifrågasätta den bedömning som gjordes. Åklagarmyndigheten har förklarat att förhören behövde kompletteras eftersom alla frågor inte klarlagts och att det framkommit uppgifter som tydde på att det förekommit övergrepp i rättssak.

Jag kan inse det nödvändiga i att man ibland håller mer än ett förhör med ett barn i en brottsutredning av det här aktuella slaget. Det är dock viktigt att åtgärder vidtas för att i möjligaste mån begränsa antalet förhör. Om misstankar om nya brott uppkommer under utredningens gång kan dessa självklart medföra att fler förhör behöver hållas. I detta fall avsåg dock det sista förhöret inte enbart misstankarna om övergrepp i rättssak. I stället har vid samtliga tre förhör ställts mycket likartade frågor.

Det har framförts att Charlotte Lidman inte var nöjd med kvaliteten på det första förhöret. Det är naturligtvis viktigt att den som leder denna typ av förhör har utbildning för detta och därigenom kan göra en så grundlig utredning som möjligt redan vid det första förhöret så att inte målsäganden tvingas genomgå fler förhör enbart på grund av att det inledande förhöret inte håller tillräckligt god kvalitet. I 18 § FUK stadgas också att förhör med någon som är under 18 år bör hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften. I den av Åklagarmyndigheten i maj 2006 utgivna handboken för handläggningen av ärenden rörande övergrepp mot barn anges att åklagaren bör delta i förhørsledarens förberedelser inför förhöret och, om inte särskilda skäl föreligger, närvara i medhörningsrum så att åklagaren kan ställa kompletterande frågor, avhjälpa eventuella brister i förhöret eller avbryta det om det inte leder någonstans. Som absolut minimikrav bör gälla att åklagaren är närvarande vid i vart fall ett förhör med målsäganden, "huvudförhöret". Genom att åklagaren är närvarande får han eller hon också omedelbar kännedom om innehållet i barnets berättelse och kan omgående fatta beslut eller lämna nya direktiv, vilket innebär att förundersökningen kan drivas vidare snabbt och effektivt (s. 16). Jag noterar att Charlotte Lidman var med vid det andra förhöret.

Lars Göransson har vidare påtalat att de offentliga försvararna inte var närvarande vid det andra förhöret. I fall då det kan vara aktuellt att målsäganden inte skall höras personligen vid huvudförhandlingen i domstol utan dennes uppgifter skall presenteras genom uppspelning av videoförhör måste de misstänkta genom sina försvarare få möjlighet att ställa frågor till målsägan-

2008/09:JO1

den (jfr bl.a. NJA 1992 s. 532 och NJA 1993 s. 616). För att undvika att målsäganden tvingas genomgå fler förhör än nödvändigt bör polis och åklagare i sådana fall se till att förhöret hålls vid ett tillfälle när försvararna har möjlighet att närvara. I förevarande fall var I.W. ännu inte delgiven misstanke vid tiden för det andra målsägandeförhöret, vilket skulle ha gjort ytterligare ett förhör nödvändigt även om övriga försvarare varit närvarande. Ett sådant förhör hade dock, såvitt avsåg misstankarna om våldtäkt, kunnat begränsas till de frågor I.W:s försvarare ville få besvarade.

Som framgått har det funnits anledning att göra vissa påpekanden beträffande genomförandet av förhören med målsäganden. Jag anser emellertid inte att utredningen ger underlag för att rikta kritik mot polis och åklagare för handläggningen i denna del.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till handläggningstiden i ärendet, till hur frågan om offentlig försvarare för de misstänkta hanterades samt till genomförandet av förhör med en av de misstänkta.

Fråga om förutsättningar för att utfärda ett strafföreläggande förelegat samt synpunkter på en åklagarens beslut att inte väcka åtal när den misstänkte bestred föreläggandet

(Dnr 852-2006)

Anmälan

Jonas Bjursten framförde i en anmälan till JO klagomål mot en åklagare vid Åklagarmyndigheten, internationella åklagarkammaren i Stockholm, och Kustbevakningen. Han var missnöjd bl.a. med att åklagaren utfärdat ett strafföreläggande avseende brott mot miljöbalken och en dryg månad senare, sedan han bestritt strafföreläggandet, beslutade att inte väcka åtal.

Utredning

Handlingar i åklagarkammarens ärende 109-663-05 infordrades. Muntliga upplysningar inhämtades också från kammaråklagaren Jan Jelving.

Av utredningen framgick följande. Den 8 juli 2005 påträffades Jonas Bjursten av Kustbevakningen på ön Skötskär i Värmdö kommun. Kustbevakningen rapporterade honom för att ha förtöjt och landstigit inom fågelskyddsområde. Förundersökning inleddes av Polismyndigheten i Stockholms län, och Jan Jelving övertog i oktober 2005 förundersökningsledarskapet.

Vid ett förhör den 1 november 2005 förnekade Jonas Bjursten brott mot miljöbalken, eftersom han varken handlat uppsåtligt eller oaktsamt. Han uppgav att han inte hade sett några skyltar om att han befann sig i ett fågel-skyddsområde. Den 7 november 2005 kontrollerade en patrull från sjöpolisen skyltningen utmed den väg som Jonas Bjursten angett att han färdats och vid den plats där han stigit iland. Det konstaterades att det inte fanns någon skyltning på Skötskär och inte heller några bojar eller läsbara skyltar efter färdvägen. På en kobbe mitt emot Skötskär fanns en stolpe utan skylt. Den 6 december 2005 utfärdade Jan Jelving ett strafföreläggande avseende brott mot miljöbalken. Sedan Jonas Bjursten bestritt strafföreläggandet beslutade Jan Jelving att inte väcka åtal.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som framförts i anmälan om åklagarens handläggning av ärendet.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Guntra Åhlund) inkom med ett remissvar, till vilket var fogat yttranden av chefsåklagaren Tomas Lindstrand och Jan Jelving.

I ett beslut den 28 september 2007 anförde *chefs.JO Melin* följande.

Bedömning

Enligt 48 kap. 5 § rättegångsbalken får strafföreläggande inte utfärdas om förutsättningar för allmänt åtal inte föreligger.

Den omständigheten att förutsättningar för allmänt åtal föreligger är emellertid inte tillräckligt för att strafföreläggande skall få utfärdas. I förarbetena till rättegångsbalken framhölls att om saken är tvivelaktig bör åklagaren inte använda sig av strafföreläggande i förhoppning att den misstänkte skall godkänna detta (NJA II 1943 s. 604). Det finns dock inget formellt krav på att den misstänkte skall ha erkänt gärningen för att strafföreläggande skall få utfärdas.

JO har i ett tidigare ärende, som handlade om giltigheten av ett utländskt körkort och utländsk bilregistrering, ansett att det måste krävas att den misstänkte i huvudsak har vitsordat de faktiska omständigheterna som konstituerar brott för att ett strafföreläggande skall få utfärdas (JO 1981/82 s. 98). Omständigheterna i det ärendet var dock särpräglade bl.a. på det sättet att rekvisiten var svårtolkade. Det nämnda JO-uttalandet har av Peter Fitger ansetts kunna leda till en alltför restriktiv tillämpning av reglerna om strafföreläggande (Rättegångsbalken, del 3, s. 48:16). Peter Fitger menar att utgångspunkten i stället borde vara att strafföreläggande inte skall användas, om det finns osäkerhetsmoment beträffande den eventuella utgången av en alternativ domstolsprocess vilka är så betydande att de inte kan godtas med hänsyn till brottets art och påföljdens storlek. Särskilt beträffande skuldfrågan anges att något osäkerhetsmoment knappast torde få förekomma.

JO har i ett senare ärende modifierat den tidigare ståndpunkten något (JO 1990/91 s. 61) och har därvid bl.a. uttalat att ett blankt förnekande i ett rutinartat mål om t.ex. hastighetsöverträdelse inte i sig bör utgöra något hinder mot att strafföreläggande utfärdas, om bevismaterialet är sådant att man kan utgå från att en domstolsprövning leder till en fällande dom. Om den misstänkte emellertid anfört omständigheter som enligt hans egen uppfattning talar för att han inte begått gärningen bör åklagaren, förutom att pröva bärkraften av de argument som den misstänkte fört fram, även beakta att sannolikheten i dessa fall torde vara stor att strafföreläggandet inte kommer att godkännas med åtföljande fördröjning av lagföringen.

Jag har inte någon annan uppfattning än den som kom till uttryck i det sistnämnda beslutet och anser även att den utgångspunkt som Peter Fitger formulerat väl beskriver den avvägning som åklagaren har att göra vid ställningstagandet i ett enskilt fall om ett strafföreläggande bör utfärdas eller inte. Jag noterar också att det i Riksåklagarens handbok för handläggning av strafföreläggande, 1998-07-01, ges uttryck för en liknande uppfattning (avsnitt 1.3.1).

Jan Jelving har inte närmare redogjort för vilka överväganden han gjorde vid utfärdandet av strafföreläggandet utöver att han fann de faktiska omständigheterna klarlagda och därför utfärdade ett strafföreläggande.

Enligt min mening fanns det redan vid tiden för utfärdandet av strafföreläggandet betydande osäkerhetsmoment beträffande utgången av en alternativ domstolsprocess. Sannolikheten för att Jonas Bjursten skulle godkänna ett strafföreläggande måste också ha framstått som liten. Jan Jelving borde därför inte ha utfärdat något strafföreläggande.

Sedan Jonas Bjursten bestritt föreläggandet beslutade Jan Jelving, efter att ha varit i kontakt med en tjänsteman vid Kustbevakningen, att inte väcka åtal. Detta kan inte uppfattas på annat sätt än att han omprövade sitt tidigare beslut av innebörd att förutsättningar för att väcka allmänt åtal förelåg.

Som Åklagarmyndigheten angett kan en åklagare inte själv ändra ett av honom fattat beslut utan att det har tillkommit någon ny omständighet. En förnyad rättslig analys eller en ny analys av bevisläget anses inte utgöra en sådan ny omständighet. Jag instämmer i myndighetens bedömning, att det förelåg huvudsakligen samma underlag vad avser skyltningen på platsen när strafföreläggandet utfärdades som när Jan Jelving beslutade att inte väcka åtal. Det har således inte varit fråga om att nya omständigheter tillkommit som kunnat motivera en annan bedömning. Förutsättningar har därför saknats för Jan Jelving att ompröva sitt beslut.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i vad jag ovan har anfört.

Uttalanden om möjligheten att utfärda pass för barn under 18 år om den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande

(Dnr 947-2006 och 2066-2006)

Anmälningarna

I anmälningar till JO framförde Mats E. och Ismo L. kritik mot Polismyndigheten i Västerbottens län respektive Polismyndigheten i Stockholms län för att myndigheterna utfärdat pass för deras minderåriga barn trots att de som vårdnadshavare inte lämnat sitt medgivande.

Utredningarna

Dnr 947-2006

Handlingar i Polismyndighetens i Västerbottens län, polisområde Skellefteå, passärende infordrades och granskades. Av handlingarna framgick i huvudsak följande. En kvinna kontaktade polisen i augusti 2005 med anledning av att hon ville ansöka om pass för sin minderåriga son (född 2001). Enligt kvinnan hade hon och sonens pappa, Mats E., gemensam vårdnad om barnet men det pågick en vårdnadstvist mellan dem varför hon inte trodde att Mats E. skulle lämna sitt medgivande till att ett pass utfärdades. Kvinnan uppmanades att ändå försöka få Mats E. att skriva på men hon återkom påföljande dag och uppgav att det inte hade gått. Polismyndigheten begärde då ett yttrande från socialnämnden som i detta anförde att nämnden inte såg något olämpligt med att utfärda pass för sonen. Pass utfärdades därefter för pojken.

I syfte att undersöka hur en av landets största passenheter hanterar liknande ärenden inhämtades muntliga upplysningar från gruppchefen Kristina Ekstrand vid Polismyndigheten i Stockholms län (City polismästardistrikt, passenheter). Hon uppgav att enligt de rutiner som tillämpas där avvisas en passansökan om inte båda vårdnadshavarna har lämnat sitt medgivande, och undantag görs endast om det kan klargöras att det inte går att få någon kontakt med den ene vårdnadshavaren. Kristina Ekstrand kände dock till att andra passenheter tillämpar andra rutiner; vissa passenheter vänder sig till socialförvaltningen för yttrande i frågan i de fall vårdnadshavarna inte kan komma överens.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Västerbottens län för upplysningar och yttrande över vilka rutiner som tillämpas vid handläggningen av passansökningar för barn under 18 år där den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande samt vilka överväganden som föranledde myndigheten att bevilja ett pass i det aktuella fallet.

Polismyndigheten (dåvarande länspolismästaren Erik Steen) kom in med ett remissvar i vilket följande bedömning gjordes.

Vid polismyndigheten finns två polisområden, polisområde Umeå/Södra Lappland och polisområde Skellefteå. Vid samtal med beslutsfattare i passärenden vid de båda polisområdena framkom att följande rutiner tillämpas vid handläggning av passansökningar för barn under 18 år där den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande.

Om inte båda vårdnadshavarna har lämnat sitt medgivande uppmanas vårdnadshavaren att ange skälen till varför medgivande inte kan lämnas. Anledningen är att myndigheten ska kunna bedöma om synnerliga skäl för undantag föreligger. Undantag från kravet på vårdnadshavares medgivande görs t.ex. om det kan klarläggas att det inte går att komma i kontakt med vårdnadshavaren eller vid varaktiga fosterhemplaceringar. I annat fall avvisas passansökan om inte båda vårdnadshavarna lämnat sitt samtycke. I den typen av ärenden inhämtas även yttrande från socialnämnden.

När det gäller det aktuella ärendet har det, enligt uppgift från beslutsfattaren vid polisområde Skellefteå, skett ett förbiseende i detta enskilda fall. Polismyndigheten kan, med hänvisning till den ovan nämnda rättsliga reglering och praxis (här utelämnat; JO:s anm.) som finns på området konstatera att polismyndigheten gjorde fel som utfärdade pass till sonen. Det förelåg inga förhållanden som innefattade sådana synnerliga skäl som enligt passlagen krävs för att få utfärda pass utan vårdnadshavarens medgivande.

Polismyndigheten kommer, med anledning av det inträffade, på nytt att informera berörd personal om den rättsliga reglering som gäller vid handläggning av passansökningar för barn under 18 år där den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande och särskilt uppmärksamma innebörden av synnerliga skäl.

Mats E. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Dnr 2066-2006

Handlingar i Polismyndighetens i Stockholms län, Södertörns polismästardistrikt, passärenden infordrades och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande. En kvinna ansökte om pass för sina två döttrar (födda 1991 och 1993). Barnens pappa Ismo L., som också var vårdnadshavare, hade inte undertecknat passansökningarna. Polisen inhämtade då ett yttrande från socialförvaltningen i Haninge kommun. Av yttrandet framgick att en socialsekreterare hade varit i kontakt med Ismo L. som då uppgett att han i och för sig inte hade något emot att flickorna fick nya pass men att han inte skrev på passansökningarna beroende på den konflikt han hade med flickornas mamma. Yttrandet avslutades med ett uttalande om att pass, enligt socialförvaltningens mening, kunde utfärdas utan faderns medgivande. Pass utfärdades därefter.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Stockholms län för upplysningar och yttrande över vilka rutiner som tillämpas vid handläggningen av passansökningar för barn under 18 år där den ene vårdnadshavaren inte

lämnat sitt medgivande samt vilka överväganden som föranledde myndigheten att bevilja pass i det aktuella fallet. – I remissen upplystes att JO i ärendet dnr 947-2006 hade inhämtat upplysningar från Kristina Ekstrand vid passenhetsen inom City polismästardistrikt och att det synes som om olika rutiner tillämpades vid polismyndigheten i den aktuella frågan.

Polismyndigheten i Stockholms län (länspolismästaren Lennart Enocsson) kom in med ett remissvar jämte yttranden från polismästarna Jan-Olov Onshagen och Ulf Johansson vid Södertörns respektive City polismästardistrikt (här utelämnade).

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Rutiner

Den som har vårdnaden om ett barn har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter och företräda barnet i sådana frågor. Tanken vid gemensam vårdnad är att vårdnadshavarna *tillsammans* skall utöva sina rättigheter och skyldigheter mot barnet. Även i passfrågor gäller så långt det är möjligt att gemensamma beslut skall fattas vid gemensam vårdnad. Därför är huvudregeln enligt passlagen också att det krävs båda vårdnadshavarnas medgivande för att pass skall kunna utfärdas för barnet. Syftet med bestämmelsen är givetvis att förhindra att ett barn olovligen förs ut ur landet av den ene vårdnadshavaren. En sidoeffekt är dock att ett krav på att båda vårdnadshavarna skall lämna medgivande kan användas som ett instrument i en konflikt mellan vårdnadshavarna. Bestämmelsen möjliggör således för en vårdnadshavare att exempelvis försvåra förutsättningarna för den andra vårdnadshavaren att resa utomlands på semester med barnet.

Endast i det fall det föreligger synnerliga skäl får undantag från denna ordning ske. I förarbetena till passlagen anförs att synnerliga skäl för undantag kan föreligga – förutom vid bestående placering i fosterhem – t.ex. om en av föräldrarna vistas i annat land och det är uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats (prop. 1977/78:156 s. 44). Bestämmelsen är således avsedd att tillämpas mycket restriktivt. Ett skäl till detta är självfallet att inte i onödan kränka den andres ställning som vårdnadshavare så att denne utestängs från sitt vårdnadsansvar.

Av den anledningen kontrollerar myndigheten bl.a. hur bo- och umgängesfrågan är bestämd eller reglerad i varje enskilt fall innan pass utfärdas för barn under arton år utan att båda vårdnadshavarna har lämnat sitt samtycke till detta. Till hjälp för detta inhämtas i enlighet med 3 § andra stycket passförordningen socialförvaltningens yttrande.

Chefen för City polismästardistrikt har i sitt yttrande som funktionsansvarig för ansvarsområdet passhantering inom myndigheten anfört att socialförvaltningens yttrande alltid skall inhämtas i enlighet med 3 § passförordningen om någon av vårdnadshavarna vägrar lämna sitt medgivande eller av någon anledning är oanträffbar. Skulle socialförvaltningen av någon anledning inte känna till vårdnadshavaren och av den eller någon annan anledning, anser sig inte kunna avge något yttrande i ärendet skall lägst kommissarie/sektionschef besluta om pass kan utfärdas trots avsaknaden av sådant yttrande.

Överväganden i aktuellt fall

I nu aktuellt ärende yttrade sig socialförvaltningens familjerättsenhet i Haninge kommun jämlikt 3 § passförordningen till myndigheten. Av yttrandet framgick bl.a. att fadern i och för sig inte hade något emot att pass utfärdades för barnen, men att grunden till att han inte skrivit på passansökan var att han var i konflikt med barnens moder, samt att han arbetade mycket och inte visste när han skall få tid till detta. Socialförvaltningen ansåg att det för barnens bästa var viktigt att de skulle få sina pass förnyade, att de skulle slippa oroa sig och i värsta fall få sin resa inställd på grund av att en förälder inte ville samarbeta. Socialförvaltningen ansåg därför att pass kunde utfärdas utan faderns medgivande.

Myndigheten beviljade därefter passansökan.

Polismyndigheten konstaterar att utrymmet för att utfärda pass för barn under arton år utan den ene vårdnadshavarens medgivande är snävt. Det krävs synnerliga skäl enligt lagtexten. Såsom angetts i förarbetena kan synnerliga skäl föreligga t.ex. om en av föräldrarna vistas i ett annat land och det är uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats. I nu aktuellt fall var socialförvaltningen i kontakt med Ismo L. Ett av de skäl som Ismo enligt socialförvaltningen uppgav till att han inte skrivit under medgivandet var att han var i konflikt med barnens moder. Men även om vägran att medverka bottnar i att den gemensamma vårdsnaden inte fungerar mellan föräldrarna är det inte ett förhållande som innefattar sådana synnerliga skäl som enligt passlagen krävs för att ändå utfärda pass för barnen (se RÅ ref. 1987:127). Myndigheten delar därför den uppfattning som Södertörns polismästardistrikt gett uttryck för, nämligen att det i lagen uppställda kriteriet om synnerliga skäl inte tolkats med sådan restriktivitet som lagen förespråkar i det aktuella ärendet.

Med anledning av det inträffade har polismästardistriktet på nytt erinrat personalen vid receptions- och godsgruppen i Haninge om bestämmelserna kring utfärdande av pass utan samtycke från den ene vårdnadshavaren. En skriftlig dokumentation har också överlämnats till berörd personal.

Ismo L. anförde i ett yttrande över remissvaret i huvudsak att han ansåg att polismyndigheten utfärdat pass trots att synnerliga skäl inte förelåg.

I ett beslut den 24 oktober 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

En av den svenska familjerättens grundläggande tankar är att föräldrar i så stor utsträckning som möjligt skall ha gemensam vårdnad om sina barn. Detta innebär bl.a. att båda föräldrarna har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att dess olika behov blir tillgodosedda (se 6 kap. 2 § föräldrabalken). Vid gemensam vårdnad har vidare vårdnadshavarna rätt och skyldighet att *tillsammans* bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter (se 6 kap. 11 § jämförd med 13 § föräldrabalken).

Bestämmelserna i passlagen (1978:302) utgår därför från att vid ansökningar om pass för barn skall båda föräldrarna, om de har gemensam vårdnad, lämna sitt medgivande till att pass utfärdas. Detta kommer till uttryck på så

sätt att det i 7 § första stycket andra punkten föreskrivs att en passansökan skall avslås om ansökan avser pass för barn under 18 år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass. – Vidare skall passmyndigheten, om ett passärende gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass för ett barn under 18 år, inhämta yttrande från en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten. Ett yttrande behöver dock inte inhämtas, om det är uppenbart att passansökan skall bifallas (3 § andra stycket passförordningen, 1979:664). – Det kan också nämnas att Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om passhantering (FAP 530-1).

Det finns således en möjlighet att utfärda pass för underåriga även om den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande – om det finns synnerliga skäl. I förarbetena till passlagen anförs att synnerliga skäl att göra undantag från huvudregeln kan föreligga t.ex. om en av föräldrarna vistas i annat land och det är uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats eller – när det gäller fosterbarn utan särskilt vårdnadsbeslut av domstol – den naturliga kontakten med de biologiska föräldrarna kan anses vara bruten. Står det klart för passmyndigheten att vårdnadshavaren direkt motsätter sig att pass utfärdas för barnet bör det endast under helt speciella omständigheter komma i fråga att pass ändå utfärdas (prop. 1977/78:156 s. 43 f.).

I rättsfallet RÅ 1987 ref. 127 hade en pappa motsatt sig att pass utfärdades för hans 13-årige son. Ett av pappans skäl för att vägra medverka var att den gemensamma vårdnaden inte fungerade. Mamman yrkade att pass ändå skulle utfärdas för sonen. Domstolen uttalade att undantagsregeln får antas vara avsedd för mycket särpräglade fall, där exempelvis hänsynen till barnets ålder, behov och egna önsknings bör ges en avgörande betydelse (jfr 6 kap. 11 § andra meningen föräldrabalken). I vart fall kan, enligt Regeringsrätten, syftet med undantagsregeln inte vara att i passärenden lösa följderna av att förutsättningen för en gemensam vårdnad brister. Mot denna bakgrund beslutades att inte bifalla mammans yrkande.

Kammarrätten i Stockholm konstaterade nyligen i ett avgörande att en 17-årig pojke kommit upp i en sådan ålder att hans egen vilja och behov bör ges avgörande betydelse i frågan. Rätten anförde i målet att pojken gett uttryck för en egen och stark uppfattning och visat att han har ett påtagligt behov av ett pass både för sin utbildning och för sin fritid. Samtidigt hade fadern inte anfört några omständigheter som var hänförliga till själva passfrågan som skäl för sitt motstånd. Mot den bakgrunden fann rätten att det fanns synnerliga skäl att, trots faderns uttryckliga motstånd, ändå utfärda pass för pojken (dom den 20 augusti 2007 i mål nr 3606-07).

Vad först beträffar ärendet dnr 947-2006 kan konstateras att Polismyndigheten i Västerbottens län som underlag för att bedöma om synnerliga skäl fanns endast hade mammans uppgifter om att Mats E. inte ville skriva under

en passansökan. Såvitt framgår av handlingarna synes emellertid orsaken till hans vägran inte ha kommit fram – inte heller av socialnämndens yttrande – varför polismyndigheten, enligt min mening, hade bristande underlag för att kunna göra en bedömning av om synnerliga skäl fanns för att utfärda pass för barnet. Som polismyndigheten anfört borde myndigheten inte ha utfärdat passet.

När det gäller ärendet dnr 2066-2006 fanns i vart fall en uppgift från socialförvaltningen om att Ismo L. inte ville medverka till att pass utfärdades för barnen beroende på den konflikt som han hade med barnens mamma. I ljuset av de uttalanden som Regeringsrätten gjort i det nämnda rättsfallet och den restriktiva hållning som nu gällande lagstiftning intar, måste bedömningen bli att polismyndigheten, vilket också myndigheten ansett, inte borde ha bifallit passansökningarna.

Vid granskningen av handlingarna i ärendena har jag i viss mån fått intryck av att polisen – vid sin prövning om synnerliga skäl för att utfärda pass funnits – i alltför stor utsträckning kommit att luta sig mot de uttalanden som socialförvaltningen gjort. Det finns därför anledning att framhålla att en socialnämnds tillstyrkan till att pass utfärdas inte kan ersätta bristen på samtycke från den ena vårdnadshavaren. Polisen är i dessa fall skyldig att göra en självständig bedömning av om det finns synnerliga skäl att bevilja en passansökan. Vid den prövningen är det givetvis av stor betydelse att berörd personal är väl insatt i den lagstiftning och praxis som finns på området. Vidare måste polisen, för att kunna göra en så korrekt bedömning som möjligt, sträva efter att ta reda på orsakerna till att ett medgivande saknas från den ena vårdnadshavaren. – I ärendena har det också kommit fram att handlägningsrutinerna inom polisen beträffande passansökningar där den ena vårdnadshavarens medgivande saknas kan variera något mellan olika passenheter (se upplysningarna från Kristina Ekstrand). Detta är naturligtvis inte tillfredsställande, utan rutinerna bör samordnas så att det blir en enhetlig tillämpning över hela landet. Jag finner därför anledning att för kännedom överlämna ett exemplar av detta beslut till Rikspolisstyrelsen.

Den nuvarande lagstiftningen och praxis på området innebär, som framgått, att den aktuella undantagsregeln i 7 § passlagen endast kan tillämpas i mycket särpräglade fall. Ett syfte med regeln är givetvis att förhindra att ett barn olovligt förs ut ur landet av den ena vårdnadshavaren. Men bestämmelsen ger också utrymme för en förälder i en pågående konflikt föräldrarna emellan att av andra skäl avstå från att lämna sitt medgivande. (Så tycks ha varit fallet i ärende 2066-2006). Som exempel kan nämnas att den ene föräldern tämligen enkelt, genom att vägra medverka till att pass utfärdas, kan förhindra en kortare semesterresa utomlands. Lagstiftarens restriktiva hållning i frågan har därför kommit att ifrågasättas på senare år. I en översyn av passlagen som Rikspolisstyrelsen företog – på regeringens uppdrag – uttalades i mars 2003 bl.a. att kravet på att det skall föreligga synnerliga skäl, för

att utfärda pass för barn under 18 år där den ena vårdnadshavaren inte gett sitt samtycke, inom polisen uppfattas som alltför strängt. Rikspolisstyrelsen föreslog därför att bestämmelsen skulle ändras. Denna tanke fullföljdes sedan i departementspromemorian Ökad säkerhet i pass m.m. (Ds 2004:8) i vilken föreslogs ett vidgat utrymme för att utfärda pass trots att den ena vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande genom att så skall kunna ske om det finns särskilda skäl för det. I promemorian uttalades bl.a. att det framstår som angeläget att bestämmelsen ändras på sätt som motverkar att frågan om pass skall utfärdas kan användas som ett slagträ i samband med konflikter vårdnadshavarna emellan. Men det framhölls också i promemorian att om det finns en mera konkret risk för att ett barn olovligen kommer att föras ut ur landet skall pass naturligtvis inte heller i framtiden utfärdas (s. 67 f.). 2002 års vårdnadskommitté ställer sig dock, just med hänsyn till risken att barnet olovligen skall föras bort eller hållas kvar utomlands, tveksam till den ovan föreslagna ändringen i passlagen (se betänkandet Barnets bästa, föräldrars ansvar, SOU 2005:43 Del A s. 131 f.). Jag anser för min del att övervägande skäl ändå talar för att bestämmelsen i passlagen ändras på föreslaget sätt. Eftersom promemorians förslag i denna del, enligt uppgift, alltjämt är föremål för beredning i Justitiedepartementet överlämnas för kännedom en kopia av detta beslut dit.

Ärendena avslutas med den kritik som ligger i vad jag nu har anfört.

Kritik mot polisen för ett ingripande mot en utländsk kvinna och uttalanden om ett frihetsberövande var förenligt med den s.k. proportionalitetsprincipen m.m.

(Dnr 1907-2006)

Anmälan

Gunilla Ö. framförde i en anmälan till JO klagomål mot bl.a. Polismyndigheten i Skåne, polisområde Mellersta Skåne (Lund). Hon anförde i huvudsak följande.

En 58-årig malaysisk kvinna (X), som varit anställd som hushållerska i Gunilla Ö:s familj till och från under flera år, greps den 29 mars 2006 av polisen. X hade varit på COOP för att handla. Till affären hade hon haft med sig några tomflaskor. Efter att ha pantat dessa och fått kvitto från automaten, anmodade personalen X att följa med in på kontoret. Hon anklagades där för att ha pantat två icke giltiga returflaskor med förfalskade streckkoder. X kände inte igen flaskorna. – Enligt uppgift hade personalen även sett en annan kvinna som eventuellt kunde ha varit den som pantat flaskorna, men eftersom denna kvinna försvunnit hade de inte kunnat kontrollera henne. – Personalen kontaktade därefter polisen som kom och grep X som skäligen misstänkt för

2008/09:JO1

bedrägeri. Personalen misstänkte också att X ingick i en liga som använde förfälskade streckkoder för att tvinga affären att betala ut felaktiga pantersättningar. X fördes till polisstationen och trots att hon talar engelska rekvirerades tamilsk tolkhjälp. X fick inte kontakta Gunilla Ö:s familj och ingen i familjen visste därför något om det inträffade. Gunilla Ö. kontaktade så småningom både polis och sjukhus för att höra efter om det hade inträffat någon olycka. Hon fick då inte någon information. Senare blev hon dock uppringd av polisen i Lund som meddelade att X fanns där. När Gunilla Ö. hämtade X var klockan ungefär 22.00. Då hade X suttit nästan sju timmar i ett låst rum på polisstationen utan sina tillhörigheter och utan möjlighet att ringa till någon. Slutligen ansåg Gunilla Ö. att hela historien var både orimlig och löjväckande.

Utredning

Polismyndighetens handlingar i ärende K37955-06 granskades. Av dessa framgick bl.a. följande.

Den 29 mars 2006 kallades polis till affären COOP i Lund. En man ur personalen informerade polisen om att affären under en längre tid haft problem med att folk klistrade på kopierade s.k. EON-koder på flaskor som det egentligen inte är pant för. Vid det aktuella tillfället hade den anställde sett att det kom två ”falska” flaskor på bandet bakom en pantautomat. Han gick därför ut till framsidan av automaterna och såg där två kvinnor. En av dessa, X, var på väg från automaterna. Han förde kvinnan till kontoret, och hon hade två pantkvitton. Den anställde hade inte sett att det var X som stoppade flaskorna i automaten men ansåg att det inte kunde vara någon annan. Tidpunkterna och summorna på kvittona ansågs också stämma. Polismännen grep därefter, kl. 15.10, X misstänkt för bedrägeri bestående i att hon skulle ha försökt få ersättning för s.k. PET-flaskor genom att förse dem med en kopierad EON-kodning. I samband med gripandet togs flaskorna och de två pantkvittona i beslag (kvittonas belopp var 6 kr 50 öre resp. 28 kr). Pantvärdet på flaskorna uppgick till sammanlagt åtta kronor. X, som inte hade någon legitimation med sig, fördes till polisstationen i Lund och sattes i arresten kl. 15.40. En anmälan om bedrägeri upprättades kl. 15.47, och i denna noterades bl.a. att X talade dålig engelska, att hon uppgett att hon bodde hos bekanta i närheten av COOP och att hon hade ett COOP-kort på sig tillhörande Gunilla Ö. – Vidare antecknades att den ansvarige för returflaskorna vid COOP informerat polisen om att affären under cirka ett och halvt års tid haft problem med PET-flaskor med påklistrade EON-koder och på grund av detta haft utlägg med femsiffriga belopp. Tidigare under den aktuella dagen hade affären fått in sex flaskor med samma kod påklistrad som de två beslagtagna flaskorna hade; denna kod hade även förekommit tidigare. Vidare hade COOP samma dag fått in mot-

svarande två kassar med flaskor med en annan kod påklistrad. I anmälan noterades att X inte kunde kopplas samman med dessa flaskor. – Kl. 16.50 gjordes vissa registerslagningar. Det framkom då att Gunilla Ö. bodde i närheten av COOP. Mellan kl. 18.50 och kl. 20.00 hördes X, varvid hon delgavs misstanke om bedrägeri. Hon förnekade brott och uppgav bl.a. att det hade varit två andra kvinnor i lokalen vid tillfället. Två förhör med den butiksansställde hölls också under dagen. Åklagare kontaktades kl. 20.15, och kl. 21.25 hävde åklagaren gripandebeslutet. Gunilla Ö. kom till polisstationen med X:s pass och efter identifiering, lämnande av adressuppgifter m.m. släpptes X. Den 6 april 2006 hävde åklagaren beslagen, och det beslutades att pantkvittona skulle lämnas ut till kvinnan. Den 10 april 2006 noterades dock i beslagsloggaren att man saknade adress till X och att kvittona saknade värde varför de kastades.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande i nedanstående hänseenden.

1. Vilka rättsliga överväganden föregick beslutet att gripa kvinnan misstänkt för bedrägeri?
2. Gjordes det några överväganden jämlikt 24 kap. 22 § första stycket andra meningen RB innan kvinnan sattes i arrest?
3. Vidtogs det några åtgärder som syftade till att säkerställa kvinnans identitet? Detta med tanke på att kvinnan tidigt uppgav att hon bodde i närheten av COOP och att man påträffade Gunilla Ö:s COOP-kort på kvinnan och gjorde registerslagningar på Gunilla Ö., som visade att hon bodde i närheten av COOP, samt att Gunilla Ö. hade kontaktat polisen för att efterhöra om någon olycka hade skett m.m.
4. Orsaken till att förhör med kvinnan hölls först efter flera timmar och till att gripandet anmäldes till åklagaren först kl. 20.15.
5. Anledningen till att pantkvittona kastades trots att kvinnans adress hade lämnats till polismyndigheten endast några dagar tidigare.

Polismyndigheten (dåvarande länspolismästaren Anders Danielsson) anförde följande.

1. Vilka rättsliga överväganden föregick beslutet att gripa kvinnan misstänkt för bedrägeri?

Upplysningar

Polismännen Magnus Löfberg och Niclas Högborg kallades vid 15-tiden onsdagen den 29 mars 2006 till affären COOP vid Mårtenstorget i Lund. Anledningen var att personal i butiken anmält att de ertappat en kvinna från Malaysia som lämnat två PET-flaskor i retur med falsk s.k. EON-märkning.

Hon hade erhållit pantkvitton för flaskorna, vilka kvitton kunde användas till att erhålla kontant betalning från COOP.

Enligt personal på avdelningen för returflaskor var det ett vanligt problem att tomma PET-flaskor med påklitrade kopierade EON-märkningar lämnades in till affären och COOP hade till kunder på oriktiga grunder betalat totalt ett femsiffrigt belopp under omkring ett och ett halvt år. Tidigare samma dag hade sex flaskor med motsvarande påklitrade, kopierade koder som de två nu inlämnade flaskorna tagits emot i en automat.

Vittnet hade omedelbart efter att de två aktuella flaskorna kommit in på bandet i automatutrymmet kunnat gripa en av två kvinnor som han sett stå vid inlämningsautomaten. Belopp och tidpunkt på de pantkvitton den gripna kvinnan företedde stämde med de aktuella inlämnade tomflaskorna.

Med stöd av anmälan, vittnesuppgifter och det förhållandet att kvinnan saknade pass eller annan identitetshandling beslutade polismännen att gripa kvinnan med stöd av 24 kap. 7 § och 24 kap. 2 § rättegångsbalken (RB) på sannolika skäl misstänkt för bedrägeri.

De två PET-flaskorna och två pantkvitton togs i beslag.

Bedömning

Som grund för gripandet har angetts att N.N. var på sannolika skäl misstänkt för bedrägeri. Rubriceringen synes ha sin grund i en misstanke om att N.N. varit delaktig i en mer omfattande brottslighet med felmärkta flaskor än de två flaskor som nu var aktuella. Den gärning som föranledde ingripandet mot henne borde annars, betraktad som en isolerad händelse, vara att bedöma som ett bedrägligt beteende.

Oavsett rubriceringen av gärningen får gripandet anses ha stöd i 24 kap. 7 § och 24 kap. 2 § RB då kvinnan var okänd och saknade identitetshandlingar. Det kunde därtill bedömas finnas risk för att hon genom att bege sig från riket skulle undandra sig lagföring eller straff (jfr JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 147 ff).

Polismyndigheten menar vidare att i efterhand framstår ett medtagande till förhör med stöd av 23 kap. 8 § RB som en tillräckligt ingripande åtgärd i syfte att snabbt få utrett främst kvinnans identitet, bostadsadress och hennes inställning till aktuell brottsmisstanke.

2. Gjordes det några överväganden jämlikt 24 kap. 22 § första stycket andra meningen rättegångsbalken innan kvinnan sattes i arrest?

Upplysningar

Kvinnan togs i förvar efter beslut av inre befäl, kommissarien Stephan Söderholm. Han har uppgett att skälet för åtgärden var att det var nödvändigt för att utreda hennes identitet, hennes bostadsadress och hennes inställning till det brott som hon var misstänkt för. Det var därtill nödvändigt att använda tolk då kvinnan inte kunde göra sig förstådd på svenska, engelska, tyska eller franska.

Bedömning

Det är polismyndighetens uppfattning att ärendet borde ha kunnat hanteras tillfredsställande även utan att N.N. placerades i arresten.

3. Vidtogs det några åtgärder som syftade till att säkerställa kvinnans identitet?

Upplysningar

Inre befäl, kommissarien Malcolm Göthe, som övertog ansvaret för ärendet efter Stephan Söderholm, bedömde att förhör skulle hållas med kvinnan innan man tog kontakt med anhörig eller annan person för identifiering. Malcolm Göthe har uppgett att skälet för den bedömningen var omfattningen av bedrägerierna mot COOP och misstankar om att det skulle vara fler personer inblandade.

Efter avslutat förhör med kvinnan tog man kontakt med Åklagarmyndigheten. Åklagaren beslutade att kvinnans identitet skulle styrkas och att hon där- efter skulle frigges.

Efter kontakten med åklagaren kontaktades Gunilla Ö., som medan utredningen med bl.a. kompletterande vittnesförhör och anlitan- de av tamilsk tolk pågick efterhört om polisen hade kännedom om den saknade N.N.

N.N. frigavs kl. 21.25 efter att Gunilla Ö. uppvisat hennes pass.

Bedömning

Mot bakgrund av att N.N. enligt anmälan uppgav att hon bodde hos bekanta i närheten av Mårtenstorget och att det vid avvisiteringen i arresten påträffades ett COOP-kort som tillhörde Gunilla Ö., boende vid Mårtenstorget, borde identifieringen ha kunnat genomföras på tämligen kort tid.

4. Orsaken till att förhör med kvinnan hölls först efter flera timmar och till att gripandet anmäldes till åklagaren först kl. 20.15

Upplysningar

N.N. greps kl. 15.10. Förhör enligt 24 kap. 8 § RB påbörjades först kl. 18.50 och avslutades kl. 20.00. Åklagare underrättades kl. 20.15.

Från polisområdets sida har uppgetts att ett antal åtgärder vidtogs innan anmälan gjordes till åklagare, t.ex. kompletterande vittnesförhör och förhör med den misstänkte med hjälp av tamilsk tolk.

Bedömning

Av 24 kap. 8 § andra stycket RB framgår att den gripne så snart som möjligt skall förhöras av polisman eller åklagare. Gripandet skall därtill skyndsamt anmälas till åklagaren om denne inte redan tidigare har underrättats. Innebörden av begreppet ”skyndsamt” har ansetts vara ”snarast möjligt” efter gripandet (Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2005, s. 208).

Att åklagare underrättas om ett gripande först efter ett förhör enligt 24 kap. 8 § RB är som framgått ovan i enlighet med bestämmelserna i rättegångsbal- ken. Det åligger dock i sådana fall polismyndigheten att se till att ett sådant förhör genomförs så snart att kravet på en skyndsamt underrättelse till åklaga- ren kan uppfyllas. En anmälan till åklagare om ett gripande får inte fördröjas av skäl som hänför sig till polisens sätt att organisera arbetet (Lindberg, a.a. s. 209).

2008/09:JO1

Förhöret enligt 24 kap. 8 § RB påbörjades tre och en halv timmar efter gripandet. Även om man inför förhöret tvingades anlita tolk framstår den tiden som väl lång i förhållande till kraven i rättegångsbalken.

Åklagaren underrättades om frihetsberövandet först efter drygt fem timmar. Kravet på skyndsam underrättelse kan därmed inte anses uppfyllt.

5. Anledningen till att pantkvittona kastades trots att kvinnans adress hade lämnats till polismyndigheten endast några dagar tidigare

Upplysningar

Från polisområdets sida har uppgetts att när beslagsenheten skulle verkställa åklagarens beslut om att återlämna pantkvittona till kvinnan kunde hennes adress inte återfinnas. Man tog från enhetens sida kontakt med kommissarien Paul Nilsson, som kontrollerade om kvinnans adress fanns i polisens register (RAR och DUR). Paul Nilsson kunde inte finna någon adressuppgift och beslutade då att kvittona skulle kastas då de saknade värde, eller i vart fall hade ett ringa värde, och det inte fanns någon adress till vilken de kunde sändas.

Det har senare framkommit att kvinnans adress finns noterad i en promemoria i ärendet. Innehållet i promemorian var inte vid tillfället sökbart i datormiljö.

Bedömning

Det är polismyndighetens uppfattning att kvinnans adress då den kommit till polisens kännedom borde ha registrerats i RAR eller DUR. Det är inte förenligt med gällande rutiner att enbart nedteckna adressen i en promemoria.

Gunilla Ö. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 4 december 2007 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Regler om häktning och andra straffprocessuella frihetsberövanden finns i 24 kap. RB.

En grundläggande förutsättning för att häktning skall kunna ske är att den misstänkte på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är stadgat fängelse ett år eller därutöver. För att häktning skall få ske krävs vidare att det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara), genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara), se 1 § första stycket. Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får emellertid inte häktning ske (1 § fjärde stycket). Undantag från dessa regler görs i 2 § som har följande lydelse.

Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet,

1. om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, eller
2. han saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Även den som endast är skäligen misstänkt för brott får under vissa förutsättningar häktas, s.k. utredningshäktning (3 §).

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

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut. Om den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han gripas av envar. Envar får också gripa den som är efterlyst för brott. Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (7 §).

Om någon har gripits enligt 7 §, skall han så snart som möjligt förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas. Anhålls inte den misstänkte, skall beslutet om gripande omedelbart hävas (8 § andra stycket). Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande hävas av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av en polisman som har fattat beslutet (8 § tredje stycket).

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

För häktning liksom för användningen av andra straffprocessuella tvångsmedel gäller den s.k. *proportionalitetsprincipen*. Denna innebär att ett sådant tvångsmedel får användas endast om skälet för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (1 § tredje stycket). Även i fall där en formell möjlighet till frihetsberövande öppnas genom reglerna i 2 § bör man således i enlighet med proportionalitetsprincipen vara alltmer restriktiv med frihetsberövanden ju lindrigare brottet är (prop. 1986/87:112 s. 31 f.). Om de tvångsmedel som kan komma i fråga inte står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärderna bör man avstå från dem (jfr prop. 1988/89:124 s. 27). – En annan princip som styr användningen av tvångsmedel är den s.k. *ända-*

målsprincipen. Denna innebär att ett tvångsmedel bara får användas för de i lagstiftningen angivna syftena. Det innebär i sin tur t.ex. att vid utredning av ett visst brott får tvångsmedel inte tillgripas på grund av ett allmänt antagande att den misstänkte möjligen också kan ha gjort sig skyldig till annan brottslighet (JO 1990/91 s. 63).

Straffskalan för bedrägeri är fängelse i högst två år och för bedrägligt betedande böter eller fängelse i högst sex månader (9 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken).

Bedömning

Den aktuella dagen kallades polis till affären COOP i Lund eftersom personalen där påstod sig ha tagit en kvinna, X, på mer eller mindre bar gärning i anslutning till att hon pantat tomflaskor med påklustrade koder. I juridisk mening synes X ha blivit föremål för ett s.k. envarsgripande. Polismännen informerades, förutom om den specifika händelsen, även om det faktum att affären under en längre tid haft problem med ”falska” pantflaskor och att det sammantaget handlade om tämligen stora summor.

Polismännen grep kvinnan – rätteligen övertog envarsgripandet – och förde henne sedan till polisstationen. Men fanns det verkligen skäl för gripandet?

Som framgått förutsätter ett beslut att gripa någon – eller överta ett envarsgripande – att anhållningsskäl föreligger och för ett anhållningsbeslut krävs i sin tur i princip att det föreligger skäl för häktning. Eftersom häktning kan ske med stöd av bestämmelserna i 24 kap. 3 § RB blir utgångspunkten för bedömningen i det följande att det krävdes att X i vart fall var *skäligen misstänkt* för brott. För att en person skall anses vara skäligen misstänkt för ett brott krävs i sin tur att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser. Polismyndigheten har i remissvaret anfört att grunden för gripandet var att X var på *sannolika skäl* misstänkt för bedrägeri, vilket innebär en högre grad av misstanke.

Utredningen ger vid handen att ingen hade iakttagit att X pantade de ”falska” flaskorna. Det kunde således inte uteslutas att det var någon annan, t.ex. den andra kvinnan som personalen såg. Enligt X fanns det två andra kvinnor på platsen. Det är emellertid klarlagt att X befann sig i lokalen när personalen kom dit och att hon hade pantat flaskor, vilket i och för sig var omständigheter som talade för att det skulle ha kunnat vara hon som pantade de ”falska” flaskorna. Det butiksanställda vittnet uppgav för polisen att pantbeloppet för flaskorna, åtta kronor, stämde överens med X:s pantkvitton. Kvittona upptog dock beloppen 6 kr 50 öre resp. 28 kr varför uppgiften synes ha varit något missvisande. – Mot denna bakgrund kan det givetvis diskuteras om X var skäligen misstänkt för brott. En sådan fråga är emellertid av den arten att den ger ett visst utrymme för olika, var för sig godtagbara bedömningar. Jag kan

därför inte resa någon invändning mot bedömningen att X kunde betraktas som skäligen misstänkt för brott. Jag har däremot svårt att inse att den högre misstankegraden sannolika skäl skulle ha kunnat föreligga. Polismyndigheten har också underlåtit att belysa den saken närmare i sitt remissvar.

Nästa fråga som uppkommer är vilket brott X kunde misstänkas för.

Jag vill först här nämna att den isolerade händelsen med de två ”falsa” flaskorna à fyra kronor stycket var, som polismyndigheten också anført, att bedöma som bedrägligt beteende (9 kap. 2 § brottsbalken). Som framgått synes emellertid de inblandade polismännen ha ansett att X var misstänkt för bedrägeri. Denna uppfattning förefaller ha sin grund i att misstankar uppkom om att X var delaktig i en mer omfattande brottslighet, men vilka närmare omständigheter som låg till grund för denna bedömning har inte redovisats i ärendet. Den enda omständighet som jag kan tänka mig låg till grund för polisens resonemang i denna del var det förhållandet att den aktuella streck-koden, enligt uppgift i polisanmälan, hade använts vid tidigare tillfällen. Butikspersonal uppgav att koden bl.a. använts på sex flaskor tidigare samma dag, varvid pant utbetalats med sammanlagt 24 kronor. I vilken utsträckning koden använts dessförinnan angavs emellertid inte. Dessutom kan noteras att det i polisanmälan antecknades att X inte kunde ”kopplas samman” med tidigare fall av liknande händelser. Polisen förefaller alltså ha lagt personalens upplysningar om affärens problem med kopierade koder, och spekulationer om möjliga samband, till grund för sina kommande beslut under dagen rörande X utan att själva närmare reflektera över saken.

Jag anser mig således endast kunna godta att X kunde betraktas som skäligen misstänkt för bedrägligt beteende. Nästa fråga blir då om det fanns förutsättningar att gripa och föra henne till polisstationen för detta brott.

Polismyndigheten har upplyst att X var okänd och att hon inte heller hade någon identitetshandling på sig. Myndigheten har därför hänvisat till bestämmelserna i 24 kap. 2 § första punkten RB vilka syftar till att framtvunga identitetsuppgifter. Vidare har myndigheten tillagt att det fanns risk för att X genom att bege sig från riket skulle kunna undandra sig lagföring eller straff (24 kap. 2 § andra punkten RB). Jag vill först framhålla att det inte finns någon allmän skyldighet att medföra en identitetshandling. Polisen kan inte heller med stöd av nämnda regler kräva att en för brott misstänkt person uppvisar en identitetshandling i andra fall än när hans uppgifter om namn och hemvist kan antas vara osanna (JO 1997/98 s. 147). Det är oklart om X uppgav namn och adress redan till polismännen på platsen, och det saknas – om så var fallet – även underlag för att bedöma om X:s uppgifter om sin identitet kunde antas vara osanna. Det kan således inte uteslutas att det var formellt möjligt att gripa och föra X till polisstationen.

2008/09:JO1

När det sedan gäller handlandet på polisstationen är det klarlagt att X senast i samband med upprättandet av polisanmälan kl. 15.47 uppgav namn och adress, dvs. att hon bodde hos bekanta i närheten av affären. Vidare hade X ett COOP-kort tillhörigt Gunilla Ö., som vid kontroll visade sig just bo i närheten av affären. Gunilla Ö. kom även senare på kvällen till polishuset med X:s pass. Det hade alltså, vilket polismyndigheten också framhållit, redan i ett tidigt skede av utredningen varit möjligt att vidta åtgärder för att fastställa X:s identitet. Om så skett, hade beslutet om gripande kunnat hävas betydligt tidigare.

Som framgår av polismyndighetens remissvar gjorde emellertid kommissarien Malcolm Göthe den bedömningen att förhör skulle hållas med X innan kontakter togs för identifiering. Skälet till detta har uppgetts vara omfattningen av bedrägerierna mot COOP och misstankarna om att fler personer skulle vara inblandade. Som sagts byggde detta resonemang, enligt min uppfattning, i stor utsträckning på spekulationer. Det finns anledning att framhålla att JO, som jag tidigare har redovisat, uttalat att man vid misstanke om ett visst brott inte får tillgripa tvångsmedel på grund av ett allmänt antagande om att den misstänkte möjligen också kan ha gjort sig skyldig till annan brottslighet (JO 1990/91 s. 63). – Jag kan möjligen ha förståelse för att polismännen på plats i affären inte gjorde någon närmare analys av händelsen. Däremot anser jag att de polismän som tog ansvar för ärendet i polishuset självfallet mera ingående än vad som uppenbarligen skedde borde ha analyserat det inträffade och bl.a. frågat sig: vilka omständigheter är de facto besvärande för X? Finns det andra tänkbara gärningsmän och förklaringar till händelsen? På vilket sätt kan X kopplas till affärens tidigare problem? Hur skall det misstänkta brottet rubriceras? Samt, inte minst, står det i rimlig proportion till den misstänkta brottsligheten att frihetsberöva X under flera timmar?

Enligt min uppfattning borde polisen i omedelbar anslutning till att X fördes in till polishuset ha vidtagit åtgärder för att fastställa X:s identitet och därefter frigett henne. Jag kan nämligen inte förstå annat än att hon endast kunde betraktas som skäligen misstänkt för bedrägligt beteende rörande ett mycket ringa belopp. Det var därför med hänsyn till proportionalitetsprincipen inte rimligt att låta frihetsberövandet, om det alls var erforderligt, bestå längre än som fordrades för identifiering. Ju mindre allvarligt brott en misstanke gäller, desto större restriktivitet fordras när det gäller användning av frihetsberövanden. Det förhållandet att polismyndigheten även hänvisat till flyktfara (24 kap. 2 § andra punkten RB) föranleder inte någon annan bedömning. Jag är således mycket kritisk till polisens hantering av ärendet i denna del.

Som framgår av utredningen sattes X i arresten kl. 15.40. Enligt kommissarien Stephan Söderberg, som beslutade att X skulle tas i förvar, var skälet för åtgärden att det var nödvändigt för att utreda hennes identitet, bostads-

adress och inställning till de misstänkta brotten. Denna förklaring är inte godtagbar. Som har nämnts i det föregående gäller att den som är gripen inte behöver tas i förvar om det inte är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med gripandet, ordning eller säkerhet. Några sådana omständigheter synes inte ha förelegat. Jag ställer mig mot denna bakgrund kritisk också till beslutet att sätta in X i arresten och noterar även att polismyndigheten anfört att ärendet borde ha kunnat hanteras utan att X placerades där.

Det har vidare kommit fram att gripandet anmälades till åklagaren först kl. 20.15, dvs. efter drygt fem timmar. Som förklaring till dröjsmålet har hänvisats till bl.a. det förhållandet att X först skulle höras med hjälp av tolk.

Om polisen håller ett s.k. anhållningsförhör kan, enligt ett uttalande i förarbetena till bestämmelserna i 24 kap. 8 § RB, anmälan till åklagaren om frihetsberövandet i de flesta fall anstå till efter förhöret. Är saken tveksam eller svår kan det emellertid vara nödvändigt att en anmälan om frihetsberövande görs redan före förhöret för att åklagaren skall kunna antingen själv höra den misstänkte eller lämna instruktioner om vad den misstänkte skall höras om. Om förhöret inte kan genomföras omedelbart, t.ex. på grund av att en tolk måste engageras, bör detta inte fördröja en anmälan till åklagaren (prop. 1986/87:112 s. 74). – Jag kan mot denna bakgrund ansluta mig till polismyndighetens konstaterande att kravet på skyndsamt underrättelse till åklagaren inte kan anses uppfyllt. Dröjsmålet är givetvis särskilt klandervärt med hänsyn till ärendets karaktär.

Jag noterar slutligen att X:s adress rätteligen borde ha registrerats på det sätt polismyndigheten anfört så att de beslagtagna pantkvittona på ett enkelt sätt hade kunnat återsändas.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att de åtgärder polismyndigheten vidtog i ärendet, enligt min mening, inte stod i rimlig proportion till det brott som X möjligen kunde misstänkas för, dvs. bedrägligt beteende avseende ett mycket ringa belopp. Den bild som framträder vid en granskning av händelsen är att polisen – i sin iver att vilja gå till botten med COOP:s tämligen omfattande problem med falska streckkoder – underlät att göra en noggrann och erforderlig analys av de få konkreta omständigheter som var för handen i det specifika fallet. Som framgått anser jag alltså att polismyndigheten har brutit i sin handläggning på en rad punkter, och myndigheten förtjänar därför allvarlig kritik.

Jag vill avslutningsvis betona att det är av stor vikt att polisen vid användande av straffprocessuella tvångsmedel noga vinnlägger sig om, förutom att de lagliga förutsättningarna för ett sådant användande är uppfyllda, att handlandet inte hamnar i konflikt med de allmänna principer som gäller för användning av tvångsmedel (se vidare om dessa principer i t.ex. Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, s. 18 f.)

Kritik mot polisen med anledning av ett ingripande i samband med en demonstration

(Dnr 2128-2006)

Anmälan

Åke B. framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Västra Götaland. Han var missnöjd med hur polisen, enligt uppgift i en s.k. blogg, hade agerat i samband med en demonstration i Göteborg den 1 maj 2006.

Utredning

En utskrift av den aktuella bloggen gjordes. Vidare inhämtades ett omhändertagandeblad från Polismyndigheten i Västra Götaland.

Av utredningen framgick bl.a. följande. I samband med en förstamajdemonstration som utgick från Järntorget i Göteborg hade tre personer, medlemmar i Liberala partiet, ställt sig så att de skulle synas för dem som gick i förstamajtåget och hållit upp en banderoll med texten ”Båd stat och lagar oss förtrycka, vi under skatter digna ner” (ett citat ur Internationalen). Därefter förflyttade sig de tre medlemmarna till Götaplatsen, som var förstamajtågens slutdestination. På Götaplatsen ställde de sig i trappan mot Konserthuset och vecklade åter ut banderollen. – Enligt uppgift i bloggen ville de tre personerna demonstrera mot socialdemokraterna; de stod tysta med sin banderoll högst uppe på trappan och utgjorde inte något hot mot den allmänna ordningen. – Förfarandet väckte dock missnöje hos några av deltagarna i förstamajtåget och ledde slutligen till att polis tillkallades. Polisen anmanade de tre medlemmarna att ta bort banderollen eller att ställa sig på annan plats. Då detta inte åtlyddes beslutade polisen att avlägsna en av de tre medlemmarna från Götaplatsen till Redbergsplatsen. Som grund för beslutet angavs i rapporten att mannen ”störde ordningen genom banderoll på Götaplatsen. Motdemonstration. Provocerade folk, vägrade lämna platsen.”

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över den aktuella händelsen.

Polismyndigheten (länspolismästaren Krister Jacobsson) inkom med ett yttrande och anförde bl.a. följande.

Händelseförlopp

Polismyndigheten beviljade Göteborgs Socialdemokratiska Partidistrikt tillstånd till en allmän sammankomst den 1 maj 2006. Programmet omfattade bland annat ett demonstrationståg från Olof Palmes Plats till Götaplatsen med ett avslutande möte på Götaplatsen.

En grupp s.k. cykelpoliser hade till uppgift att svara för ordningen på Götaplatsen. Tre yngre män ställde sig på Konserthustrappan med en banderoll mellan sig med texten: ”Båd stat och lagar oss förtrycka, vi under skatter digna ner.”

Männen väckte uppmärksamhet och irritation bland de demonstrerande socialdemokraterna och stämningen blev hätsk. Polisen ingrep mot männen och uppmanade dem att lämna platsen men de vägrade att göra detta. Polisen avlägsnade då den mest aktive av dem enligt 13 § polislagen, varefter de två kvarvarande rullade ihop banderollen och gick därifrån.

Bedömning

En demonstration är ofta att bedöma som en allmän sammankomst för vilken det krävs tillstånd men det kan även finnas demonstrationer som inte är att anse som allmänna sammankomster. Den grundlagsskyddade rätten att demonstrera kräver inte att en demonstration sker som en allmän sammankomst.

Flera faktorer är av betydelse för bedömningen om en sammankomst skall anses vara allmän. Deltagarantalet är en sådan faktor. Om det endast rör sig om ett fåtal deltagare talar detta för att sammankomsten inte bör anses vara allmän. En annan faktor av betydelse för denna bedömning är om sammankomsten vänder sig till allmänheten. Har anordnaren inte på förhand annonserat om demonstrationen eller på annat sätt informerat om att den skall äga rum talar detta för att den inte är anordnad för allmänheten och därför inte bör anses vara en allmän sammankomst.

Övervägande skäl talar för att de tre männens demonstration inte bör anses ha varit en allmän sammankomst. De hade av allt att döma inte för avsikt att anordna den för allmänheten, eftersom de inte verkar ha vidtagit några åtgärder i förväg för att sprida kännedom om den. De hade enligt egen uppgift inte ansökt om tillstånd att demonstrera. Det var tydligt att inga andra än de själva skulle delta. Inte heller anslöt sig någon spontant till demonstrationen när den pågick.

Det innebär att ett ingripande mot männen inte kunde ske med stöd av bestämmelserna om allmänna sammankomster. Det var ändå uppenbart att det var nödvändigt att ingripa mot dem. När de kom fram till Götaplatsen ställde de sig på trappan till Konserthuset fullt synliga för alla. De störde ordningen genom att skapa oro och irritera deltagarna i socialdemokraternas demonstration. Det fanns en påtaglig risk för att det skulle bli bråk om inte polisen vidtog några åtgärder.

Göteborgs Socialdemokratiska Partidistrikt hade beviljats tillstånd att demonstrera och få disponera Götaplatsen för ändamålet. Det var polisens uppgift att se till att demonstrationen kunde genomföras enligt tillståndet och att ordningen och säkerheten i samband därmed upprätthölls. Som mötes- eller demonstrationsdeltagare eller åskådare är man skyldig att följa polisens anvisningar och uppmaningar.

Polisen får anses haft befogenhet att ingripa enligt 13 § polislagen mot männen och som den minst ingripande åtgärden avvisa dem från socialdemokraternas demonstrationsområde som omfattade Götaplatsen men också en del av Kungssportsavenyn dit demonstrationståget sträckte sig. Visserligen innebär ett avvisande att männens demonstration skulle komma att upplösas, men polisen hade knappast något annat val för att kunna upprätthålla ordningen.

Männen hade redan på Järntorget klart och tydligt visat att de ville stå på en plats där de var väl synliga för alla som gick i de olika demonstrationstågen. Det framstår som högst osannolikt att polispersonalen skulle ha lyckats med att få dem att frivilligt välja en annan plats längre ned efter Kungspors-avenyn utanför Domus eller Valand. Även om dessa platser bör ha varit lämpliga ur ordningssynpunkt vid det här tillfället hade platserna med all sannolikhet inte godtagits, eftersom männen i så fall hade hamnat utom synhåll för mötesdeltagarna på Götaplatsen. Idén med deras demonstration hade gått förlorad.

Männen vägrade att låta sig avvisas. Då återstod inget annat än att avlägsna åtminstone den mest aktiva bland dem för att förhindra bråk och fortsatta störningar, även om demonstrationen som en direkt följd av avlägsnandet upplöstes. Polisen får anses ha varit berättigad till detta. Åtgärden framstår som både försvarlig och nödvändig.

Det kan tyckas att vissa demonstrationer har ett sämre rättsskydd och kan upplösas på svagare grunder än andra beroende på om de bedöms vara allmänna sammankomster eller inte. I praktiken bör det emellertid knappast bli någon skillnad. Tillämpningen av 8 och 13 §§ polislagen förutsätter att polisen visar största respekt för demonstrationsrätten så långt det är möjligt och inte ingriper med strängare medel än vad som är absolut nödvändigt av hänsyn till ordningen och säkerheten vid demonstrationen.

En av männen avlägsnades till Redbergsplatsen. Innan han sattes in i polisbilen kroppsvisiterades han av säkerhetsskäl enligt 19 § polislagen. När det gäller platsen dit avlägsnandet skedde synes Redbergsplatsen väl vald med hänsyn till ändamålet med åtgärden. Platsen ligger tillräckligt långt från Götaplatsen för att det inte skulle vara alltför enkelt att återvända och störa demonstrationen på nytt samtidigt som det inte var förenat med några större besvär att ta sig därifrån med hjälp av allmänna kommunikationer.

I ett beslut den 10 april 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

Regeringsformen m.m.

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1, 3 och 4 RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Dessa bestämmelser tillförsäkrar den enskilde en frihet att bl.a. i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att anordna och bevista sammankomster och att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats.

Dessa fri- och rättigheter får inom vissa ramar begränsas genom lag (2 kap. 12–14 §§ RF). Sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan

åskådning (2 kap. 12 § andra stycket RF). Beträffande mötes- och demonstrationsfriheterna gäller närmare att dessa får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken och att i övrigt får dessa friheter endast begränsas av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 14 § första stycket RF). Begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna av det slag som åsyftas i den nyssnämnda bestämmelsen finns – såvitt avser allmänna sammankomster – i 2 kap. ordningslagen (1993:1617). En allmän sammankomst får upplösas bl.a. om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (2 kap. 23 § första stycket 1). Sammankomsten får endast upplösas om mindre ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga (2 kap. 24 §).

Enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser (artikel 10). Rätten att demonstrera och anordna opinionsmöten behandlas i artikel 11 i vilken det bl.a. slås fast att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster. Dessa friheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa särskilt uppräknade intressen, bland dem allmän säkerhet och förebyggande av oordning eller brott.

Polislagen

Enligt 13 § polislagen (1984:387) gäller att om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får en polisman avvisa eller avlägsna honom från ett visst område eller utrymme, när det är nödvändigt för att ordningen ska upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd gärning ska kunna avvärras. Är en sådan åtgärd otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas. Som framgår direkt av lagtexten, har åtgärderna att avvisa eller avlägsna någon från platsen således företräde framför beslut om omhändertagande.

Bedömning

Av utredningen framgår att tre medlemmar av Liberala partiet – under en förstamajdemonstration anordnad av Göteborgs socialdemokratiska partidistrikt – ställde sig på för förstamajtåget väl synlig plats och höll upp en banderoll på vilken ett citat ur Internationales hade tryckts. Polismyndigheten har

uppgett att banderollen väckte irritation hos förstamajdemonstranterna och att stämningen blev hätsk. Någon eller några uppmanade de tre att ta ned den. Banderollen togs emellertid inte ned och polis tillkallades. Polisen uppmanade de tre att ta ned banderollen. När denna uppmaning inte åttlyddes – och viss ytterligare ordväxling förekommit – avlägsnades en av de tre till Redbergsplatsen. De övriga två tog då ned banderollen.

Det kan inledningsvis konstateras att de tre personerna med sin banderoll gemensamt manifesterade en åsikt på allmän plats, dvs. att de demonstrerade. Vidare är det klart att polisens ingripande i praktiken innebar att demonstrationen upplöstes.

Polismyndigheten har gjort bedömningen att demonstrationen – bl.a. med hänsyn till det ringa antalet deltagare – inte kan anses ha utgjort en allmän sammankomst, varför bestämmelserna om bl.a. upplösning av sådan sammankomst i 2 kap. ordningslagen inte är tillämpliga. Det är förvisso en tämligen vitt omfattad ståndpunkt att vissa sammankomster är för små för att betecknas som allmänna och att de därför inte omfattas av det skydd mot upplösning som ordningslagen erbjuder (se t.ex. Persson m.fl., Ordningslagen, 2:a uppl. s. 36 samt JO 1975 s. 92). Det kan emellertid anföras goda argument för att ordningslagens regelsystem är tillämpligt även på mindre sammankomster (se Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten, 1997, s. 526 f.).

Oavsett vilken ståndpunkt man intar i frågan om ordningslagens räckvidd, måste bedömningen av när ett ingripande mot en demonstration kan ske ta sin utgångspunkt i det i regeringsformen och Europakonventionen givna skyddet för den fria åsiktsbildningen i vid mening. I förarbetena till regleringen i 2 kap. RF framhålls att det demokratiska styrelsesättet inte kan bli annat än en tom form, om de enskilda medborgarna inte har en vidsträckt frihet att ta del i opinionsbildningen i samhället genom att uttrycka sina åsikter, bilda föreningar, delta i demonstrationer etc. (SOU 1975:75 s. 89). Lagstiftaren har därför eftersträvat att ge den enskildes grundläggande fri- och rättigheter ett starkt skydd.

Beslut om att upplösa en allmän sammankomst kan endast fattas med stöd av reglerna i 2 kap. 22–24 §§ ordningslagen, dvs. bl.a. om svårare oordning uppkommit. Vissa åtgärder som polisen kan vidta med stöd av bestämmelser i polislagen och regler om straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken mot den som stör den allmänna ordningen eller begår brott kan emellertid undantagsvis i praktiken medföra att en demonstration upplöses, t.ex. om det är fråga om en enmansdemonstration. Det är dock viktigt att hålla i åtanke att föremålet för de åtgärder som får vidtas med stöd av bestämmelserna i ordningslagen är själva *demonstrationen* medan föremålet för åtgärder enligt rättegångsbalken och polislagen är den *enskilde* som begår brott eller stör den allmänna ordningen. Att ett ingripande enligt de sistnämnda bestämmelserna mot en enskild i vissa fall kan få konsekvenser för demonstrationen som så-

dan är oundvikligt. Det förhållandet att någon deltar i en demonstration kan nämligen inte anses innebära att denne är fredad mot polisingripanden.

Även om ett ingripande således kan ske även mot en enskild som utövar sin grundlagsfästa rätt att demonstrera men som stör ordningen eller begår brott måste polisen likväl, när ett sådant ingripande övervägs, tillämpa bl.a. 13 § polislagen med all tillbörlig respekt för demonstrationsrätten och avstå från ingripande i annat än helt självklara fall (jfr JO 1975 s. 92).

Jag övergår nu till att pröva polisens ingripande i förevarande ärende.

Rätten att anordna och delta i en demonstration inbegriper självfallet också en rätt att anordna och delta i en motdemonstration. En demonstration måste emellertid kunna genomföras utan att deltagarna riskerar att utsättas för våld från meningsmotståndare. Om det finns en sådan risk, kan detta avhålla individer eller grupper från att öppet uttrycka sina åsikter. Rätten att anordna en motdemonstration innefattar därför givetvis inte en rätt att hindra att huvuddemonstrationen genomförs (se JO 2007/08 s. 140 och där gjorda hänvisningar).

När ett demonstrationstillstånd har beviljats krävs att polismyndigheten avdelar de resurser och vidtar de åtgärder i övrigt som krävs för att demonstrationen ska kunna genomföras i enlighet med det fattade beslutet. Polismyndigheten hade således en skyldighet att vidta rimliga åtgärder för att det socialdemokratiska partidistriktets demonstration skulle kunna genomföras.

I enlighet med vad som sagts ovan hade emellertid också medlemmarna i Liberala partiet rätt att – så länge inte huvuddemonstrationens genomförande hindrades – ge uttryck för sin uppfattning. De får också anses ha haft rätt att genomföra sin manifestation i omedelbar anslutning till förstamajdemonstrationen. Det budskap som de framförde – i form av ett citat ur arbetarrörelsens kampsång Internationalen, fjärde versen – var ju nämligen sådant att det måste betraktas som en slags kommentar till huvuddemonstrationen (jfr det principiella resonemanget i Europadomstolens dom den 29 september 2006 i målet Öllinger mot Österrike om rätten att anordna en motdemonstration för att protestera mot en sedan tidigare tillståndsgiven huvuddemonstration). Polisen var således inte berättigad att ingripa mot dem av det skälet att de anordnat en motdemonstration. Det kan också framhållas att utredningen inte heller ger något som helst stöd för att motdemonstrationen hindrade huvuddemonstrationens genomförande.

Enligt polismyndigheten var det dock nödvändigt att ingripa mot de tre motdemonstranterna eftersom de störde ordningen genom att skapa oro och irritera deltagarna i förstamajdemonstrationen. Det fanns vidare en påtaglig risk för att det skulle bli bråk om polisen inte vidtog åtgärder. Polisen får därför, enligt myndigheten, anses ha haft befogenhet för ingripandet genom bestämmelserna i 13 § polislagen.

2008/09:JO1

Jag kan till en början konstatera att motdemonstranterna inte förefaller ha varit våldsamma, hotfulla eller högljudda. Det har inte ens påståtts att de vid tillfället agerade på något annat sätt än att de vecklade ut en banderoll, med text hämtad från Internationalen, på en för deltagarna i förstamajtåget väl synlig plats. I polismyndighetens egen dokumentation av ingripandet mot den avlägsnade personen har ju också antecknats att denne endast ”störde ordningen genom banderoll på Götaplatsen” och – får man anta – därigenom ”provocerade folk”. Det står alltså klart att det var budskapet på banderollen som gav upphov till irritation bland några av deltagarna i förstamajdemonstrationen och att diskussion uppstod parterna emellan. Som framgått måste polisen, i en situation som den aktuella, tillämpa 13 § polislagen med stor försiktighet, och därvid överväga om andra möjligheter står till buds för att lösa en inträffad eller befarad konflikt. Möjligen hade situationen kunnat lösas på ett smidigt sätt om polisen hade lagt sig vinn om att förklara för de personer i förstamajtåget som upprördes över texten på banderollen att även de tre motdemonstranterna hade rätt att framföra sin åsikt. Jag kan alltså inte godta polismyndighetens bedömning att det, på sätt som fordras för en tillämpning av 13 § polislagen, var nödvändigt att ingripa mot de tre motdemonstranterna för att upprätthålla ordningen på platsen. Det kan tilläggas att de ordningsstörningar som möjligen kunde befaras framstår som bagatellartade – inte minst vid en jämförelse med de motsättningar som polisen inte sällan har att hantera vid andra demonstrationer, t.ex. i samband med den s.k. Salemmarschen.

Jag anser således att utredningen inte visar att det fanns tillräckligt stöd för polisen att avvisa eller avlägsna någon av motdemonstranterna med stöd av 13 § polislagen, vare sig i syfte att säkerställa att huvuddemonstrationen kunde genomföras enligt tillståndsbeslutet eller av annat skäl.

Med hänsyn till att det nyssnämnda ingripandet rent faktiskt ledde till att Liberala partiets demonstration upplöstes, vilket anmärkningsvärt nog också synes ha varit syftet med åtgärden, har ingripandet inneburit en kränkning av den avlägsnades och övriga motdemonstranternas yttrande- och demonstrationsfrihet. För detta ingripande förtjänar polisen kritik.

Uttalanden om en polismans åtgärder i samband med en begäran om överprövning av ett tvångsmedelsbeslut m.m.

(Dnr 4849-2006)

Anmälan

P.A. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Polismyndigheten i Västerbottens län för handläggningen av en förundersökning i vilken hennes 15-

årige son, A.A., var misstänkt för stöld. Hon uppgav bl.a. följande. Vid ett förhör med sonen den 19 september 2006 – vid vilket hon, A.A:s pappa och A.A:s offentliga försvarare var närvarande – fick de besked om att kammaråklagaren Åsa Rehnström beslutat att sonen skulle ”daktas” (fotografering och tagande av fingeravtryck) och att ett DNA-prov skulle tas på honom. De motsatte sig detta och begärde att få en skriftlig motivering till beslutet. Eftersom polismannen Per Bäckström inte kunde nå åklagaren beslutade han att skjuta upp verkställigheten. Inför ett nytt förhör den 28 september 2006 informerades de om att det fanns ett nytt beslut om daktning och att beslutet om DNA-prov kvarstod. Vid förhöret inledde Per Bäckström med att redogöra för beslutet, varvid han uppgav att han trodde att syftet med DNA-provet var såväl utrednings- som registrerings-skäl. De ”accepterade” beslutet om daktning men motsatte sig att DNA-prov togs eftersom de bl.a. förfarande inte ansåg sig ha fått besked om vad syftet med provtagningen var. Den offentlige försvararen överlämnade därför en skriftlig begäran om överprövning och inhibition av detta beslut till Per Bäckström, som uppgav att sonen skulle medtas för daktning och att han skulle återkomma med besked om DNA-provtagningen. De begärde att någon av föräldrarna skulle få närvara vid daktningen men fick inte följa med. När sonen kom tillbaka fick de reda på att DNA-prov, trots allt, hade tagits på sonen.

Utredningen

Handlingar infordrades från polismyndigheten (K18098-06 och K18101-06) och från Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Umeå (C12-1013-06 och ÅM 2006/5170). Av dessa framgick bl.a. följande. I en promemoria daterad den 28 september 2006 hade Per Bäckström redovisat sin uppfattning av vad som hänt vid det i ärendet aktuella tillfället. Per Bäckström hade där antecknat att han sagt till A.A:s föräldrar – i samband med att han följde med till daktningen – att han skulle återkomma med besked angående begäran om överprövning och inhibition av beslutet om DNA-prov. Enligt uppgift i promemorian gjorde han dock sedan bedömningen att det inte var lämpligt att informera föräldrarna innan provet togs eftersom han ansåg att det fanns risk för att det på nytt skulle ”skapa diskussion” i ärendet. – Av ett yttrande från Åsa Rehnström i överprövningsärendet framgick att beslutet om DNA-prov hade fattats enligt 28 kap. 12 a § rättegångsbalken (RB) och att provet således inte var en utredningsåtgärd utan skulle tas för att registrera uppgifter om resultatet av analysen av DNA i register som förs enligt polisdatalagen. I ett beslut den 11 oktober 2006 meddelade överåklagaren Peter Hertting att det inte fanns skäl till ändring av Åsa Rehnströms beslut.

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

Polismyndigheten (tf. länspolismästaren Krister Sandqvist) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats ett yttrande från förundersökningsledaren Runo Westin (här utelämnat).

I polismyndighetens yttrande anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Under våren och sommaren 2006 inkom ett flertal anmälningar som rörde inbrott, misshandel, skadegörelse m.m. Misstankarna riktade sig mot ett ungdomsgäng som rörde sig i stadsdelen Ålidhem i Umeå. Enligt polisens uppgifter ingick A.A. i det gäng som allmänt kallades för "Ålidhemsgänget" och där han dessutom skulle ha en ledande roll. Med anledning av att anmälningarna rörde sig om brott mot misstänkta under 18 och 15 år var det av synnerlig vikt att förundersökningarna bedrevs skyndsamt. Ett flertal utredningar hade därför delats ut till ett par utredare, däribland Per Bäckström. A.A. misstänktes för två fall av stölder på skola, polismyndighetens ärenden K18098-06 och K18101-06. Den 13 september 2006 beslutade kammaråklagare Åsa Rehnström att tagande av fotografi och fingeravtryck, s.k. daktning, samt salivprov för analys av DNA (topsning) skulle genomföras på A.A. Åklagaren fick kännedom om att A.A. vid förhör vidgått att han handskats med de aktuella datorerna varför hon den 27 september 2006 återkallade det tidigare beslutet om att ta fotografi och fingeravtryck. Beslutet om tagande av salivprov för DNA kvarstod dock. Runo Westin, polisiär förundersökningsledare, fattade beslut om att ta fotografi och fingeravtryck av A.A. gällande en grov stöld där han inte var delgiven misstanke men omständigheterna talade för att han senare kunde bli det. Beslutet om att ta fotografi och fingeravtryck av A.A. skedde med stöd av 28 kap. 14 § RB då detta är möjligt att ta även av annan om det erfordras för vinnande av utredning om brott varå fängelse kan följa. Tagande av salivprov för DNA gjordes med stöd av 28 kap. 12 a § rättegångsbalken. Det var inte en utredningsåtgärd utan för att registrera uppgifter om resultatet av analysen av DNA i register som förs enligt polisdatalagen (1998:622).

I samband med att A.A. förhördes den 19 september 2006 skulle även åklagarens beslut från den 13 september 2006 om tagande av fotografi och fingeravtryck samt salivprov verkställas. A.A. och hans föräldrar motsatte sig dock detta och åklagarens beslut om tvångsmedel verkställdes inte vid detta tillfälle.

Den 28 september 2006 hade Per Bäckström åter bokat in förhör med A.A. Denne kom tillsammans med sina föräldrar samt sin offentliga försvarare, advokaten Ann-Sofie Pettersson. A.A. informerades om att det skulle tas fotografi och fingeravtryck av honom samt DNA-prov. A.A. och hans föräldrar godtog att det skulle tas fotografi och fingeravtryck men de motsatte sig DNA-prov och överräckte därefter en skriftlig begäran om överprövning av DNA. I begäran om överprövning fanns också en hemställan att verkställighet av beslutet skulle inhiberas. Vidare önskade A.A:s föräldrar följa med då fotografering och fingeravtryck skulle tas av A.A. Per Bäckström kontaktade Runo Westin med anledning av begäran om överprövning och föräldrarnas önskan att få följa med vid den s.k. daktningen. Runo Westin förklarade för Per Bäckström att han ansåg att föräldrarna inte hade någon lagstadgad rätt att följa med på den s.k. daktningen och eftersom denna skulle genomföras på häktesavdelningen, som ligger i anslutning till polishuset, var detta klart

olämpligt. Vidare upplyste Runo Westin Per Bäckström om att beslutet om att ta DNA var fattat och att detta skulle verkställas vid det aktuella tillfället.

Per Bäckström fick inte kontakt med Runo Westin direkt varför beskedet om att DNA-provet skulle tas på A.A. kom först 10–15 minuter efter det att A.A. gått iväg för att fotograferas samt lämna fingeravtryck. Per Bäckström kontaktade då teknikerna som verkställde DNA-provet. Per Bäckström gjorde bedömningen att det inte var lämpligt att informera A.A. och hans föräldrar innan DNA-provet togs då han ansåg att det fanns risk för att det på nytt skulle skapa diskussion i ärendet. Han ansåg att eftersom beslutet om att ta DNA-prov var taget skulle detta ske oavsett om han informerade före eller efter.

Den 6 oktober 2006 kom besked från SKL att DNA-provet från A.A. överensstämde med ett spår som hade säkrats från en brottsplats (K3501-06) där rubriceringen var olaga intrång och skadegörelse.

Med anledning av A.A:s begäran om överprövning av beslutet om tvångsmedel beslutade överåklagare Peter Hertting den 11 oktober 2006 att åklagarens beslut inte skulle ändras. I beslutet konstaterades bl.a. att den brottslighet som A.A. misstänktes för, oavsett den påföljd som i det aktuella fallet kunde påräknas, inte kunde anses vara av bagatellartat slag. Det fanns därför inte skäl till ändring av åklagarens beslut.

Överåklagaren har inte meddelat något beslut med anledning av A.A:s hemställan om att verkställighet av beslutet att ta DNA skulle inhiberas.

Polismyndigheten redogjorde därefter för den rättsliga regleringen varefter myndigheten gjorde följande bedömning.

När det gäller P.A:s uppfattning att det varit fel av Per Bäckström att inte låta någon av A.A:s föräldrar följa med honom då han skulle fotograferas samt lämna fingeravtryck är polismyndigheten av uppfattningen att detta ändå varit riktigt. Anledningen till detta är att fotograferingen samt tagandet av fingeravtryck skulle ske på kriminalvårdsmyndighetens häktesavdelning där det råder restriktioner.

P.A. har vidare anfört att Per Bäckström lovat att återkomma angående polismyndighetens hantering av begäran om överprövning. Mot bakgrund av att det saknas reglering kring vad som gäller beträffande överprövning är det inte klart vad som gäller angående verkställigheten då det har framställts en begäran om överprövning av ett beslut om tvångsmedel.

Polismyndigheten konstaterar dock att ett beslut om tagande av DNA-prov inte kan överklagas. Av detta torde följa att det inte heller går att besluta om inhibition avseende ett beslut att ta DNA-prov (jfr Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt och 29 § förvaltningslagen). Polismyndigheten anser mot bakgrund av det nämnda att det inte varit fel av polismyndigheten att verkställa beslutet om DNA-prov.

P.A. anser att de haft rätt att bli upplysta om vad syftet med provtagningen varit. Polismyndigheten är av samma uppfattning och anser att för det fall polismyndigheten inte upplyst A.A. samt hans föräldrar om syftet med DNA-provtagningen är detta något som borde gjorts.

P.A. kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik mot polismyndigheten, dvs. att det var fel av polisen att vägra låta dem vara med vid daktningen och att polisen inte heller borde ha utfört DNA-provet innan deras begäran om överprövning hade prövats samt de hade rätt att få information om syftet med DNA-provet.

I ett beslut den 14 mars 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

Regler om kroppsbesiktning finns i 28 kap. RB. Med kroppsbesiktning avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov (12 § andra stycket).

Den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa får kroppsbesiktigas bl.a. för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet (12 § jämförd med 11 §). I 12 a § finns regler om kroppsbesiktning genom DNA-prov i annat syfte än att utreda brottet. Enligt bestämmelsen får kroppsbesiktning genom tagande av salivprov ske på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, om syftet är att göra en DNA-analys av provet och registrera uppgifter om resultatet av analysen i det DNA-register eller det utredningsregister som förs enligt polisdatalagen.

Vid beslut om kroppsbesiktning ska den s.k. proportionalitetsprincipen tillämpas. Denna princip innebär att kroppsbesiktning får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (13 § jämförd med 3 a §). I de fall provtagning är onödig, exempelvis om den misstänkte redan finns registrerad i DNA-registret eller om prov redan har tagits under utredningen av brottet med stöd av 12 §, bör någon ny provtagning givetvis inte ske. Inte heller bör det vara aktuellt att ta DNA-prov t.ex. i de fall där det brott som misstanken omfattar ter sig så bagatellartat att påföljden kan antas komma att stanna vid böter (prop. 2005/06:29 s. 39). Det är vidare angeläget att polisen klart upplyser den enskilde om syftet med provtagningen och hur provet kommer att användas (a. prop. s. 27).

Riksåklagaren har nyligen utfärdat riktlinjer om kroppsbesiktning genom tagande av salivprov – s.k. registertopsning (RÅR 2008:1).

Ett beslut om kroppsbesiktning ska enligt huvudregeln meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Endast om det föreligger fara i dröjsmål får en sådan åtgärd beslutas av polisman (13 § jämförd med 4 §).

Det går inte att överklaga ett beslut om kroppsbesiktning (a. prop. s. 27). Det är dock möjligt att begära överprövning av en åklagares beslut. Överprövningsförfarandet är inte reglerat i lag. 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, även beslut i tvångsmedelsfrågor (se vidare om överprövningsförfarandet i t.ex. JO 2002/03 s. 107 och Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, s. 109 f.).

Enligt 28 kap. 14 § RB får fotografi och fingeravtryck tas av den som är anhållen eller häktad. Detta gäller även annan, om det erfordras för vinnande av utredning om brott, varå fängelse kan följa. Av 2 § andra stycket förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. framgår vidare att om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa, får fingeravtryck och fotografi tas också av den som misstänks för brottet utan att vara anhållen eller häktad för detta samt av den som inte är misstänkt för brottet.

Bedömning

Det kan inledningsvis konstateras att P.A:s 15-årige son A.A. vid det aktuella tillfället var skäligen misstänkt för stöld i två fall och att förundersökningen, med hänsyn till A.A:s ålder, var åklagarledd (se 3 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Enligt polismyndigheten förekom han dessutom i en annan utredning om grov stöld.

Som framgått var det också inom ramen för den sistnämnda utredningen som polismyndighetens beslut om s.k. daktning, dvs. att fingeravtryck och fotografi skulle tas på A.A., fattades. Eftersom ett sådant beslut i vissa fall även får avse den som inte är misstänkt för brott har jag inte någon erinran mot beslutet. P.A. har dock ifrågasatt det förhållandet att ingen av föräldrarna fick närvara när beslutet verkställdes.

Även om det inte finns någon lagstadgad rättighet för en vårdnadshavare att närvara vid en daktning anser jag rent allmänt att polisen i största möjliga utsträckning bör eftersträva att tillgodose ett sådant önskemål. Eftersom fotografering och tagande av fingeravtryck i det aktuella fallet skulle utföras på kriminalvårdens häktesavdelning, där särskilda restriktioner råder, finner jag emellertid inte anledning att kritisera polismyndigheten för att vårdnadshavarna inte tilläts närvara.

När det sedan gäller beslutet om kroppsbesiktningen – DNA-provtagningen – vill jag först nämna att åklagarens beslut i sak inte föranleder något uttalande från min sida. I sammanhanget kan nämnas att riksåklagaren i ett beslut den 24 maj 2007 i ett tillsynsärende konstaterat att åklagarens beslut var korrekt (ÅM-A 2006/2090).

P.A. har däremot i anmälan klagat på att Per Bäckström i samband med DNA-provtagningen inte kunde ge ett tydligt besked om provtagningen skulle ske av utrednings- eller registreringskäl och att provtagningen genomfördes innan överprövning hade skett.

Enligt P.A. uppgav Per Bäckström att DNA-provet skulle tas av såväl utrednings- som registreringskäl. Polismyndigheten har i remissvaret inte närmare kommenterat detta, och jag anser det inte meningsfullt att utreda frågan vidare. Jag kan dock konstatera att syftet med provtagningen inte tydligt framgår av den infortrade tvångsmedelsblankett på vilken åklagarens beslut

har dokumenterats, vilket givetvis kan vara en förklaring till att Per Bäckström uppgav båda syftena. Av åklagarens yttrande i överprövningsärendet framgår dock att beslutet fattades med stöd av 28 kap. 12 a § RB, dvs. av registreringsskäl. Även polismyndigheten har i remissvaret uppgett att så var fallet. – Som framgått har i förarbetena till den nyss nämnda bestämmelsen angetts att det är angeläget att polisen klart upplyser den enskilde om syftet med provtagningen och hur provet kommer att användas. Jag kan därför instämma i polismyndighetens bedömning att för det fall tydlig information inte lämnades är detta något som borde ha gjorts. Om den polisman som ska informera den enskilde är osäker på vad syftet med provtagningen är bör denne givetvis kontakta beslutsfattaren så att korrekt information kan lämnas.

Det har vidare kommit fram att inför verkställandet av DNA-provtagningen överlämnade A.A:s offentlige försvarare en begäran om överprövning och inhibition till Per Bäckström och att denne – efter att först ha rådfrågat en polisiär förundersökningsledare – beslutade att DNA-provtagningen skulle verkställas omedelbart. Frågan är om detta handlingssätt var godtagbart eller om Per Bäckström borde ha hanterat saken annorlunda.

Det kan först konstateras att ett beslut om kroppsbesiktning inte kan överklagas men däremot kan, som framgått, en åklagares beslut i en tvångsmedelsfråga i vissa fall bli föremål för överprövning av en högre åklagare. Denna prövning kan t.ex. avse ett tvångsmedel som alltjämt består eller ett beslut att inte använda ett särskilt tvångsmedel (se Gunnel Lindberg, a.a. s. 110). Jag kan även tänka mig att så kan ske i en situation som den nu aktuella där ett beslut om tvångsmedel ännu inte hunnit verkställas. Det ligger emellertid i sakens natur att beslut om tvångsmedel sällan kan bli föremål för överprövning bl.a. eftersom beslut och genomförande ofta sker i ett sammanhang och tvånget kan vara mycket kortvarigt.

Jag vill också nämna att begreppet inhibition, dvs. ett förordnande om att ett beslut tills vidare inte ska gälla, inte är något vedertaget begrepp inom det straffprocessuella förfarandet. Jag kan därför ha viss förståelse för att en polisman ställer sig frågande till ett sådant yrkande. I detta fall bör det dock av sammanhanget ha stått klart att vad som avsågs var en begäran om att verkställigheten av det beslutade tvångsmedlet skulle skjutas upp.

I ärendet framställdes alltså en begäran om överprövning och inhibition av åklagarens beslut om att DNA-prov skulle tas. Med hänsyn härtill, och med beaktande av att det också var åklagaren som var förundersökningsledare, borde Per Bäckström ha kontaktat denne i stället för att enbart rådfråga sin kollega. Det hade sedan varit åklagarens sak att avgöra om det fanns möjlighet att skjuta upp provtagningen och kontakta överåklagaren eller om ärendet brådskade så att provtagningen måste ske omgående. Rent allmänt kan väl sägas att tagande av DNA-prov av registreringsskäl oftast inte kan vara av särskilt brådskande natur.

Jag anser således att det var fel av Per Bäckström att inte kontakta åklagaren. När han nu valde att inte ta en sådan kontakt borde han åtminstone ha informerat A.A:s föräldrar före provtagningen om att denna, trots allt, skulle ske omedelbart. Det är inte acceptabelt att, som Per Bäckström gjorde, först säga till föräldrarna att han skulle återkomma med besked angående begäran om överprövning och sedan ändå låta genomföra provtagningen för att undvika att ”skapa en diskussion”. Det finns här anledning att framhålla att en polisman ska vara korrekt och hövlig samt uppträda på ett sätt som inger förtroende men också med fasthet (jfr 4 kap. 1 § polisförordningen [1998:1558]). Enligt min mening stod Per Bäckströms handlande i nu nämnda avseende inte i överensstämmelse med dessa krav. Jag har därför förståelse för att A.A:s föräldrar blev upprörda över hur provtagningen genomfördes.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att Per Bäckström förtjänar kritik för sin hantering i ärendet.

En åklagares ansvar för att en målsägande har informerats under en förundersökning om möjligheterna att begära skadestånd

(Dnr 5749-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Viktor Holm klagomål bl.a. mot en åklagare vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Luleå, för att denne inte informerat honom om möjligheterna att yrka skadestånd i ett brottmål rörande obehörigt avvikande från trafikolycksplats.

Utredning

Handlingar i Luleå tingsrätts mål B 1637-06 samt åklagarkammarens ärende C9-1580-06 infordrades. Vidare inhämtades muntliga upplysningar från kammaråklagaren Anna Bergström som uppgav i huvudsak följande. Under förundersökningen, som var polisledd, hölls ett förhör med Viktor Holm. Vid detta talade polisen med honom om ersättning. Hon väckte åtal i ärendet och bedömde att Viktor Holm skulle upptas som målsägande. Eftersom ersättningsfrågan berörts vid förhöret skickade hon honom en standardiserad underrättelse om sitt beslut av vilken framgick att hon väckt åtal och att frågor om beslutet kunde ställas till åklagaren.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten som anmodades att lämna upplysningar och yttrande om vilka överväganden åklagaren gjorde i frågan om underrättelseskyldighet till målsäganden i ärendet.

Åklagarmyndigheten (genom vice överåklagaren Ulf Dighed) inkom med ett remissvar till vilket var fogat yttranden från chefsåklagaren Håkan Nyman och Anna Bergström.

Anna Bergström uppgav, utöver vad hon tidigare sagt, att Viktor Holm av polis hade tillfrågats om han hade några skadeståndskrav. Hon gjorde då bedömningen att han var medveten om sin rätt till ersättning och att det var tillräckligt att hon underrättade honom om att åtal hade väckts. Underrättelsen skickades till hans folkbokföringsadress samma dag som hon beslutade att väcka åtal.

Håkan Nyman konstaterade att ingen kritik kunde riktas mot Anna Bergströms handläggning.

Ulf Dighed anförde följande.

Bakgrund

Med anledning av att en person hade framfört sin personbil på cykel/gångväg och därvid påkörts en fotgängare upprättade polisen den 7 april 2006 en trafikmålsrapport. I rapporten angavs att den misstänkte erkänner och är beredd att mottaga strafföreläggande. I rapporten antecknades att den person som påkördes, Viktor Holm, uppgav smärta i vänster lår.

Den 7 april 2006 höll polisen förhör med nämnde Viktor Holm. Viktor Holm hörs i egenskap av målsägande. I förhöret uppgav Viktor Holm att han blev påkörd av personbilen och att föraren lämnade platsen utan att stanna. Viktor Holm uppgav att han kände smärta i vänster lår. I slutet av förhöret antecknas följande: Viktor Holm hade inte vid anmälningstillfället någon uppfattning om ersättningsyrkande.

Den 7 april 2006 höll polisen förhör med två vittnen. Den 22 april 2006 hölls förhör med föraren av personbilen. Föraren hörs som misstänkt för bl.a. smitning, vilket han förnekade.

I förundersökningsprotokollet, daterat den 19 maj 2006, antecknas att den misstänkte tagit del av utredningen och att han inte har någon erinran. I fält nr 12, skadeståndsyrkanden, finns rutor för Ja, se sid/bil/nr, Nej samt Talan önskas för av åklagaren. Ingen av rutorna är ifyllda.

Efter att förundersökningsprotokollet inkommit till åklagarkammaren väckte åklagaren den 28 juni 2006 åtal mot föraren av personbilen för smitning och förseelse mot trafikförordningen. I stämmningsansökan angavs att målsäganden Viktor Holm var underrättad om åtalet. I nämnda underrättelse från åklagaren anges att åtal har väckts och att frågor om beslutet kan ställas till åklagaren. Underrättelsen är daterad den 28 juni 2006. I underrättelsen nämns inget som explicit berör frågan om enskilt anspråk.

Den 10 oktober 2006 hölls huvudförhandling i tingsrätten. Målsäganden Viktor Holm hördes via videolänk. Viktor Holm framställde inget skadeståndsyrkande. Domen har vunnit laga kraft.

Rättslig reglering

I 22 kap. 2 § rättegångsbalken stadgas att grundas enskilt anspråk på ett brott som hör under allmänt åtal, är åklagaren på målsägandens begäran skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra även målsägandens talan, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och hans anspråk inte är uppenbart obefogat. Vill målsäganden att anspråket skall tas upp i samband med åtalet, skall han anmäla anspråket till undersökningsledaren eller åklagaren och lämna uppgift om de omständigheter på vilka det grundas.

Finner undersökningsledaren eller åklagaren vid utredning angående brott, att enskilt anspråk kan grundas på brottet, skall han, om det kan ske, i god tid före åtalet underrätta målsäganden om detta.

I 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) sägs bl.a. att i förundersökningsprotokollet skall antecknas uppgift huruvida målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk ämnar föra ersättningstalan i anledning av brottet, erforderliga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder även talan därom och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk.

Bedömning

Av vad som ovan upptagits framgår att skadestandsfrågan inte utretts. I det av polisen upprättade förundersökningsprotokollet har skadestandsfrågan lämnats obesvarad. Av förhöret med målsäganden framgår att denne vid anmälningstillfället inte hade någon uppfattning om ersättningsyrkande. Att målsäganden vid förhörstillfället dvs. samma dag som påkörningen ägt rum inte kunde uttala sig i frågan är ju knappast överraskande. Men att utifrån detta dra slutsatsen att målsäganden var medveten om sin rätt till ersättning och därför inte vidta några andra åtgärder än att till målsäganden skicka en underrättelse om att åtal har skett är enligt Åklagarmyndighetens bedömning inte tillräckligt.

Enligt Åklagarmyndighetens mening skulle mot bakgrund av målsägandens uppgifter i förhöret och till att skadestandsfrågan lämnats obesvarad i förundersökningsprotokollet (fält nr 12 ej ifyllt) åklagaren låtit komplettera utredningen i skadestandsfrågan innan beslut i åtalsfrågan fattades.

I ett beslut den 17 september 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

En åklagare är på målsägandens begäran skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra målsägandens talan, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart obefogat (22 kap. 2 § rättegångsbalken, RB).

För många målsägande är förundersökningen i vilken de hörs deras första kontakt med rättsväsendet. Många saknar kunskap om de möjligheter och begränsningar som gäller i rätten att erhålla skadestånd på grund av brott. Det är dessutom ofta förenat med kostnader för målsäganden att anlita juridisk hjälp i frågan, och det kan vara osäkert i vilken utsträckning de kan få ersätt-

ning för den kostnaden. Det kan därför vara av stor betydelse för dem om åklagaren kan föra deras talan.

För att underlätta för en målsägande att få sitt enskilda anspråk prövat i samband med åtalet följer av 22 kap. 2 § andra stycket RB att en åklagare som under en förundersökning finner att ett enskilt anspråk kan grundas på brottet skall, om det kan ske, i god tid före åtalet underrätta målsäganden om detta. Dessutom framgår av 13 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) att målsäganden skall underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk i anledning av brott och om möjligheterna att få ersättning enligt brottsskadelagen (1978:413). I samband med detta bör också på lämpligt sätt upplysning lämnas om de regler som gäller för handläggningen av sådana anspråk.

Av förundersökningsprotokollet kan utläsas att Viktor Holm under det förhör som hölls med honom samma dag som olyckan inträffat, uppgav att han inte hade någon uppfattning om eventuella ersättningsyrkanden. I det fält i protokollet där skadeståndsyrkanden skall anges var ingen av de förtryckta rutorna ”ja”, ”nej” eller ”talan önskas förd av åklagaren” ifylld.

I likhet med Åklagarmyndigheten anser också jag att skadestandsfrågan inte utretts under förundersökningen på ett sådant sätt att Anna Bergström med fog kunnat dra slutsatsen att Viktor Holm fått den information som han i enlighet med det nyss sagda skulle haft. Jag delar således myndighetens uppfattning att förundersökningen borde ha kompletterats i detta avseende. Det var inte, som Anna Bergström anför, tillräckligt att skicka en underrättelse om att åtal väckts. Anna Bergström kan inte undgå kritik för den påtalade bristen.

Uttalanden om polisens användning av provokativa åtgärder, infiltratörer och informatörer samt den misstänktes rätt till information om att sådana arbetsmetoder använts

(Dnr 1772-2007)

I ett beslut den 25 juni 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bakgrund och initiativet

Den 28 mars 2006 dömde Högsta domstolen i ett uppmärksammat mål den f.d. kriminalkommissarien Olle Liljegren vid Polismyndigheten i Stockholms län för vapenbrott och tjänstefel till villkorlig dom. Den allmänna debatten i samband med bl.a. denna rättegång kom mycket att handla om polisens arbetsmetoder – vilka polisiära åtgärder är godtagbara i ett demokratiskt rätts-samhälle för att komma åt grov organiserad brottslighet?

Som ett inslag i denna debatt publicerade tidningen Expressen i september 2006 en rad artiklar om en av Olle Liljegrens mest anlitade infiltratörer, Peter Rätz. Under hösten 2006 valde Peter Rätz att framträda i olika medier och berätta om sin tid som polisens ”hemliga agent” i den undre världen. Han berättade om ett antal polisoperationer där polisen påstods systematiskt ha lurat domstolar på så sätt att domare och även åklagare i vissa fall vid det rättsliga efterspelet inte känt till väsentliga omständigheter kring ingripandet, t.ex. att tillslaget kommit till efter en provokation från polisens sida och att informatörer/infiltratörer varit inblandade. En av dessa omtalade polisoperationer var det s.k. Gotlandsärendet år 2000 där en narkotikaförsäljare lockades i en fälla riggad av polisen med hjälp av Peter Rätz som, enligt uppgift, agerade som köpare på Olle Liljegrens uppdrag. – I den då pågående debatten diskuterades både lagenligheten och lämpligheten av polisens arbetsmetoder vad exempelvis gäller användandet av informatörer/infiltratörer och det förhållandet att domstolar och tilltalade undanhållits information om de metoder som kommit till användning samt inte minst behovet av en lagreglering på området.

Samtidigt, under hösten 2006, pågick omfattande förundersökningar om bl.a. grovt tjänstefel beträffande händelserna i Gotlandsärendet och ett flertal andra polisoperationer. Förundersökningarna, som leddes av vice chefsåklagaren Pär G. Lindell (Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål), handlade bl.a. om huruvida polisen använt sig av olagliga arbetsmetoder vid operationerna. Den 5 april 2007 beslutade Pär G. Lindell att lägga ned förundersökningarna.

Eftersom jag ansåg att det fanns skäl att närmare granska polisens användning av nu berörda arbetsmetoder beslutade jag den 20 april 2007 att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende. Det jag fann särskilt angeläget att behandla var de rättsliga problem som är förknippade med polisens infiltrations- och informatörsverksamhet, polisens användning av provokativa åtgärder samt behovet av lagreglering.

Utredningen

Under utredningen av ärendet inforrades och granskades bl.a. ett omfattande förundersökningsmaterial från Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, i ärendena dnr C-820B-3-211-05, C-820B-3-406-05, C-820B-3-622-05, C820-3-624-05, C-820B-3-634-05 och C820-3-625-05. I huvudsak handlar dessa ärenden om sex olika polisoperationer i vilka Olle Liljegen och infiltratörer/informatörer som han använt sig av spelat en central roll.

Som utgångspunkt för mitt resonemang i ärendet kommer jag först i korthet att redogöra för två av händelserna: det redan nämnda Gotlandsärendet och vad som betecknats som Operation Råven.

Gotlandsärendet

”Två män greps i Visby med över ett kilo heroin på fickan – största narkotika-beslaget någonsin.”

Detta var tidningen Gotlands Allehandas huvudnyhet den 8 maj 2000. Enligt artikeln var den dåvarande länspolismästaren vid Polismyndigheten Gotland, Carin Götblad, förtegen med uppgifter om spaningen kring knarkpartiet och hur narkotikan hade kommit till Gotland. Ingridandet hade dock gjorts efter en viss tids samarbete mellan länskriminalen i Malmö och Stockholm. Påföljande dag uppgav Carin Götblad till tidningen att Gotland kunde bli en omlastningsplats för tung narkotika. – I det rättsliga efterspelet till händelsen dömde Svea hovrätt en av de inblandade männen, A.H., i augusti 2000 för grovt narkotikabrott till nio års fängelse.

Flera år senare – i samband med rättegången mot Olle Liljegren – framkom uppgifter som tydde på att A.H. blivit utsatt för en provokation från polisens sida med hjälp av en infiltratör (som ju senare visade sig vara Peter Rätz). Enligt A.H. var provokationen olaglig och han begärde därför i mars 2005, som han uppfattades, dels att den tidigare förundersökningen mot honom skulle återupptas, dels att förundersökning om tjänstefel skulle inledas. I sin begäran lyfte A.H. särskilt fram att varken han eller domstolen informerades om de vidtagna provokativa åtgärderna och framhöll att om det visade sig att provokationen stod i strid med rättsordningen så hade hovrätten inte kunnat beakta detta vid straffmätningen. I april 2005 beslutade riksåklagaren att inte återuppta förundersökningen beträffande A.H. men i december 2006 återupptogs den efter en ny framställan. Syftet var att utreda förutsättningarna för riksåklagaren att medverka till en ansökan om resning till förmån för A.H. Dennes begäran i mars 2005 resulterade dock i att Pär G. Lindell i maj 2005 inledde förundersökning om tjänstefel beträffande händelserna på Gotland.

Gotlandsärendet handlade om att polisen hade fått tips om att en person innehade ett större parti heroin som denne ville sälja och att polisen – med Olle Liljegren som drivande kraft – därefter iscensatte en narkotikaaffär på Gotland med hjälp av sin infiltratör, Peter Rätz, som agerade köpare på polisens uppdrag. Polisoperationen resulterade bl.a. i att A.H. greps och dömdes för grovt narkotikabrott. Under förundersökningen om tjänstefel uppgav Peter Rätz att han ansåg sig ha arbetat för polisen och att han alltså inte haft något brottsligt uppsåt. Vidare framkom att den åklagare som väckte åtal mot A.H. inte känt till att tillslaget kom till efter en provokation från polisens sida eller att polisen samarbetat med en infiltratör.

Som framgått lade Pär G. Lindell ned förundersökningen om grovt tjänstefel i april 2007. Den 8 juni 2007 beslutade sedan riksåklagaren – efter en genomgång av provokationens rättsenlighet – att ärendet med den återupptagna förundersökningen inte föranledde någon vidare åtgärd från hans sida.

Enligt riksåklagaren hade A.H. inte berövats rätten till en rättvis rättegång, och det fanns inte heller synnerliga skäl för att på nytt pröva frågan om A.H:s skuld. I beslutet uttalade riksåklagaren att misstankarna mot A.H. kom att bekräftas genom en s.k. bevisprovokation som i praktiken, såvitt hade gått att utreda, genomfördes på ett godtagbart sätt även om den var kringgärdad av ett antal formella brister som t.ex. att åtgärderna inte hade beslutats av åklagare. I sitt beslut angav riksåklagaren också att skälet till att spaningsmetoderna mot A.H. endast var kända för polisen inte närmare gått att slå fast och att han inte kunde se någon rimlig förklaring till polisernas hemlighetsmakeri gentemot åklagare, domstolar och den misstänkte.

Operation Råven

Operation Råven handlade om att under våren 2001 avslöja en "läcka" i polishuset i Falun. I maj 2001 hämtades också en anställd vid Polismyndigheten Dalarna till förhör misstänkt för att ha gjort slagningar i polisens register och sålt informationen till kriminellt belastade personer. Den anställda erkände och dömdes i juni 2001 för dataintrång och brott mot tystnadsplikten.

I samband med en husrannsakan hos Olle Liljegren år 2004 anträffades handlingar som tydde på att den polisanställda kunde ha blivit utsatt för en otillåten brottsprovokation. En förundersökning om tjänstefel inleddes därför. Vid husrannsakan påträffades två underrättelseuppslag upprättade av Olle Liljegren i april 2001 och en promemoria rubricerad "Operation Råven". Enligt dessa hade Olle Liljegren fått tips från en informatör om att en polisanställd i Falun sålde hemlig information till en viss person. I promemorian angavs att en beställning på registerutdrag skulle göras och att syftet med insatsen bl.a. var att förmå den anställda att göra utdrag som kunde återfinnas vid en s.k. loggning.

Olle Liljegren kontaktade under våren 2001 polisledningen i Dalarna och upplyste att det fanns en "läcka" i polishuset. Med hänsyn till ärendets känsliga karaktär kopplades Säkerhetspolisen in och ett spaningsarbete påbörjades.

Enligt en polisman vid Säkerhetspolisen "tangerade" Olle Liljegren vid ett möte i april 2001 möjligheten att låta informatören göra en beställning av ett registerutdrag. Företrädare för Säkerhetspolisen avfärdade emellertid tanken eftersom de ansåg att det skulle vara en brottsprovokation. Man kom dock överens om att Olle Liljegren skulle ha fortsatt kontakt med sin informatör och kontakta Säkerhetspolisen när informatören fick kännedom om att en ny beställning av hemliga uppgifter hade gjorts inom de kriminella kretsar där denne vistades. I slutet av maj 2001 slog polisen till mot den polisanställda. I tjänstefelutredningen framkom påståenden om att det, trots allt, var Olle Liljegrens informatör Peter Rätz som hade beställt hemliga handlingar strax före polisens tillslag. Olle Liljegren vägrade att kommentera händelsen. Såvitt

kom fram i tjänstefelsutredningen kände ingen annan befattningshavare till den provokativa insatsen.

Under utredningen mot den polisanställda erkände denna att hon gjort sökningar i polisens dataregister och lämnat uppgifterna vidare till en person med kriminell belastning även vid några tidigare tillfällen under perioden slutet av år 2000 till slutet av maj 2001. Den polisanställda dömdes också för brott vid dessa tidigare tillfällen. Som framgått beslutade Pär G. Lindell att lägga ned förundersökningen om grovt tjänstefel i april 2007.

Liksom i Gotlandsärendet kände inblandade åklagare inte till samtliga omständigheter som låg bakom polisens tillslag och samarbetet med informatören. Detta framkom inte heller vid rättegången mot den anställda.

Bedömning

Inledande synpunkter

Avsikten med mitt initiativ var att med utgångspunkt i ett antal förundersökningar närmare granska polisens användning av vissa arbetsmetoder, främst för att försöka tydliggöra vilka problem som är eller kan vara förbundna med sådana metoder. Initiativet syftade således inte i första hand till att pröva de straffrättsliga bedömningar som gjorts i förundersökningarna eller att på annat sätt vidare utreda de faktiska omständigheterna kring de aktuella polisoperationerna.

En granskning framstod också som angelägen mot bakgrund av att lagstiftaren hittills av olika skäl valt att inte i lag eller annan författning reglera polisens användning av nu aktuella arbetsmetoder. I stället har vissa allmänna principer för det polisiära arbetet på området kommit att utvecklas. Jag anser emellertid att det av rättssäkerhetsskäl är angeläget att noggrant belysa och analysera de rättsliga problem som kan uppkomma vid användningen av dessa metoder och att så långt möjligt i lag reglera verksamheten, inte minst mot bakgrund av att mycket talar för att polisens insatser mot organiserad brottslighet kommer att öka och intensifieras.

Sedan mitt initiativ togs har regeringen tillsatt två utredningar som getts till uppgift att analysera behovet av, och lämna förslag till, regler inom bl.a. det nu diskuterade området. Det gäller dels den utredning som regeringen beslutade om den 23 augusti 2007 om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet m.m. (dir. 2007:120), dels Polismetodutredningen, vars direktiv beslutades den 20 december 2007 (dir. 2007:185). Utredningarnas uppdrag behandlas mera i detalj senare i detta beslut.

Jag vill redan nu framhålla att jag kommit att i hög grad begränsa min egen utredning i detta ärende för att undvika att JO och statliga utredningar parallellt undersöker samma förhållanden. Jag kommer således i detta beslut att inskränka mig till att med utgångspunkt i innehållet i de nedlagda förunder-

sökningar som jag granskat dels redovisa vissa problem när det gäller polisens användning av provokativa åtgärder samt informatörer och infiltratörer som jag anser bör analyseras närmare, dels diskutera behovet av en närmare författningsreglering av användningen av sådana metoder.

Först vill jag emellertid klargöra att jag vid min granskning av det omfattande förundersökningsmaterialet inte har funnit skäl att återuppta de nedlagda förundersökningarna. Min genomgång av materialet rörande de olika polisoperationerna har bl.a. visat att det är svårt att få en klar och tydlig bild av vad som inträffat. Det finns flera orsaker till detta. Tjänstefelsutredningarna påbörjades flera år efter händelserna, vilket t.ex. medfört att hörda personers minnesbilder varit oklara. Vidare har dokumentationen om polisoperationerna varit bristfällig och få personer känt till alla fakta i ärendena. De som borde känna till detaljerna – Olle Liljegren och Peter Rätz – har av olika skäl inte till fullo velat medverka i utredningarna. Ytterligare en omständighet är att händelserna ligger så långt tillbaka i tiden att preskription hunnit inträda för vissa av de brott som det skulle kunna ha varit fråga om. Av avgörande betydelse är också att de polisiära arbetsmetoder som ifrågasatts inte är omgärdade av ett tydligt regelverk, varför gränsen mellan det tillåtna och otillåtna kan vara svår att dra. – I sammanhanget kan t.ex. nämnas att riksåklagaren ansett att provokationen på Gotland var en tillåten bevisprovokation, och jag har inte någon annan uppfattning i saken. När det sedan gäller Operation Råven gör jag bedömningen att denna provokativa insats också kan anses tillåten med tanke på att det fanns starka misstankar om att den anställda tidigare hade gjort sig skyldig till liknande brott och att insatsen även ledde till att bevis om dessa gärningar anskaffades.

Innan jag fortsätter diskussionen om de nu aktuella spanings- och utredningsmetoderna lämnas i nästa avsnitt en kort redogörelse för de övergripande bestämmelser och principer som har betydelse i sammanhanget. Vidare redovisas vanligen använda definitioner av de för ärendet centrala begreppen provokation, infiltratör och informatör.

Något om den rättsliga regleringen och vissa definitioner

Till polisens uppgifter hör att förebygga brott, bedriva spaning och utreda brott som hör under allmänt åtal (2 § 1 och 3 polislagen, 1984:387). Polisen har således en skyldighet att ingripa mot brott och får i princip inte, t.ex. av spaningsskäl, underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person. Detta kallas för polisens ingripandeskyldighet. Till denna är kopplad en rapporteringsskyldighet. När en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska han, enligt huvudregeln i 9 § polislagen, lämna rapport om det till sin förman.

Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten regleras sedan i princip fullständigt i 23–28 kap. rättegångsbalken (RB). De grundläggande föreskrifterna om förundersökning finns i 23 kap. RB och i 1 § läggs den s.k. förundersökningsplikten fast, dvs. att förundersökning ska inledas så snart det finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. När det gäller polisens användning av tvångsmedel under en förundersökning gäller i huvudsak vad som föreskrivs i 24–28 kap. RB. I vissa stycken saknas emellertid lagregler om vilka spanings- och utredningsmetoder som får användas under en förundersökning.

I polisens brottsbekämpande verksamhet ska dock beaktas de allmänna principer som finns fastlagda i 8 § polislagen. En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås (första stycket). Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får inte grundas enbart på bestämmelserna i första stycket (andra stycket). Bestämmelsen i andra stycket innebär att en polisman måste ha direkt lagstöd för ett ingripande som begränsar grundläggande fri- och rättigheter. Ingripandet får alltså inte ske enbart på den grunden att polismannen bedömer det som försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Paragrafen ger i första stycket uttryck för ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna och i andra stycket även för legalitetsprincipen.

Användningen av vad som ofta benämns polisens okonventionella spaningsmetoder – till vilka bl.a. provokation och infiltration brukar hänföras – är inte reglerat i lag. I förarbetena till den nuvarande polislagen diskuterades dessa metoder ingående (se t.ex. 1981 års polisberednings betänkande SOU 1982:63 s. 125–143). Någon lagreglering föreslogs inte. I stället kom i lagstiftningsärendet att läggas fast vissa principer på området. Polisen får, för det första, aldrig begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott. Vidare får polisen, för det andra, aldrig provocera eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. Slutligen, polisen får aldrig av spaningsskäl underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person (se prop. 1983/84:111 s. 46 f.).

Polisens informatörsverksamhet var vid de inträffade händelserna inte reglerad på annat sätt än att det fanns lokala tjänsteföreskrifter vid vissa myndigheter beträffande tipspengar m.m. men Rikspolisstyrelsen hade inte utfärdat några centrala föreskrifter eller allmänna råd i saken.

Enligt en uppfattning som får anses vedertagen avses med *provokation* ett handlande som innebär att polisen lockar eller utmanar en person till en hand-

ling eller ett uttalande som kan vara besvärande eller på annat sätt ha en negativ innebörd för honom eller någon i hans närhet (prop. 1983/84:111 s. 45). Vidare brukar man göra skillnad mellan brottsprovokation och bevisprovokation. Med brottsprovokation avses ett agerande från polisens sida som syftar till att framkalla brott, medan en bevisprovokation syftar till att få fram bevisning för att styrka ett begånget brott om vilket det redan föreligger misstanke (Axberger, Brottsprovokation, 1989 s. 10 f.). Brottsprovokation är inte tillåten, medan det däremot anses att bevisprovokation under vissa förutsättningar kan få användas. Denna något förenklade begreppsbildning har kritiserats, bl.a. eftersom en och samma provokativa åtgärd kan innefatta – eller komma att visa sig innehålla – såväl bevis- som brottsprovokation (se Axberger a.a. och Brottsprovokation – en uppdatering, i Festskrift till Nils Jareborg, liksom Asp, Straffansvar vid brottsprovokation, s. 205 f.). Det får numera anses klart att avgörande vikt vid bedömningen av om en provokativ åtgärd ska anses vara tillåten eller inte bör läggas vid om någon har förmåtts att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått (se t.ex. Åklagarmyndighetens RättsPM 2007:4 om provokativa åtgärder, uppdaterad i mars 2008).

En *informatör* är en person som lämnar förtrolig information om brott eller brottslingar till polisen. Informatören är ofta en person som frivilligt befinner sig i en grupp av kriminella personer och agerar inom den gruppen. Informatören är medveten om att informationen inhämtas som ett led i polisens arbete men är inte att betrakta som underställd polisen (se t.ex. SOU 2003:74 s. 185).

En *infiltrator* är däremot en polisman – eller eventuellt en bulvan för polisen – som tar tjänst hos någon eller på annat sätt försöker ta sig in i dennes verksamhet i syfte att erhålla upplysningar för uppdragande av brott (se prop. 1983/84:11 s. 45).

Provokativa åtgärder och infiltration

Som sagts är polisens användning av provokativa åtgärder inte reglerad i lag, och gränsen mellan det tillåtna och det otillåtna är inte alldeles enkel att bestämma. Ett försök att reglera arbetsmetoden gjordes av Beredningen för rättsväsendets utveckling i delbetänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74). Det framlagda lagförslaget ansågs emellertid inte kunna läggas till grund för lagstiftning. Förslaget avstyrktes av bl.a. före chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh och ledde inte heller till någon vidare beredning i Justitiedepartementet. – Provokation har emellertid diskuterats i den juridiska litteraturen (se t.ex. de verk som redovisats ovan), och rättsliga frågor som har samband med provokation har även varit föremål för ställningstagande vid flera tillfällen av Europadomstolen (se t.ex. dom den 9 juni 1998 i målet Teixeira de Castro mot Portugal och dom den 21 februari

2008 i målet Pyrgiotakis mot Grekland), Högsta domstolen (se t.ex. rättsfallen NJA 1985 s. 544, NJA 1989 s. 498 och NJA 2007 s. 1037), Justitiekanslern (se JK 1982 A.28 s. 140) och JO (se t.ex. JO 1977/78 s. 126, JO 1997/98 s. 118 och JO 2000/01 s. 118). I praxis har därför bl.a. mejslats ut vissa förutsättningar för när det är tillåtet att använda sig av provokativa åtgärder, vilket ansvar den provocerade har för brottet och vilka rättsliga följder en provokation har för provokatören.

Åklagarmyndigheten har också nyligen utifrån denna praxis angett vissa riktlinjer beträffande handläggningen av provokativa åtgärder och gett ut en s.k. RättsPM i syfte att skapa klara och tydliga rutiner för att främja en enhetlig, förutsebar och rättssäker tillämpning (se RÅR 2007:1 och RättsPM 2007:4). Enligt Åklagarmyndigheten kan förutsättningarna för användningen av provokativa åtgärder i korthet sägas vara *att* behovs- och proportionalitetsprinciperna ska beaktas, *att* det aldrig är tillåtet att provocera någon att begå ett brott som denne aldrig annars skulle ha begått, *att* det ska föreligga en stark misstanke om brott, *att* provokativa åtgärder endast får användas för att avslöja allvarlig brottslighet, *att* beslut om provokation ska fattas av åklagare och *att* provokationsåtgärderna måste dokumenteras noggrant.

Det är självfallet bra att Åklagarmyndigheten strävar efter att bidra till en så enhetlig praxis på området som möjligt. Riktlinjer och vägledande uttalanden är emellertid knappast tillräckliga för att säkerställa att en rimlig ordning råder. Det kan nämnas att JO redan i ett beslut i juli 1996 uttalade att beslut om provokation alltid ska fattas av åklagare (JO 1997/98 s. 118). Det som kommit fram beträffande t.ex. Gotlandsärendet och Operation Råven visar dock att polisen aldrig informerade åklagaren om de provokativa åtgärderna. Man kan givetvis ställa sig frågan om detta berodde på att Olle Liljegren saknade kännedom om JO:s uttalande eller på att han, trots sådan kunskap, medvetet underlät att koppla in åklagaren. Det inträffade visar enligt min mening att bindande normer fordras för att så långt möjligt reglera polisens användning av provokativa åtgärder.

De gränsdragningsproblem som finns mellan vad som kan anses vara en tillåten och en otillåten provokation har inte fått sin lösning genom de riktlinjer som finns. Inte heller ger den juridiska doktrinen eller praxis något entydigt svar på denna och andra närliggande frågor. Tvärtom leder användningen av provokation som arbetsmetod inte sällan till diskussion om åtgärdens rättsenlighet, och rättsområdet kan beskrivas som komplicerat.

Till de problem som kan uppkomma i samband med användning av provokativa åtgärder hör, förutom gränsdragningsproblematiken mellan vad som kan anses vara en tillåten respektive en otillåten provokation, frågan om polisen kan göra avsteg från sin ingripande- och rapporteringsskyldighet i sådana fall. Vidare uppkommer särskilda rättsliga problem om en privatperson engageras i en provokationsåtgärd. JO har tidigare uttalat sig i denna fråga, och jag

anser – i likhet med mina företrädare – att ett samarbete med privatpersoner enbart i rena undantagsfall kan vara befogat samt att det under inga omständigheter kan accepteras att polisen har ett organiserat samarbete med privatpersoner i syfte att provocera fram brottsliga handlingar (se JO 1977/78 s. 126 och JO 1997/98 s. 118). Det som kommit fram i utredningarna om de polisoperationer som initierats av Olle Liljegren tyder dock på att han, enligt min uppfattning, hade ett sådant samarbete med Peter Rätz. En av polisen anlita privatperson löper också stor risk att begå brott. Om det anses nödvändigt att låta polisen använda sig av privatpersoner i vissa situationer bör övervägas om man inte i lag måste införa särskilda regler om frihet från straffansvar för den som begår en brottslig gärning på uppdrag av polisen. Ett annat problem med anlitan av privatpersoner uppkommer om den genomförda provokationen visar sig vara olaglig, eftersom en privatperson inte handlar under tjänstefelsansvar.

En närbesläktad fråga är vilket straffrättsligt ansvar en polisiär infiltratör har vid delaktighet i provokativa åtgärder och även i övrigt i samband med s.k. infiltrationsoperationer. En polisman har ju numera, enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter, möjlighet att under vissa förutsättningar uppträda under fiktiv identitet. Vad en polisman som infiltrerat en kriminell verksamhet under dessa operationer får göra är emellertid inte reglerat. I förarbetena till nyss nämnda lag uttalas dock att det inte är tillåtet för en polisman som infiltrerat en kriminell grupp att begå brott (se SOU 2003:74 s. 181, jfr även prop. 2005/06:149 s. 18). Som framgått är nämligen en grundläggande princip i dag att en polisman aldrig själv får begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja brott. Jag har emellertid för egen del mycket svårt att i realiteten tänka mig att en polisman kan fullborda sitt infiltrationsuppdrag utan att själv någon gång göra sig skyldig till brott. Frågan är om inte lagstiftaren även här behöver överväga lagregler om frihet från straffansvar.

Det finns inte heller några regler om när polisen får använda sig av infiltrationsoperationer, t.ex. om det endast gäller vid bekämpning av allvarlig brottslighet. Ytterligare ett rättsligt problem som kan uppkomma under en infiltrationsoperation är att polismannen också här kan hamna i konflikt med bestämmelserna om polisens ingripande- och rapporteringsskyldighet.

Min avsikt var, som redan sagts, att inom ramen för detta initiativvarende närmare analysera dessa frågeställningar bl.a. för att försöka förmå lagstiftaren att på nytt utreda möjligheterna att reglera användningen av provokativa åtgärder i lag och även se över de rättsliga problem som kan uppkomma i samband med en infiltrationsoperation. ”Olle Liljegren-affären” visar med all önskvärdhet på behovet av tydliga och klara regler på området.

Som också redan framgått har regeringen i december 2007 gett Polismetodutredningen i uppdrag att bl.a. överväga i vilken utsträckning tjänstemän

vid de brottsbekämpande myndigheterna bör ha möjlighet att i samband med s.k. infiltrationsoperationer ta del i planering och annan förberedelse eller utförande av vissa brott, när detta är nödvändigt för att förhindra eller avslöja allvarlig brottslighet, i vilken utsträckning polisens rapporterings-, anmälnings- och ingripandeskyldighet samt åklagarnas åtalsplikt bör gälla i fråga om brott som kommer till myndigheternas kännedom i samband med infiltrationsoperationer och i vilken utsträckning de brottsbekämpande myndigheterna bör kunna använda sig av olika slag av provokativa åtgärder för att förmå en gärningsman att röja sig. Utredningen har således till uppgift att bl.a. analysera den rättsliga problematiken kring användandet av provokativa åtgärder och infiltrationsoperationer och utifrån sina överväganden lägga fram förslag till lagändringar. Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 31 maj 2009.

Polisens informatörsverksamhet

Det förhållandet att polisen hämtar in upplysningar från informatörer har i olika sammanhang påståtts utgöra en mycket viktig del av polisarbetet och särskilt i arbetet mot grov organiserad brottslighet. Enligt vissa är metoden också en nödvändig förutsättning för att nå framgång i bekämpandet av nyss nämnda brottslighet. Jag har inte något underlag för att ifrågasätta värdet av polisens användning av informatörer. Det bör dock framhållas att denna verksamhet är av känslig karaktär – inte minst för att de personer som anlitas som informatörer ofta själva har nära anknytning till kriminell verksamhet. Deras motiv till att lämna information till polisen kan därför vara andra än att vilja främja laglydning och rättssäkerhet varför lämnade uppgifter måste behandlas med försiktighet. Även om jag är medveten om att polisen under lång tid använt sig av informatörer kan det från etiska utgångspunkter i vissa fall ifrågasättas om polisen som ett verktyg bör använda sig av personer som begår brott för att komma åt andra än mer straffvärda personer. Som förre chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh påpekade är det angeläget att den polisman som anlitar informatörer håller ett tillräckligt stort mentalt avstånd till dessa och är medveten om faran för att t.ex. bli manipulerad på olika sätt. Det finns alltid en risk att de personliga banden mellan en polisman och hans informatörer blir alltför starka och att polismannen därmed frestas att skydda informatörerna på ett otillbörligt sätt, t.ex. genom att åsidosätta sina skyldigheter att rapportera och ingripa mot brott som han får kännedom om (JO:s remissyttrande den 17 december 2003 över SOU 2003:74). Enligt min uppfattning är ”Olle Liljegren-affären” ett tydligt exempel på denna problematik.

Mot denna bakgrund är det av allra störst vikt att det inom polisen finns en väl fungerande organisation och kontrollsystem för hanteringen av informatörer. Det som kommit fram om Olle Liljegrens hantering av sina informatörer visar att i vart fall länskriminalpolisen i Stockholm hade stora brister i sin

organisation och att han gavs alltför fria tyglar, vilket enligt min mening torde vara en förklaring till att han passerade gränsen för det tillåtna.

Avslöjandena om Olle Liljegrens verksamhet ledde dock till att Stockholmspolisen i maj 2004 påbörjade en översyn av rutinerna vid länskriminalpolisen, bl.a. om användandet av informatörer som spaningsmetod. En internrapport blev klar i februari 2005. I rapporten uttalade översynsgruppen – något förvånande – att det saknades kopplingar mellan händelserna med koppling till Olle Liljegen och det noterade behovet av förbättrade rutiner vid länskriminalpolisen samt att uppsåtliga otillåtna handlingar av en enskild person inte fullt ut kan förhindras genom nya och ändrade rutiner för beslut och administration. Det sistnämnda är förmodligen en korrekt slutsats, men risken för att oegentligheter inträffar måste rimligen minska om det finns ett fungerande kontrollsystem inbyggt i organisationen. – Översynen ledde så småningom fram till en ny tjänsteföreskrift om handläggning av informatörsverksamhet och tipspengar som trädde i kraft den 1 januari 2006 (TJF 2005:19, 400-B).

Även Rikspolisstyrelsen beslutade efter de inträffade händelserna att granska polisens informatörsverksamhet och lämnade i augusti 2006 rapporten Användandet av informatörer i Polisens kriminalunderrättelseverksamhet. Enligt rapporten fanns brister i informatörsverksamheten framför allt vad gäller styrning och uppföljning, och Rikspolisstyrelsen borde därför utfärda enhetliga föreskrifter och allmänna råd för hur verksamheten ska vara organiserad och bedrivs. Föreskrifterna borde grundas bl.a. på Europols rekommendationer i saken (Europol har gett ut handboken Bästa praxis inom Europol för användning av uppgiftslämnare). Vidare pekades på bl.a. behovet av utbildning, diarieföring, personrörlighet, ett nationellt informatörs- och hantearregister samt angavs att polismyndigheterna årligen bör granska sin informatörsverksamhet. Ett författningsarbete påbörjades och den 1 oktober 2007 trädde Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användande av informatörer i kraft (FAP 490-1).

En väl fungerande organisation är också en förutsättning för att informatörer ska känna sig trygga med att fortlöpande lämna känslig information till polisen. Det har hävdats att ett villkor för att en informatör ska lämna information är att denne inte riskerar att avslöjas och att informatören och dennes anhöriga inte riskerar att utsättas för våld eller hot. Med beaktande av denna aspekt verkar polisen också för att stärka skyddet för informatörer. Ett sådant lagförslag lades även fram av Beredningen för rättsväsendets utveckling i delbetänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74). Enligt förslaget skulle det vara möjligt att i vissa fall hemlighålla uppgifter som hänför sig till en informatörs identitet. Beredningens förslag avstyrktes av före chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh och har inte heller lett till lagstiftning. Under remissförfarandet uttalade Claes Ek-

lundh att förslaget inte bara kommer att fungera som ett skydd för informatörerna utan också som en möjlighet att dölja vad som har förevarit i kontakterna mellan dessa och de polismän som utnyttjar deras tjänster. Det är, ansåg Claes Eklundh, uppenbart att en sådan ordning är ägnad att allvarligt undergräva allmänhetens förtroende för polisen. – I sammanhanget kan nämnas att sedan den 1 juli 2006 gäller förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. Enligt denna kan olika bevispersoner och även informatörer bli föremål för särskilt personsäkerhetsarbete inom polisen (se prop. 2005/06:138 s. 14). Denna förordning kom till eftersom det naturligtvis är av grundläggande betydelse för brottsbekämpningen att personer som har information om t.ex. grov organiserad brottslighet också vågar lämna denna till polisen utan att riskera att utsättas för vedergällning i form av hot eller våld.

Jag har förståelse för synpunkten att informatörens identitet i vissa fall måste skyddas. Det får emellertid inte ske på bekostnad av den misstänktes respektive tilltalades rätt till en rättvis rättegång. Det kan alltså finnas en intressekonflikt mellan skyddet för informatören å ena sidan och rätten till insyn under brottsutredning och rättegång å andra sidan. Jag återkommer till frågan i nästa avsnitt.

Till sist kan jag i denna del med tillfredsställelse konstatera att polisen på senare år gjort en omfattande översyn och till viss del omorganisation av informatörsverksamheten och att det numera både finns lokala och centrala föreskrifter på området som bl.a. syftar till att verksamheten bedrivs enhetligt och rättssäkert.

Insynen under en brottsutredning

Bland det mest anmärkningsvärda som kommit fram i min granskning är att polisen genomgående synes ha hemlighållit väsentlig information i brottsutredningarna för försvar (misstänkta och tilltalade samt deras försvarare), åklagare och domstolar. Påståenden om att så skett var också en bidragande orsak till mitt initiativ. De ovan redovisade polisoperationerna på Gotland och i Falun (Operation Råven) är tydliga exempel på detta hemlighetsmakeri. Jag vill redan här betona att enligt min mening är detta helt oacceptabelt.

Bestämmelser om en misstänkts rätt till insyn i en förundersökning finns i rättegångsbalken. Enligt 23 kap. 18 § har den misstänkte, sedan denne delgetts misstanke om brott, rätt att fortlöpande ta del av vad som förekommit vid undersökningen, under förutsättning att det kan ske utan men för utredningen. I samband med slutdelgivningen har dock den misstänkte rätt att ta del av förundersökningsmaterialet i dess helhet. Denna rätt anses omfatta allt material, oavsett om det tagits med i förundersökningsprotokollet eller återfinns i det sidomaterial som brukar benämnas slasken. I 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) finns emellertid en bestämmelse som ibland åberopas

som stöd för att begränsa denna insyn. I praxis finns dock olika uppfattningar om hur bestämmelsen ska tolkas. Parts rätt till insyn i ett brottmålsförfarande består av flera komplicerade juridiska frågor, och det har i olika sammanhang på senare år förordats att frågan bör utredas särskilt. I samband med granskningen av det s.k. fallet Ulf framhöll även jag detta behov (se JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 127 f.).

Också i denna del har regeringen efter mitt initiativ i ärendet tillsatt en utredning med uppdrag att utreda frågor om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet. Enligt direktiven ska utredningen bl.a. överväga hur långtgående en misstänkts, en tilltalads respektive en dömd persons rätt till insyn i förundersökningsmaterialet och annat utredningsmaterial bör vara, och i direktiven uttalas särskilt att det bör utredas i vilken utsträckning den misstänktes rätt till insyn vid slutdelgivningen bör vara begränsad i fråga om uppgifter om identiteten på sådana informatörer och andra källor som åklagaren inte avser att åberopa som vittnen i en kommande rättegång. Enligt direktiven ska uppdraget redovisas den 1 september 2008.

De frågor som är av principiellt intresse i ärendet faller alltså även i denna del inom ramen för en statlig utrednings uppdrag och jag anser därför att det inte heller här finns anledning att nu mer ingående analysera frågeställningarna. Jag berör likväl här några frågor i korthet.

Utgångspunkten när det gäller en misstänkt eller tilltalads rätt till insyn är den grundläggande rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). I den praxis som utbildats vid tillämpningen av denna artikel läggs flera väsentliga principer för brottmålsförfarandet fast. En sådan är principen om ett kontradiktoriskt förfarande, vilken innebär att båda parter ska ha kännedom om allt material i en process, få tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt ha lika goda möjligheter att åberopa bevisning och utföra sin talan i processen. Vidare kan nämnas att parterna ska vara likställda i processen och att förfarandet inte ska gynna åklagaren framför försvararen. – En grundläggande princip bakom den svenska rättegångsbalkens regelsystem är också att en part har rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende (jfr också 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen).

Redan med beaktande av det sagda framstår det som uppenbart att polis och åklagare inte har rättsliga möjligheter att för den misstänkte och domstolen låta bli att upplysa om att t.ex. ett tillslag har kommit till efter användning av provokativa åtgärder med hjälp av en infiltratör. Ett ytterligare och avgörande skäl för detta är givetvis att provokation i vissa fall kan påverka det straffrättsliga ansvaret för den provocerade (se t.ex. rättsfallen NJA 1985 s. 544 och NJA 2007 s. 1037).

Jag noterar att Åklagarmyndigheten i sin RättsPM om provokativa åtgärder numera ger uttryck för att den misstänkte vid slutdelgivningen ska underrättas om åtgärderna även om denne, enligt myndigheten, kan vägras insyn i materialet med stöd av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. Med tillämpning av denna bestämmelse skulle t.ex. identiteter på inblandade personer kunna sekretessbeläggas. Vidare har Åklagarmyndigheten i sin nyss nämnda RättsPM uttalat att material som åberopas som bevisning eller på annat sätt utgör processmaterial i domstol *aldrig kan undanhållas* den åtalade. I en annan av Åklagarmyndigheten nyligen utgiven RättsPM om den misstänktes rätt till insyn under en brottsutredning (RättsPM 2008:4) sägs emellertid att om en informatörs uppgifter åberopas som bevisning i rätten har den misstänkte rätt att få del av dessa och att det då inte heller *torde* vara möjligt att hemlighålla uppgifter om vem informatören är. – Jag anser för min del att rätten att ta del av allt material som kan komma att läggas till grund för en straffdom även innefattar en rätt att få uppgift om identiteten hos en informatör vars uppgifter åberopas i rättegången. I en rättegång inför svensk domstol kan inte vittnen eller andra förhörs personer – utom en polisman med kvalificerad skyddsidentitet – uppträda anonymt. Om en informatör behöver skydd mot t.ex. hämndaktioner bör sådant skydd ges genom att denne blir föremål för polisens särskilda personsäkerhetsarbete, inte genom att försvaret under en rättegång hålls okunnigt om vem han är.

Det bör likväl nämnas att Europadomstolen i flera avgöranden har behandlat avvägningen mellan den misstänktes rätt till insyn och behovet av att skydda förhörs personer. Domstolen har ansett att den misstänktes rätt till insyn inte är absolut. Motstående intressen som kan behöva beaktas är bl.a. risk för hämndaktioner mot vittnen, skydd för andra individers grundläggande rättigheter och skydd för polisiära utredningsmetoder (domar den 26 mars 1996 i målet Doorson mot Nederländerna och den 23 april 1997 i målet Van Mechelen m.fl. mot Nederländerna). I dessa avgöranden slås emellertid fast att de svårigheter som kan drabba försvaret genom en begränsning av dess rättigheter på ett fullgott sätt måste motverkas genom andra processuella arrangemang. Det kan i vart fall inte komma i fråga att åklagaren själv, efter en avvägning mellan förvarets intressen och det allmänna intresset av att hemlighålla viss information, avgör om försvaret ska beredas insyn eller ej. En sådan prövning måste i förekommande fall göras av den domstol som har att pröva brottmålet i sak (dom den 16 februari 2000 i målet Rowe och Davis mot Storbritannien).

Även enligt denna praxis kan det således inte godtas att – som skett i flera av de granskade polisoperationerna – en polisman själv bestämmer att en informatörs eller infiltratörs identitet och verksamhet ska undanhållas försvaret, oavsett om det sker för att bereda denne skydd eller av annat skäl. I den mån det t.ex. i samband med slutdelgivning anses finnas ett så starkt skydds-

behov att information inte kan ges om vem som lämnat vissa uppgifter, måste det vara möjligt att få domstols prövning av om rättssäkerhetsintresset fordrar att informatörens skydd trots allt får ge vika.

Sammanfattande och avslutande synpunkter

Avsikten med min granskning har inte varit att utkräva ansvar för enskilda befattningshavare för åtgärder eller brister i samband med händelser som inträffade för fem till åtta år sedan. Syftet har i stället varit att, med utgångspunkt i dessa händelser, beskriva de problem som kan uppkomma när polisen använder sig av informatörer, infiltratörer och provokativa åtgärder och – framför allt – att peka på det behov av lagstiftning som finns.

Ett sådant problem är det fallet att en infiltratör gör sig skyldig till brott. En princip som hittills gällt är att polisen aldrig själv får göra sig skyldig till en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott. En infiltratör bör rimligen inte heller få begå brott på polisens uppdrag. Samtidigt är det svårt att föreställa sig att en infiltratör – oavsett om det är fråga om en polisman med skyddsidentitet eller en privatperson – som ska försöka vinna insteg i en kriminell gruppering kan lyckas med sitt uppdrag utan att själv visa sig vara beredd att begå brott.

Jag anser att om avsteg ska kunna göras från den grundläggande principen om att polisen inte ska begå brott måste det föregås av mycket ingående överväganden. Dessa bör bl.a. ta sikte på frågan om under vilka förutsättningar som det brottsbekämpande intresset är så utomordentligt starkt att det kan vara nödvändigt att göra undantag från den hittills rådande principen. – Om det anses nödvändigt att en polisman, eller den som handlar på polisens uppdrag, i vissa situationer själv ska kunna göra sig skyldig till brott utan straffrättsliga konsekvenser, bör en lagreglering av den innebörden komma till stånd. Jag anser att det inte kan accepteras att en infiltratör utan tydligt lagstöd går fri från ansvar för en gärning som föranleder straff om den begås av någon annan.

Ett angränsande problem är att det bör kunna te sig frestande för polisen att bortse från viss brottslighet som en informatör eller en infiltratör begår för att inte riskera att gå miste om framtida värdefull information om allvarlig brottslighet. Om ett sådant förfarande någon gång ska anses vara försvarbart, måste även det föregås av noggranna överväganden av nyss nämnt slag och en liknande fråga besvaras: När kan intresset av att förhindra, utreda och lagföra brott anses vara av sådan vikt att undantag kan tillåtas från polisens ingripande- och rapporteringsskyldighet? Motsvarande problem kan för övrigt uppkomma för en infiltrerande polisman som får kännedom om brott begångna av andra i den infiltrerade grupperingen. – Även här gäller att om det anses nödvändigt att göra undantag från grundläggande principer bör en lag-

2008/09:JO1

reglering ske. Det kan enligt min mening inte accepteras att polisen utan tydligt lagstöd helt avstår från att ingripa mot brott.

När det gäller provokativa åtgärder är ett problem den svåra gränsdragningen mellan tillåtna respektive otillåtna provokativa åtgärder. – Även i denna fråga borde åtminstone viss reglering kunna ske i lag, t.ex. genom att lägga fast vissa principer för vilka provokativa åtgärder som kan vara tillåtna. Likaså borde klara regler om att beslut om provokativa åtgärder ska fattas av åklagare och om dokumentation finnas. Det är också tänkbart att i lag ange för vilka slag av brottslighet som provokation kan få tillgripas.

Slutligen är det, som min granskning visat, helt nödvändigt att genom bindande normer klargöra att den misstänkte alltid har rätt att få information om att ett polisingripande mot honom som leder till förundersökning, åtal och dom kommit till stånd genom provokativa åtgärder eller efter information som erhållits av en infiltratör eller informatör.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Kritik mot polisen för det sätt som en kroppsbesiktning – urinprovstagning utomhus i ett buskage – verkställdes

(Dnr 3526-2007)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Paulina S. klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län med anledning av två polismäns agerande i samband med en urinprovstagning. Hon anförde bl.a. följande. I juli 2007 var hon tillsammans med ett par vänner i Tantolunden. Efter ett tag behövde hon gå på toaletten och lämnade därför vännerna. När hon gått några meter kom en man och en kvinna fram till henne. Det var två civilklädda poliser. Kvinnan visade upp sin polisbricka och började omedelbart ställa frågor om droger m.m. Efter ett tag ombads hon att följa med för att lämna ett urinprov. På frågan om de verkligen kunde tvinga henne till detta svarade polismännen att ”ser man ut som du och går klädd som du gör finns det misstankar om narkotikabrott”. Efter som hon inte orkade diskutera saken lämnade hon ett urinprov. Hon var tvungen att göra det på en plats ett par meter från en stig. Därefter förhördes hon. Efter cirka en halvtimme kunde hon gå tillbaka till sina vänner. Hon kände sig kränkt, diskriminerad och orättvist behandlad. Det var inte ”speciellt roligt” att lämna urinprovet ett par meter från en stig där människor promenerar.

Utredning

Polismyndighetens handlingar med anledning av ingripandet inforrades och granskades. Av dessa framgick bl.a. foljande. Den 18 juli 2007 kl. 17.50 gjorde länskriminalens ungdomssektion ett ingripande mot Paulina S. (född 1987) i Tantolunden i Stockholm. Hon misstänktes för narkotikabrott varför det beslutades om kroppsbesiktning genom urinprovstagning. Enligt protokollet genomfördes provtagningen på en avskild plats i Tantolunden av polisassistenten Therese Tjeder.

Ärendet remitterades därefter till polismyndigheten som anmodades att komma in med upplysningar och yttrande över vad som hade framförts i JO-anmälan och särskilt den omständigheten att Paulina S. fick lämna urinprov vid sidan av en stig i Tantolunden.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson) kom in med remissvar inför vilket upplysningar inhämtats från chefen för länskriminalpolisen, Margareta Linderoth.

Polismyndigheten anförde foljande gällande bakgrunden till ingripandet.

Den 18 juli 2007, omkring kl. 17.50, befann sig två civilklädda polismän från länskriminalpolisens ungdomssektion, polisassistenterna Therese Tjeder och Arthur Johnson, i Tantolunden i syfte att beivra narkotikabrottslighet bland ungdomar. Platsen är känd för att i stor utsträckning besökas av missbrukande ungdomar. Polismännen såg Paulina S. komma gående ut från parken och tog kontakt med henne. Paulina S. uppgav att hon var i parken med sina vänner men lämnat dem för att urinera. Hon uppträdde nervöst, hade svårt att stå still och verkade vilja gå från platsen. Polismännen noterade att hon visade tydliga tecken på narkotikapåverkan i form av glansiga ögon med små pupiller. Hon var även onormalt blek. Till en början svarade Paulina S. undvikande på frågor gällande om hon hade narkotika på sig eller inte. Sedan uppgav Paulina S. att hon provat narkotika några månader tidigare.

Polismännen bedömde att misstanke förelåg om narkotikabrott genom eget bruk och genom innehav. Förhör hölls på platsen och då uppgav Paulina S. bland annat att om hennes urinprov skulle vara positivt så skulle det vara på grund av cannabis.

Therese Tjeder kroppsvisiterade Paulina S. då det förelåg fara i dröjsmål. Misstanken om narkotikainnehav visade sig då inte stämma och Paulina S. informerades om detta. Gruppchefen tillika förundersökningsledaren Joacim Svensson beslutade, efter att ärendet föredragits för honom per telefon, att kroppsbesiktning genom urinprov alternativt blodprov skulle ske av Paulina S. Arthur Johnson frågade Svensson om urinprovet kunde tas på platsen eftersom Paulina S. vid upprepade tillfällen påtalat att hon var väldigt kissnödig. Svensson bedömde att det skulle vara minst integritetskränkande för Paulina S. att lämna urinprov på plats under de förutsättningar som rådde, men endast om hon själv kände sig bekväm med detta. Svensson poängterade för Johnson att detta endast fick ske om Paulina S. själv tyckte att det var okey och att hon inte fick känna sig tvingad samt att det i så fall skulle ske på en lämplig plats. Polismännen erbjöd Paulina S. att genomföra urinprovet på plats vilket hon accepterade. Therese Tjeder medtog Paulina S. till en avskild plats ovanför

skyddsrummet vid den östra ingången till parken, 6–7 meter ovanför vägen. Platsen var genom buskar och träd skyddad mot insyn från förbigående på vägen nedanför.

Therese Tjeder uppger i en skrivelse till polismyndigheten att Paulina S:s påstående om att Tjeder eller Johnson skulle ha sagt ”ser man ut som du och går klädd som du gör så finns det misstankar om narkotikabrott” är helt felaktigt. Tjeder uppger vidare att hela ingripandet gick väldigt lugnt till och att de hade en bra diskussion med Paulina S. under tiden. Enligt Tjeder eftersträvar länskriminalpolisens ungdomssektion alltid ett arbetssätt som innebär att de alltid visar respekt för och uppträder trevligt mot de ungdomar som de ingriper mot.

Vad gäller det sätt på vilket kroppsbesiktningen av Paulina S. verkställdes anförde polismyndigheten närmare följande.

Av proportionalitetsprincipen (28 kap. 3 a § RB) följer att en kroppsbesiktning bör verkställas på ett sådant sätt att den inte onödigt kränker den som utsätts för åtgärden. Det finns inte något uttryckligt reglerat som anger *var* någonstans en urinprovstagning får ske. Regeln i 28 kap. 13 § RB om att en kroppsbesiktning av mer väsentlig omfattning ska ske inomhus och i ett avskilt rum bör enligt polismyndighetens uppfattning i normalfallet gälla beträffande urinprovstagning. Polismyndigheten anser dock att urinprovstagning får äga rum på plats utomhus om förutsättningar finns för att provtagningen ska kunna ske utan att den enskildes integritet onödigt kränks. En bedömning om vad som är lämpligt i det enskilda fallet får således avgöra var en kroppsbesiktning genom urinprovstagning ska ske. I det aktuella fallet hade Paulina S. godkänt att urinprovstagningen skedde på plats och en insynsskyddad plats valdes 6–7 meter ovanför vägen dit den kvinnliga polismannen förde Paulina S. Mot denna bakgrund anser polismyndigheten att inga fel har begåtts vid urinprovstagningen.

Vidare har polismyndigheten ingen anledning att betvivla de uppgifter Therese Tjeder lämnat angående påståendet om att polismännen kommenterat Paulina S:s utseende i samband med ingripandet. Därmed anser myndigheten att inga fel har begåtts i den delen heller.

Av yttrandet framgår att länskriminalpolisens uppfattning är att en urinprovstagning inte kan anses vara en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning.

Polismyndigheten gjorde sammanfattningsvis den bedömningen att det fanns tillräckliga skäl för misstanken om narkotikabrott och att besluten om kroppsvisitation och kroppsbesiktning hade stöd i lag och att de hade genomförts på ett korrekt sätt.

Paulina S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 14 februari 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Jag vill först nämna att jag inte kan ha någon erinran mot polismännens bedömning att Paulina S. var skäligen misstänkt för narkotikabrott (innehav och

eget bruk) och därför lät henne genomgå kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Vad gäller Paulina S:s påstående om att polismännen yttrat sig på visst sätt om bl.a. hennes klädsel noterar jag att uppgift står mot uppgift och att det inte kan anses vara klarlagt att polismännen uttryckt sig på det sätt som Paulina S. påstått. Det är inte heller meningsfullt att utreda den saken vidare.

Den fråga som uppkommit i ärendet är emellertid om det sätt på vilket kroppsbesiktningen kom att verkställas – urinprovstagning utomhus i ett buskage – är rättsenligt och godtagbart.

Regler om kroppsbesiktning finns i 28 kap. rättegångsbalken (RB). Den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa får kroppsbesiktigas bl.a. för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Med kroppsbesiktning avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. En kroppsbesiktning får inte utföras så att den undersökte riskerar framtida ohälsa eller skada (12 § jämförd med 11 §).

En straffprocessuell princip som gör sig särskilt starkt gällande vid verkställandet av tvångsmedel är hänsynsprincipen (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, s. 89). Denna princip regleras primärt i 23 kap. 4 § RB och innebär att en förundersökning skall genomföras på sådant sätt att inte någon i onödan utsätts för brottsmisstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Vid verkställighet av tvångsmedel innebär den bl.a. att diskretion bör iakttas, och beträffande kroppsbesiktning har principen kommit till direkt uttryck i lagtexten genom reglerna i 28 kap. 13 § RB. I bestämmelsen föreskrivs bl.a. att en förrättning, som är av mera väsentlig omfattning, skall verkställas inomhus och i avskilt rum. Verkställs den av någon annan än en läkare, skall såvitt möjligt ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevitnas av någon annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. – Exempel på förfaringsätt som kan strida mot hänsynsprincipen är att sprida onödig uppmärksamhet eller kännedom om ett ingripande och att vålla en person olägenhet i hans eller hennes arbete (jfr JO 1968 s. 174).

Som framgått *skall* alltså, enligt 28 kap. 13 § andra stycket RB, en kroppsbesiktning som är av mera väsentlig omfattning verkställas inomhus och i avskilt rum. Bakgrunden till bestämmelsen är självfallet den att en sådan förrättning är särskilt känslig från integritetssynpunkt. Är då en urinprovstagning att bedöma som en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning?

Länskriminalpolisen har framfört uppfattningen att så inte kan anses vara fallet medan polismyndigheten å sin sida har gett uttryck för en något mer nyanserad ståndpunkt och anfört att en urinprovstagning i normalfallet skall verkställas inomhus men kan få äga rum utomhus om förutsättningar finns för att provtagningen kan ske utan att den enskildes integritet onödigt kränks.

2008/09:JO1

Det kan emellertid konstateras att i förarbeten och doktrin anses såväl urin- som blodprovstagning vara en förrättning av mera väsentlig omfattning (se SOU 1996:125 s. 74, jfr Gunnel Lindberg, a.a. s. 597). Jag delar uppfattningen att även urinprovstagning är att anse som en förrättning av det slaget. En sådan åtgärd fordrar att den misstänkte i större eller mindre utsträckning tvingas blotta sig. Åtgärden är därför av sådan integritetskränkande karaktär att den måste anses vara av väsentlig omfattning.

Några praktiska hinder mot att tillgodose det krav på avskildhet som lagen ställer kan knappast heller ha förelegat i det nu aktuella fallet. Ingripandet gjordes i en park i centrala Stockholm. Det var alltså inte särskilt långt till närmaste polisstation. Jag inser emellertid att det undantagsvis kan finnas situationer då en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning av praktiska skäl svårligen låter sig genomföras inomhus men tillfredsställande avskildhet likväl kan åstadkommas. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Polismännen skulle således rätteligen ha tagit med Paulina S. till en polisstation för urinprovstagning. Detta gäller även om hon, som polismyndigheten påstått, hade godkänt att provtagningen ägde rum utomhus. Polismännen hade gjort bedömningen att Paulina S. var skäligen misstänkt för brott och ville genomföra en kroppsbesiktning för att säkra bevisning om brottet. Under sådana omständigheter är risken särskilt stor att den enskilde, ställd inför polisens önskemål om att genomföra en viss åtgärd, inte upplever sig ha något egentligt val. Av anmälan hit framgår ju att Paulina S. uppenbarligen, i vart fall i efterhand, upplevt att situationen var kränkande.

Polismyndigheten förtjänar följaktligen kritik för det sätt på vilket kroppsbesiktningen verkställdes.

Oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis

(Dnr 2672-2008)

I ett beslut den 23 juni 2008 anförde *chefsJO Melin* följande.

Initiativet

I november 2007 genomförde jag en inspektion vid Norrorts åklagarkammare i Stockholm (dnr 5012-2007). Jag fann då betydande brister i kammarens handläggning av ärenden med unga målsägande och/eller unga misstänkta och begärde därför att per den 30 april 2008 få en redovisning bl.a. av vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att handläggningen av sådana ärenden sker i enlighet med i författning föreskrivna frister.

I en redogörelse som kom in till JO den 9 maj i år lämnade chefsåklagaren Lars Göransson de begärda uppgifterna. Han anförde vidare att resursläget för kammaren för närvarande var "snudd på katastrofalt" och att han med anledning av detta hade tvingats till drastiska åtgärder. Han uppgav därvid bl.a. att tre eller fyra s.k. allmänna rotlar skulle komma att "vilandeförklaras" i hans namn och att dessa ärenden inte skulle komma att vara föremål för någon handläggning ifall inte "något akut" uppstod. Vidare uppgav han att till kammaren redovisade ärenden där polisen varit förundersökningsledare inte hade handlagts sedan en månad samt att han hade tvingats meddela Attunda och Norrtälje tingsrätter att de måste ställa in fyra respektive en förhandlingsdag eftersom det inte hade funnits åklagare att skicka till förhandlingarna.

Med anledning av dels redogörelsen från Norrorts åklagarkammare, dels uppgifter i medier under april och maj månad om balans- och arbetsläget vid såväl Norrortskammaren som andra åklagarkammare i Stockholm beslutade jag den 14 maj att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

Utredningen

Granskningens omfattning

En översiktlig granskning av balans- och arbetsläget genomfördes under en uppföljande inspektion vid Norrorts åklagarkammare i Stockholm. Vidare ombads chefsåklagarna vid Västerorts åklagarkammare, City åklagarkammare, Söderorts åklagarkammare och Södertörns åklagarkammare att komma in med en översiktlig redogörelse för balans- och arbetsläget vid respektive kammare.

Vissa kompletterande muntliga upplysningar inhämtades.

Jag sammanträffade den 29 maj 2008 med riksåklagaren på dennes kansli för att vid ett möte med honom och några av hans medarbetare informera mig om den uppkomna situationen. Vid mötet informerade riksåklagaren bl.a. om bakgrunden till det beslut som han den 29 april 2008 fattat om stopp för anställningar för att ersätta personal som avslutar sin anställning liksom för anställning av arvodespersonal.

Jag har slutligen tagit del av riksåklagarens beslut den 16 juni 2008. Beslutet innebär huvudsakligen att anställning av ett visst angivet antal befattningshavare får ske samt att en särskild central arbetsgrupp för avarbetning av balanser ska tillsättas.

Granskningens resultat

Vid den översiktliga granskningen av balans- och arbetsläget vid Norrorts åklagarkammare framkom att omkring 70 ärenden hade "vilandeförklarats".

Vid en genomgång av de ”vilandeförklarade” ärendena noterades bl.a. följande.

- Ett flertal ärenden syntes vara klara för beslut i åtalsfrågan. Bland dessa fanns ett omfattande ärende rörande grovt tullbrott i vilket ett större beslag hade verkställts.
- Ett ärende gällde misstanke om grov misshandel alternativt misshandel i vilket målsäganden var under 18 år. Anmälan i ärendet hade gjorts i oktober 2006. I ett annat ärende fanns, bland den inkommande posten, en anmälan rörande brott där målsäganden var under 18 år.
- Ett flertal ärenden gällde misstanke om bedrägeri och andra förmögenhetsbrott. I flera ärenden gällde misstanken brott begångna åren 2003–2006. I några av dessa hade personer delgivits misstanke om brott för flera år sedan men det fanns också ärenden där en utpekad person, såvitt framgick av tillgängliga handlingar, ännu inte hade delgivits misstanke. I några av de granskade ärendena fanns ingen uppgift om att något direktiv hade lämnats trots att anmälningarna kom in i september 2006 respektive i maj 2007. Ett ärende avsåg ett bedrägeri som numera torde vara preskriberat, och i flera ärenden kunde konstateras att misstänkta brott, i vart fall successivt, skulle komma att preskriberas under hösten 2008.
- I ett ärende hade en person i februari 2005 gett in en klagan över ett godkänt föreläggande av ordningsbot. Det framgick av en skrivelse i ärendet daterad i april 2008 att alla handlingar i ärendet hade förkommit. I skrivelserna ombads den misstänkte att kontakta åklagarkammaren.

Vidare gjordes vissa iakttagelser beträffande de polisleda förundersökningarna som hade redovisats till åklagarkammaren utan att någon åtgärd hade vidtagits samt beträffande de instämnda ärenden där utsatta huvudförhandlingar hade fått ställas in på grund av åklagarbrist.

Av de skriftliga redogörelser som kom in från chefsåklagarna vid de övriga åklagarkammarna i Stockholm framgick sammanfattningsvis att arbetsläget vid samtliga kammare, möjligen med undantag för Södertörns åklagarkammare, är synnerligen ansträngt.

Vid mötet med riksåklagaren framfördes de synpunkter som framgår av *bilaga* (här utelämnad).

Rättslig reglering

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja förundersökningen ska den läggas ned, 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken. Om en förundersökning rör brott där den misstänkte och/eller målsäganden är under 18 år föreligger dels ett allmänt krav på särskild skyndsamhet, dels – under vissa förutsättningar – särskilda tidsfrister som får överskridas endast under vissa speciella omstän-

digheter (se 4 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och 2 a § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Särskilda tidsfrister gäller även i de fall då den misstänkte, oavsett dennes ålder, är frihetsberövad.

Det är undersökningsledaren som har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren ska också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet, 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen.

Enligt artikel 6:1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska var och en, vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott, bl.a. vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid. Den relevanta tidpunkten från vilken den åsyftade tidsperioden ska beräknas har inträtt när myndigheterna har vidtagit någon åtgärd som lett till att en persons situation har väsentligt påverkats av att det föreligger en misstanke mot honom. En sådan åtgärd kan bestå i att förundersökning har inletts eller i att den misstänkte har anhållits eller häktats eller har underrättats om att han är misstänkt för brott. Även dröjsmål under förundersökningen kan således leda till att kravet i artikel 6:1 på rättegång inom skälig tid inte anses ha respekterats (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl. s. 262 f. och 267).

I de fall då den som anklagas för brott också är frihetsberövad finns en särskild bestämmelse om rätt till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avbidan på rättegång, se artikel 5:3 i Europakonventionen. Uttrycket ”skälig tid” bör därvid i princip avse en kortare tid än den som gäller enligt artikel 6:1 (Danelius, a.a. s. 119).

Bedömning

Inledning

Jag har under de drygt fyra år som gått sedan jag tillträdde som chefsjustitieombudsman hanterat en mängd klagomål mot polis och åklagare. Vidare har jag genomfört ett antal inspektioner vid polismyndigheter och åklagarkammarer. Det som därvid framkommit har i ett stort antal ärenden föranlett mig att konstatera att den brottsutredande verksamheten uppvisar allvarliga brister och att handläggningstiderna i åtskilliga fall inte står i överensstämmelse med de krav på skyndsamhet som gäller.

Jag kommer därför att inom ramen för detta initiativ behandla förhållanden vid såväl polismyndigheterna som Åklagarmyndigheten.

Iakttagelser i klagomålsärenden och vid inspektioner

Redan i den första av de ämbetsberättelser som jag medverkat till sedan mitt tillträde tvingades jag konstatera att det fanns allvarliga brister i polisens arbete med att utreda såväl s.k. vardagsbrottslighet – som t.ex. bedrägeri, stöld och misshandel av normalgraden – som brott begångna av eller mot ungdomar. Jag hade – i klagomålsärenden och vid inspektioner – funnit åtskilliga fall där vardagsbrott under lång tid inte föranlett några utredningsåtgärder. Det hade ibland gällt även då det funnits en utpekad gärningsman, och jag konstaterade att det inte föreföll alldeles ovanligt att en brottsanmälan inte hann utredas innan det påstådda brottet preskriberades (JO 2004/05 s. 16).

Jag konstaterade också att det i flera av de ärenden i vilka polisen kritiserats för långsam handläggning funnits anledning att rikta kritik också mot åklagare för att inte med tillräcklig kraft ha drivit förundersökningen framåt.

Jag kan nu, fyra år senare, konstatera att dessa allvarliga brister i den brottsutredande verksamheten tycks bestå. Jag finner alltfjämt, med en oroväckande regelbundenhet, vid min granskning av förundersökningar rörande brott som drabbar enskilda i deras vardag ärenden som legat i mer än ett års tid – och i många fall under betydligt längre tid än så – utan att någon utredningsåtgärd över huvud taget har vidtagits eller i vissa fall t.o.m. utan att ärendet har tilldelats någon handläggare hos polisen. Jag finner också många exempel på förundersökningar i vilka utredningen till en början bedrivits med acceptabel skyndsamhet men därefter under långa perioder helt avstannat, vilket medfört att den sammanlagda utredningstiden blivit väsentligt längre än nödvändigt. Det finns också fortfarande exempel på att förundersökningar lagts ned på grund av att det brott som anmälan avser har hunnit preskriberas innan utredningen färdigställts.

Under senare år har jag valt att inte i JO:s ämbetsberättelse redovisa kritikbeslut av detta slag. Jag har från år 2004 meddelat ungefär 400 beslut i vilka jag funnit skäl att kritisera polis och/eller åklagare. En översiktlig genomgång av JO:s diarium tyder på att mer än 40 % av dessa har rört bl.a. långsam handläggning. Jag har t.ex. vid varje inspektion av polismyndighet eller åklagarkammare som genomförts under den tiden – i större eller mindre utsträckning – gjort iakttagelser om långsam handläggning. Vidare kan nämnas ett antal kritikbeslut i klagomålsärenden som gällt brister i utredningen av bedrägeribrott hos Stockholmspolisen (t.ex. dnr 721-2006, 3662-2006 och 1031-2008) och ärenden där förundersökningar lagts ned på grund av att preskription inträtt (t.ex. dnr 183-2005, 389-2005, 1664-2006, 5457-2006 och 156-2007).

De längsta utredningstiderna och de allvarligaste bristerna förekommer i ärenden där det inte finns några särskilda i författning föreskrivna tidsfrister, förutom det allmänna skyndsamhetskrav som föreskrivs i rättegångsbalken och den rätt till rättegång inom skälig tid som Europakonventionen ger den

enskilde. Jag har dessvärre funnit att det fortfarande är långt ifrån ovanligt att även särskilt föreskrivna tidsfrister överskrids. Jag har således vid samtliga de inspektioner av en polismyndighet eller åklagarkammare som genomförts sedan jag tillträdde som chefsjustitieombudsman funnit ärenden där den miss-tänkte och/eller målsäganden är under 18 år där tidsfrister överskridits eller det särskilda skyndsamhetskravet inte uppfyllts. Även åtskilliga klagomåls-ärenden har handlat om att dessa frister eller detta skyndsamhetskrav inte har iakttagits (se t.ex. dnr 2089-2005, 3012-2006, 5026-2006, 5467-2006, 5878-2006, 874-2007, 4698-2007 och 2205-2008).

Den utdragna handläggningen brukar regelmässigt anges bero på bristande resurser och ett ansträngt arbetsläge hos såväl polismyndigheterna som Åklagarmyndigheten. Jag har naturligtvis inte haft anledning att betvivla att så kan vara fallet. Men mitt intryck är att även personliga tillkortakommanden, bristande kompetens och utbildning hos utredningspersonal, svårigheter att rekrytera nya medarbetare vid uppkomna vakanser, felprioriteringar och bristande ledning från chefers sida i vissa fall bidragit till oförmågan att snabbt och effektivt utreda brott. Det är givetvis, oavsett vad som i det enskilda fallet är huvudorsaken till bristerna, helt oacceptabelt med dröjsmål i handläggningen av det slag som nu redovisats.

Den nuvarande situationen vid åklagarkammarna m.m.

Även om jag i många fall funnit skäl att kritisera åklagare i ärenden rörande långsam handläggning vill jag understryka att det är min uppfattning att den långa handläggningstiden i den brottsutredande verksamheten – i vart fall hittills – i huvudsak har berott på att ärenden har blivit liggande hos polisen. Detta uttalande bygger jag dels på att jag haft anledning att kritisera polisen oftare än åklagare, dels på att den kritik jag uttalat mot åklagare till stor del består av kritik för att denne inte varit tillräckligt pådrivande för att förmå polisen att vidta de åtgärder som åklagaren redan gett direktiv om.

De uppgifter som föranledde detta initiativärende talar emellertid dessvärre för att arbetsläget hos vissa av landets åklagarkammare nu har blivit sådant att ärenden även där i ökad utsträckning blir liggande utan att åtgärder vidtas. Det är naturligtvis alarmerande.

Jag ser också mycket allvarligt på uppgifterna om att åklagarkammare har behövt vända sig till tingsrätterna med begäran om att ställa in huvudförhandlingar med anledning av åklagarbrist. Att en huvudförhandling i ett brottmål ställs in på grund av att det saknas företrädare för staten bör helt enkelt inte förekomma, annat än i mycket speciella situationer.

Av utredningen i ärendet har framkommit, som nämnts inledningsvis, att chefen för Norrortskammaren, Lars Göransson, har ”vilandeförklarat” vissa ärenden och avser att inom kort förfara på samma sätt med ytterligare ett antal

ärenden. Det gäller ärenden som lottats på rotlar som är eller snart kommer att bli vakanta, bl.a. till följd av att innehavaren blir föräldraledig och inte får ersättas. Ärendena får vila genom att de lottas över till chefsåklagarens rotel och genom att några åtgärder inte kommer att vidtas i ärendena om inte något "akut" uppstår.

Som framgår under rubriken Rättslig reglering finns det i rättegångsbalken, förundersökningskungörelsen och Europakonventionen bestämmelser som ställer krav på skyndsam handläggning av en förundersökning. Det saknas lagligt stöd för en åtgärd som innefattar att medvetet, av de skäl som anförts, avstå från att vidta handläggningsåtgärder i en förundersökning. Även om arbetsläget är synnerligen ansträngt kan således inte vissa ärenden förklaras "vilande".

Av de mätningar av arbetsstrycket som görs vid Åklagarmyndigheten framgår att Norrortskammaren i maj 2008 hade det högsta arbetsstrycket i landet. Jag kan därför i och för sig förstå att Lars Göransson, genom att förklara ärenden "vilande" i stället för att fördela dem på åklagare i tjänst, velat undvika att ytterligare öka trycket på var och en av sina medarbetare. Inget av alternativen erbjuder emellertid någon lösning på grundproblemet, dvs. att arbetsstrycket i kombination med de tillgängliga resurserna inte gör det möjligt att säkerställa att dessa ärenden kan handläggas på ett sätt som överensstämmer med gällande rätt. Denna situation är naturligtvis helt orimlig.

Avslutande synpunkter

Min granskning av den brottsutredande verksamheten under de senaste drygt fyra åren har således gett mig intrycket att denna är behäftad med mycket allvarliga brister. Jag anser mig ha tillräckligt underlag för att med fog kunna säga att den enda ärendetyp i vilken det, såvitt jag har kunnat se, inte förekommer oacceptabelt långa handläggningstider är ärenden där den eller de misstänkta är frihetsberövade. Detta är givetvis synnerligen bekymmersamt.

Det framförs i den allmänna debatten ofta synpunkter av innebörd att polisen behöver bli mer synlig och att en ökning av antalet patrullerande poliser har en brottsförebyggande effekt och ökar tryggheten på gator och torg. Jag har naturligtvis ingenting emot att antalet patrullerande poliser ökar, men vill betona att detta inte bör ske på bekostnad av den utredande – och för allmänheten inte fullt lika synliga – delen av polisens verksamhet. Min uppfattning är nämligen att även en väl fungerande utredningsverksamhet har en betydande brottsförebyggande effekt och därmed bidrar till tryggheten i samhället.

I den ämbetsberättelse som jag tidigare refererat till (JO 2004/05) redovisade jag att mitt intryck var att uppgiften att utreda mindre grov brottslighet på vissa håll inte upplevs som tillräckligt angelägen, vare sig bland enskilda polismän eller hos polismyndigheternas ledningar. Detta intryck består.

Att bli anklagad för att ha begått ett brott, liksom att ha blivit utsatt för ett brott, innebär naturligtvis en stor påfrestning och kan få betydande återverkningar i det dagliga livet såväl för den direkt drabbade som för dennes eller deras anhöriga. Det är vidare en självklarhet att en förhörspersons minnesbilder bleknar med tiden och att förutsättningarna för denne att återge sina iakttagelser på ett sätt som överensstämmer med verkligheten generellt sett minskar ju längre tid som hinner förflyta innan ett förhör hålls. Det är därför av grundläggande betydelse såväl för allmänhetens förtroende för polis och åklagare som för kvaliteten på brottsutredningar att anmälda brott utreds inom rimlig tid.

Jag kan inte ha någon välgrundad uppfattning om problemet med alltför långa handläggningstider i den brottsutredande verksamheten bör mötas med ökade resurser eller organisatoriska åtgärder. Ett rimligt antagande är att bådadera fordras. Det står i vart fall helt klart att för att lösa de akuta ekonomiska problem som Åklagarmyndigheten för närvarande brottas med, och som föranlett riksåklagaren att besluta om drastiska besparingar, är det helt nödvändigt att tillräckliga resursförstärkningar snarast kommer till stånd.

Jag vill dock betona vikten av att det vid resursfördelningen anläggs ett helhetsperspektiv på rättsväsendet så att en långsiktigt hållbar ordning kan åstadkommas. En satsning på t.ex. polisen medför ju med nödvändighet ett ökat tryck även på åklagarkamrarna och domstolarna. På motsvarande sätt förefaller det rimligt att anta att om resurser tillförs domstolarna i syfte att arbeta ned bl.a. brottmålsbalanserna till en acceptabel nivå, medför detta att fler mål sätts ut till huvudförhandling och att åklagarna därmed generellt får ägna en större andel av sin arbetstid åt sådana förhandlingar och i motsvarande mån får mindre tid till sina övriga arbetsuppgifter. Det finns då en risk att en satsning på domstolarna får den oönskade effekten att balanserna ökar hos åklagarkamrarna och polismyndigheterna.

Den nuvarande mera akuta situationen är ett tydligt exempel på det sagda. Av de upplysningar som inhämtats från chefsåklagarna vid Stockholmskamrarna har framkommit inte bara att förhandlingar på grund av brist på åklagare behövt ställas in, utan flera av chefsåklagarna har också uppgett att de inte kunnat tillmötesgå tingsrätters önskemål om att få sätta ut extra förhandlingar för att kunna avarbeta domstolens balanser. Vid mötet hos riksåklagaren framhölls att myndigheten inför inrättandet av en balansavverkningsenhet vid Stockholms tingsrätt, avdelning 50, till bl.a. Justitiedepartementet framfört att ett sådant tillskott på domstolssidan kräver ökade resurser också till Åklagarmyndigheten. Några ytterligare medel har emellertid inte erhållits.

Det torde ha framgått att jag är mycket bekymrad dels över de brister jag ansett mig kunna konstatera i den brottsutredande verksamheten, dels över att jag från min horisont inte tycker mig kunna skönja några tecken på att läget är på väg att förbättras. Flertalet av åklagarkamrarna i Stockholmsområdet upp-

2008/09:JO1

ger bl.a. att de är, eller i något fall snart kommer att vara, kraftigt underbemannade. Klagomålen till JO rörande långsam handläggning hos polis och åklagare visar heller inte någon tendens att minska i antal.

Jag anser mot den nu angivna bakgrunden att det finns anledning att överlämna ett exemplar av detta beslut även till Justitiedepartementet och justitieutskottet.

Kriminalvård

Behandlingen av en intagen i samband med att transport till sjukhus skulle genomföras

(Dnr 2266-2006)

I beslut den 15 oktober 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bakgrund

Vid min prövning av en tidigare anmälan mot anstalten Norrtälje (dnr 888-2005, beslut den 20 januari 2006), om behandlingen av en intagen i samband med sjukhusbesök, uttryckte jag viss tveksamhet till användningen av bl.a. ”sandaler” i anslutning till intagnas besök hos läkare och sjukhus. Jag anförde att det kan ifrågasättas om en sådan rutin verkligen är förenlig med principerna om att den intagne skall behandlas med aktning för sitt människovärde och, i samband med utevistelser, inte utsättas för onödig uppmärksamhet. Jag anförde vidare att anstalten Norrtälje borde se över sina rutiner i den delen så att dylika åtgärder inte används i andra fall än där det är nödvändigt för att upprätthålla en rimlig nivå av säkerhet. Bland annat borde det övervägas om och i så fall i vilken utsträckning t.ex. skoval skall dokumenteras i beslutet rörande villkoren för utevistelsen, på samma sätt som andra villkor.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 10 maj 2006 klagade A.A. på transportledaren Kurt Söderströms agerande i samband med en sjukhustransport som skulle ha ägt rum den 8 maj 2006. Han anförde bl.a. att han ansåg sig ha blivit provocerad och trakasserad av Kurt Söderström och han ifrågasatte om det var riktigt av denne att avbryta transporten. Han anförde vidare att han ansåg sig ha blivit särbehandlad av personalen.

Utredning

Delar av A.A:s behandlingsjournal begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. att transporten avbröts av säkerhetsskäl samt att anstalten gjorde bedömningen att A.A:s behov av att uppsöka sjukhus inte var av akut karaktär.

Vid min genomgång av behandlingsjournalen noterade jag bl.a. att A.A. inför transporten till sjukhuset anmodades av personal att ta på sig ”tofflor”.

Kriminalvården anmodades att yttra sig över A.A:s anmälan. Mot bakgrund av mitt uttalande om användningen av ”sandaler” i beslutet den 20 januari 2006 (dnr 888-2005) anmodades Kriminalvården särskilt redogöra för

2008/09:JO1

dels de överväganden som gjordes från säkerhetssynpunkt i samband med att A.A. anvisades att bära ”tofflor”, dels de eventuella överväganden som gjordes beträffande behovet av att dokumentera anstaltens ställningstagande i denna fråga.

Inför sitt remissvar inhämtade Kriminalvården, Region Stockholm, underlag från anstalten Norrtälje. I remissvaret anförde Region Stockholm, genom regionchefen Inga Mellgren, bl.a. följande.

Faktiska förhållanden

A.A. var vid tillfället placerad på anstaltens ro/§18-avdelning. När transportpersonalen sökte upp A.A. strax före kl. 14 befann denne sig i sin cell.

Anmälan

Enligt A.A:s anmälan kom transportpersonalen till hans cell och uppgav att han ”now” måste följa med till sjukhuset. Han bad att få fem minuter på sig att borsta tänderna och fick till svar att de måste vara på sjukhuset om tio minuter. Han fick också frågan om han inte hade borstat tänderna den dagen.

Utredningen

Av utredningen framgår att då A.A. informerades om att resan till sjukhuset skulle företas gick han in på cellens toalett och kom ut med en tandborste i munnen. Han frågade om han inte fick borsta tänderna innan transporten och fick till svar att det gick bra men att besöket till sjukhuset måste avgå om fem minuter. Under tiden som han borstade tänderna fällde han irriterade kommentarer om varför transportpersonalen stod i korridoren och väntade.

Anmälan

Av anmälan framgår att A.A. sedan tog på sig sina tennisskor. Kurt Söderström sade då till honom att han inte fick ha de skorna. A.A. uppgav att han hade haft dem förra gången han besökte sjukhuset. Hur som helst bytte han skor och när de gick nerför korridoren uppgav Kurt att ”there is not gonna be any more argument from you today”. A.A. svarade skämtsamt att ”if you shut up there is not gonna be anything”. Då beslutade Kurt Söderström att A.A. inte fick åka till sjukhuset. När han låste celldörren sade han också att ”you can go to hell with your health problems”.

Utredningen

Av utredningen framgår att när A.A. var klar med tandborstningen anmodades han att sätta på sig ”tofflor” istället för gymnastiskor (uttrycket för den typ av skor som varit aktuell varierar från anstaltens sida, Kriminalvårdens anmärkning). Vid kompletterande samtal med anstalten har uppgivits att dessa är av brunt läder och av sandaltyp, men utan slejv runt hälen. Då han inte fick ha gymnastiskor under transporten vägrade han att åka till sjukhuset. Han låstes då in i cellen. Efter några minuter ringde han på till personalen och sade att han hade ändrat sig och ville åka med tofflor. Transportpersonalen gick då tillbaks till honom och Kurt Söderström frågade om det skulle bli något mer ”tjafs” om transporten. A.A. svarade då att denne skulle hålla käften. Transporten avbröts av säkerhetsskäl då A.A. inte bedömdes vara i balans

för att genomföra ett sjukhusbesök på en säkerhetsmässigt acceptabel nivå. En kortfattad rapport upprättades för olämpligt uppträdande. Av rapporten framgår bl.a. att då transportpersonalen kom tillbaka för att hämta honom andra gången så tillfrågades han av Kurt Söderström ”om det är OK nu”. Han svarade då ”håll käften”. Enligt det förhör som hölls efter händelsen uppgav A.A. att samtalet var mellan honom och vårdaren Leif Holmström.

Kompletterande anmälan

I en ny skrivelse till JO daterad den 23 maj 2006 kritiserar A.A. den rapport som skrevs. Enligt A.A. är den felaktig och innehåller en vinklad version av Kurt Söderström. A.A. uppger också att man redan från början var för sen för att kunna hinna lämna anstalten kl. 14. Han uppger vidare att man normalt får 15–30 minuter på sig att förbereda en utevistelse.

Av A.A:s skrivelser framgår avslutningsvis att han är sårad och besviken på Kurt Söderström och att denne inte ska använda sin position/tjänst för att provocera de intagna. Den rapport som skrevs med anledning av händelsen är felaktig, och han förtjänar den inte. Nu kommer den att ligga honom i fatet framöver.

Anstaltens säkerhetsmässiga bedömning

Mot bakgrund av kännedomen om honom beslutades att A.A. av säkerhetsskäl förutom fängsel skulle bära ”tofflor” under transporten. Beslut om ”tofflor” används restriktivt, f.n. vid c:a 10 % av alla transporter.

Åtgärder

Av anstaltens remissvar framgår att Kriminalvårdens huvudkontor under sommaren lämnat ut ett säkerhetsutskick om rutiner för säkerhetsunderlag vid transporter/bevakade permissioner inom Kriminalvården. Där framgår bl.a. hur säkerhetsbedömningen skall göras, samt hur beslut ska fattas och dokumenteras. Anstalten har påbörjat säkerhetsbedömningar enligt särskild mall från huvudkontoret och även att använda sig av den särskilda ”transportbedömning” som tagits fram.

Kriminalvårdsinspektör P-G Börstell har i samtal med Kurt Söderström påtalat vikten av att vara professionell och att använda ett vårdat språk.

Kriminalvårdens, region Stockholm, sammanfattning och bedömning

Det händelseförlopp som ligger till grund för A.A:s anmälan till JO handlar i stor utsträckning om innehållet i 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Där framgår att intagen skall behandlas med aktning för hans människovärde. Han skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt. Vidare framgår att intagen skall visa hänsyn mot anstaltspersonal och medintagna. Han skall rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och de anvisningar som anstaltspersonalen lämnar honom.

Innehållet i A.A:s anmälan och den utredning som anstalten gjort skiljer sig delvis åt på detaljnivå. Ytterligare utredning torde inte bringa större klarhet i nyanserna. Regionen konstaterar dock att den slutna miljön och andra faktorer av säkerhetsmässig karaktär på en anstalt av Norrtäljes typ ställer

stora krav på såväl personal som intagna. Det är också oundvikligt att det uppstår friktioner i vissa lägen mellan intagen och personal. Det är emellertid självklart att samtlig personal i sin kontakt med de intagna ska vara professionell och använda ett vårdat språk.

Anstalten uppger att man är restriktiv i kravet på att intagna under uteviselser skall gå i ”tofflor”. Då sådana beslut fattats har de dock hittills inte dokumenterats. Inte heller har man haft som rutin att i beslut dokumentera vilken ”art” av fängsel som skall användas i det enskilda fallet.

Mot bakgrund av vad som är känt beträffande A.A:s bakgrund finner regionen inte skäl att kritisera anstalten för dess val av skor i anslutning till nu aktuell transport.

Avslutningsvis vill regionchefen tillägga att anstaltens anpassning till nya rutiner som under sommaren skickats ut från Kriminalvårdens huvudkontor ligger i linje med Kriminalvårdens strävan till ett gemensamt förhållningssätt inom hela myndigheten.

A.A. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Av 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår att en intagen skall behandlas med aktning för sitt människovärde och bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt.

Enligt 42 § KvaL skall vid transport av en intagen, såvitt möjligt, ses till att den intagne inte utsätts för obehörigas uppmärksamhet.

Vid den säkerhetsmässiga bedömningen inför transporten beslutade transportledaren, såvitt här är i fråga, att A.A. inte, vilket han tänkt, fick bära gymnastikskor utan anmodades att sätta på sig ”tofflor”. Kriminalvården har i remissvaret anført att denna bedömning gjordes utifrån vad som var känt om A.A. Utredningen i ärendet ger inte stöd för någon kritik från min sida mot bedömningen.

I avsaknad av befintliga rutiner kom transportledarens beslut om användning av ”tofflor” inte att dokumenteras på något annat sätt än att det gjordes en notering i en rapport avseende ”olämpligt uppträdande”, vilken antecknats i A.A:s behandlingsjournal.

Jag har tagit del av den rutin (*Imperativt Säkerhetsutskick nr 24, den 29 juni 2006, Nytt transportkoncept*) som omnämns av Kriminalvården i yttrandet till JO. Jag har också tagit del av den därefter reviderade rutinen (*Imperativt Säkerhetsutskick nr 10, den 8 februari 2007, Kriminalvårdens reviderade transportkoncept*). Frågan om användningen av ”tofflor” och dokumentation av skoval – eller klädsel – i beslutet rörande villkoren för transporten finns inte reglerad i denna rutin. – Härav får enligt min mening dras slutsatsen att frågor om klädsel och skor normalt inte betraktas som en del av säkerhetsarrangemanget.

Av remissvaret framgår inte vilka överväganden som anstalten Norrtälje kan ha gjort med anledning av mitt beslut den 20 januari 2006 i ärende dnr 888-2005. Mot denna bakgrund vidhåller jag den uppfattning jag gav uttryck för i det beslutet, nämligen att anstalten Norrtälje bör se över sina rutiner beträffande användningen av ”tofflor” i dessa sammanhang, så att dylika åtgärder inte används i andra fall än där det är nödvändigt för att upprätthålla en rimlig nivå av säkerhet. Enligt min mening bör också, som jag anförde då, t.ex. skoval dokumenteras i beslutet rörande villkoren för utevistelsen, på samma sätt som andra villkor som motiverats med säkerhetsskäl. En annan ordning innebär – som i detta fall – att säkerhetsfrågor till vilka ställning bör tas i samband med beviljande av permissionen överläts till transportledaren. Jag vill här erinra om att den som fattar beslut i ett permissionsärende har ansvaret för att permissionen planeras på ett sådant sätt att risken för misskötsamhet motverkas (se då gällande KVFS 2006:20 s. 33, numera 2006:26 s. 31). Samma synsätt gör sig för övrigt också gällande i det ovan nämnda imperativa säkerhetsutskicket nr 24, den 29 juni 2006, s. 1 respektive nr 10, den 8 februari 2007, s. 8, som båda utfärdades efter den i detta ärende aktuella händelsen.

Vad som framkommit i övrigt i ärendet föranleder ingen ytterligare åtgärd från min sida. Jag vill dock framhålla vikten av att principerna om att den intagne skall behandlas med aktning för sitt människovärde och, i samband med utevister, inte utsättas för onödig uppmärksamhet iakttas av anstalten.

Brevgranskning i häkte

(Dnr 3808-2006)

Anmälan

A.O. klagade på att Kriminalvården, häktet Gävle, hade överlämnat ett brev ställt till honom till åklagaren för granskning. Han anförde vidare bl.a. att han inte fått någon underrättelse om namnet på den tjänsteman som utfört granskningen.

Utredningen

Kriminalvården anmodades att yttra sig över vad A.O. anförde i sin anmälan.

I remissvaret anförde Kriminalvården, Region Nord, genom regionchefen Svante Lundqvist, följande (de till remissvaret fogade bilagorna har uteslutits här).

A.O. dömdes den 12 juni 2006 av Gävle tingsrätt till fängelse två månader och förverkande av två månaders villkorligt medgiven frihet. I domen förordnades att A.O. skulle kvarbli i häkte till dess tingsrättens dom i ansvarsdelen vann laga kraft mot honom. A.O. överklagade domen till Hovrätten för Nedre Norrland, som i dom den 2 augusti 2006 fastställde tingsrättens domslut. I domen förordnade hovrätten att A.O. skulle kvarbli i häkte till dess domen i ansvarsdelen vann laga kraft mot honom, dock längst till den dag då han skulle ha frigivits villkorligt om han hade verkställt fängelsestraffet i anstalt. A.O. hade varit frihetsberövad i målet sedan den 21 maj 2006. Han frigavs från häktet den 9 augusti 2006, den dag han skulle frigivits villkorligt om han hade verkställt straffet i anstalt. Lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. – i fortsättningen kallad häkteslagen – gällde för frihetsberövandet.

Av 9 § häkteslagen följer att brev från den häktade till svenska myndigheter, internationella organ eller den häktades offentlige försvarare skall vidarebefordras utan föregående granskning. Därutöver får den häktade sända eller ta emot brev, om det kan ske utan fara från säkerhetssynpunkt och, för den som är häktad på grund av misstanke om brott, utan fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras (kollusionsfara). Vägras den häktade att sända eller ta emot brev utan föregående granskning av dess innehåll, skall brevet hållas kvar men får inte öppnas utan den häktades medgivande. Av 16 § häkteslagen framgår att det är undersökningsledaren eller åklagaren som skall avgöra om det föreligger kollusionsfara som utgör hinder för den häktade att sända eller ta emot brev utan föregående granskning av dess innehåll.

Det brev som nu är föremål för diskussion hade som avsändare en person vid namn D.J. med en boxadress i Huddinge. Av häktets yttrande framgår att man utgick från att det härrörde från en D.J. som man visste var placerad i häktet Huddinge med restriktioner. Med vilken grad av säkerhet man kunde utgå från att D.J. – ett tämligen vanligt svenskt namn – var just den D.J. som man kände till framgår inte av yttrandet. Såvitt framgick av brevet hade det inte genomgått någon granskning av åklagare. Häktet Gävle översände därför brevet till åklagarmyndigheten för prövning av om brevväxling mellan D.J. och A.O. kunde tillåtas. Så långt utredningen visar, föregicks inte det initiativet av någon underhandskontakt mellan häktet Gävle och vare sig åklagaren eller häktet Huddinge.

När det gäller häktet Gävles åtgärd, att översända brevet till åklagarmyndigheten för prövning, är det enligt Kriminalvårdens mening möjligt att anlägga två principiellt motsatta perspektiv på frågan om handlandet kan anses vara i överensstämmelse med häkteslagens regler (det fortsatta resonemanget bygger på förutsättningen att man klarlagt avsändarens identitet och omfattningen av hans restriktioner). *Å ena sidan* kan man anse att brevet i och med att det hade lämnat häktet Huddinge och överlämnats till Posten för vidarebefordran hade passerat de granskningsmöjligheter för utgående post som medges enligt häkteslagen. Med ett sådant synsätt blir effekten att det snarast var adressatens – A.O:s – inkommande post som, trots att han inte hade några restriktioner, blev föremål för åtgärder. Med ett sådant synsätt kan åtgärden inte anses vara i överensstämmelse med häkteslagens regler. Den bedömningen ändras inte av att A.O. hade lämnat ett postgranskningsmedgivande eftersom han, som sagt, inte var belagd med restriktioner. *Å andra sidan* kan man anlägga ett myndighetsperspektiv på åtgärden och anse att, så länge avsändaren var placerad i häkte och belagd med restriktioner som innebar att han inte fick sända post utan föregående granskning, möjligheterna att vidta åtgärder

med hans utgående post inte var begränsade till det verksamhetsställe där han var häktesplacerad, utan gällde inom myndigheten (Kriminalvården) i sin helhet och oberoende av om brevet hade överlämnats för extern postbefordran. Med ett sådant synsätt, vilket Kriminalvården anser bör ha förord när brevet finns i Kriminalvårdens vård, finns det inget principiellt att invända mot åtgärden.

Under alla förhållanden bör dock den synpunkten framföras, att handläggningen av brevgranskningsfrågan sannolikt hade vilat på säkrare grund om häktet Gävles åtgärd med brevet hade föregåtts av underhandskontakter med häktet Huddinge och åklagarmyndigheten.

Den polisman som, på åklagarmyndighetens uppdrag, prövade häktets framställan om brevgranskning avgjorde saken genom beslut den 31 juli 2006. A.O. vände sig därefter till häktet Gävle med en förfrågan om bl.a. namnet på beslutsfattaren. Förfrågan tycks av häktet Gävle ha uppfattas som en begäran om uppgift ur allmän handling som förvarades hos häktet och som A.O. ville ha nedtecknad av häktet. Förutsatt att det var klarlagt att A.O. bara ville utfå den aktuella uppgiften – inte själva handlingen – anser Kriminalvården inte att häktet förför felaktigt när man hänvisade A.O. till den beslutsfattande myndigheten, eftersom beslutsfattarens namn är svårt att uttyda ur namnteckningen.

A.O. kommenterade remissvaret. Han tillade därvid bl.a. att lämpligheten av att åklagaren överlåter granskningen till en polisman kan ifrågasättas.

Uppgifter i ärendet föranledde chefsjustitieombudsmannen Mats Melin att ta upp ett initiativvarende rörande polis och åklagares handläggning av frågan om huruvida brevöversändelse till en häktad person fick tas emot (dnr 4836-2007).

I beslut den 4 januari 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt artikel 8 första punkten Europakonventionen, vilken gäller som svensk lag (1994:1219), har envar rätt till skydd för bl.a. sin korrespondens. I artikelns andra punkt medges dock undantag från skyddet för vad som är stadgat i lag i vissa angivna syften, bl.a. förebyggandet av oordning eller brott. I 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Skyddet för förtrolig kommunikation får begränsas genom lag eller, undantagsvis, annan författning (jfr 2 kap. 12 § första stycket RF). Av motiven till bestämmelserna framgår att skyddet gäller bara under befordringstiden. När meddelandet nått fram till adressaten träder andra skyddsregler i funktion, bl.a. reglerna om skydd mot husrannsakan (jfr prop. 1975/76:209 s. 147 och 287). De nämnda grundlagsbestämmelserna är tillämpliga på intagna i häkten i motsvarande mån som på andra medborgare. Det ligger emellertid i sakens natur att utrymmet för inskränkningar är större inom kriminalvården än inom andra områden (jfr JO 1994/95 s. 175). Utgångspunkten vid granskning av brev till och från den som är häktad eller

intagen i kriminalvårdsanstalt skall dock vara att granskningen innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes personliga integritet.

De inskränkningar avseende brev som gällde för A.O., som inte hade meddelats restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken, framgår huvudsakligen av 9 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen). Enligt denna bestämmelse får, som också framgår av Kriminalvårdens yttrande, den häktade normalt ta emot brev, om det kan ske utan fara från säkerhetssynpunkt och, för den som är häktad på grund av misstanke om brott, utan fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras. Av 16 § häkteslagen följer att, om den häktade har meddelats restriktioner, det inte är Kriminalvården utan undersökningsledaren eller åklagaren som skall avgöra om det finns hinder mot att den häktade t.ex. får ta emot eller sända brev.

Av utredningen framgår att det aktuella brevet kom in till häktet Gävle med normal postbefordran och att brevet därefter på häktets Gävle initiativ översändes till Åklagarmyndigheten för granskning. Av utredningen framgår vidare att häktets framställan till åklagaren avsåg D.J. Frågan är då om rätten att granska avsändarens, D.J:s, post hade upphört när häktet Huddinge överlämnat brevet till postbefordran. Jag är benägen att besvara den frågan jakande.

Möjligheten att ingripa med brevgranskning regleras som nämnts i häkteslagen. Det finns enligt min mening ingenting i den lagen som tyder på att åtgärder som avser en häktad kan företas av något annat häkte än det där den häktade är intagen. Den omorganisation som Kriminalvården genomförde år 2006 förändrar inte den bedömningen. Statsmakternas avsikt med den omorganisationen kan enligt min mening knappast ha varit att utan lagändring utvidga möjligheterna att inskränka intagnas fri- och rättigheter, vilket får sägas bli fallet om vilket häkte som helst skulle kunna ingripa mot en häktad. Att det inte är ett rent hypotetiskt fall framgår för övrigt av detta ärende. Tvärtom gäller, och bör gälla, att inskränkningar i enskilda personers grundlagsstadgade fri- och rättigheter skall tolkas restriktivt, dvs. en myndighet skall ha klart författningsstöd för de inskränkande åtgärder den vidtar (jfr JO 1998/99 s. 138).

Min utgångspunkt är således att möjligheten att granska D.J:s utgående post upphörde i och med att brevet överlämnades till postbefordran av häktet Huddinge. Häktet Gävle hade alltså inte lagligt stöd för sina åtgärder beträffande D.J:s utgående post. Däremot hade häktet Gävle naturligtvis haft möjlighet att med stöd av 9 § häkteslagen granska den post som ankom till A.O., om skäl härför hade ansetts föreligga.

Häktet Gävle förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Det som A.O. framfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Omhändertagande av en tidskrift vid visitation av intagens bostadsrum

(Dnr 5263-2006)

Anmälan

I en anmälan mot Kriminalvården, anstalten Karlskoga, som kom in till JO den 8 november 2006, klagade A.L. och M.P. på att en tidskrift tagits i "beslag" vid visitation av ett bostadsrum.

Utredning

Anstaltens "visitationsliggare" i den här aktuella delen togs in och granskades.

Efter remiss anförde Kriminalvården, Region Mitt, genom ställföreträdande regionchefen Tommy Blom, följande.

Kriminalvården, Region Mitt, har inhämtat uppgifter från anstaltsledningen i Karlskoga. I samband med en grundlig visitation av A.L. och M.P:s bostadsrum, togs en tidskrift omhand (dessa intagna delade bostadsrum). Två tjänstemän genomförde visitationen. De intagna var inte närvarande under visitationen. Ett skriftligt meddelande (visitationsprotokoll) lämnades i bostadsrummet om att tidskriften tagits omhand, undertecknat av den tjänsteman som verkställde omhändertagandet. Tidskriften placerades i M.P:s förrådsskåp och förtecknades av vakthavande befäl, som hade beordrat visitationen, på hans förrådskort. Efter att A.L. och M.P. kontaktat personal och uppgett att A.L. var ägare till tidskriften, flyttades tidskriften till A.L:s förrådsskåp och förtecknades på A.L:s förrådskort.

Rättslig reglering

Enligt 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt skall egendom som skall tas om hand i samband med kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning eller i enlighet med 84 § [vid tiden för den aktuella visitationen 64 §, JO:s anm.] lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, förtecknas. Förteckningen skall skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet. Väger den intagne att skriva under skall, om det är möjligt, ytterligare en tjänsteman skriva under förteckningen. Kriminalvården skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, se till att egendomen förvaras på ett betryggande sätt.

Enligt 1 kap. 9 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2006:26 [vid tiden för den aktuella visitationen 2006:20, numera 2008:3 JO:s anm.] skall en förteckning upprättas över alla tillhörigheter som förvaras av anstalten. De skall beskrivas och egendom med stort ekonomiskt värde skall även fotograferas. Förteckningen skall skrivas under av den intagne och den tjänsteman som upprättat förteckningen. Om

den intagne vägrar att skriva under skall ytterligare en tjänsteman, efter kontroll, skriva under förteckningen.

Förteckningen skall löpande uppdateras avseende inlämning och uttag av tillhörigheter som skall vara kvitterade av den intagne. En inventering av den intagnes tillhörigheter skall om möjligt ske minst en gång per år och anteckning om att sådan inventering gjorts skall ske på det dokument där egendomen finns förtecknad. Den intagne skall erbjudas att närvara vid en sådan inventering.

Anstalten ansvarar enbart för egendom som tagits emot för förvaring och förtecknats. Sådan egendom skall förvaras så att den inte kan åtkommas av obehörig. Anstalten skall utarbeta rutiner som garanterar att intagnas egendom hanteras på ett säkert sätt.

Av de allmänna råden under denna § framgår bl.a. att åtkomst till intagnas egendom bör begränsas till ett fåtal kriminalvårdstjänstemän.

Kriminalvårdens bedömning

Syftet med regleringen angående omhändertagande av egendom i samband med bl.a. visitation av bostadsrum är att säkerställa att den intagne underrättas om åtgärden, att egendomen förvaras på ett betryggande sätt samt att vidtagna åtgärder skall dokumenteras där det även framgår vem eller vilka tjänstemän som hanterat egendomen.

39 b § förordningen om kriminalvård i anstalt synes utgå från att den intagne är närvarande vid omhändertagandet. När detta inte är fallet skrivs visitationsprotokollet endast under av den eller de tjänstemän som omhändertar egendomen. Kriminalvårdens uppfattning är att detta protokoll får anses vara en förteckning i enlighet med § i förordningen.

Den förteckning som sedan görs när egendomen placeras i den intagnes förråd är en löpande förteckning av tillhörigheter som Kriminalvården förvarar för den intagnes räkning och som inte får sammanblandas med bestämmelsen i 39 §. Om det inkommer egendom utifrån till den intagne skall den kvitteras av den intagne. Detsamma gäller vid utlämning. När egendom har omhändertagits från den intagnes bostadsrum, underrättas den intagne genom visitationsprotokollet. Denna förteckning skrivs normalt inte under av de tjänstemän som faktiskt omhändertagit egendomen eftersom tillgång till den egendom som förvaras i förråden är begränsad till ett fåtal tjänstemän.

Anstalten Karlskogas dokumentation i samband med den aktuella visitationen följer praxis i kriminalvården. Kriminalvården kan därför inte finna skäl för kritik mot anstalten.

Därefter anmodades Kriminalvårdens huvudkontor att redogöra för anstaltens dokumentation i samband med den i ärendet aktuella visitationen.

I remissvaret anförde huvudkontoret, genom generaldirektören Lars Nylén, följande.

Sakförhållanden

Kriminalvårdens huvudkontor har anmodats att yttra sig över anstalten Karlskogas dokumentation i samband med en visitation av ett bostadsrum, särskilt med avseende på frågan om anstaltens dokumentation i samband med om-

händertagande av egendom uppfyller de krav på förteckning som uppställs i 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (KvaF).

Kriminalvården, genom Region Mitt, har tidigare avgivit yttrande till JO i ärendet. I fråga om sakförhållandena hänvisas i huvudsak till regionens yttrande. Huvudkontoret får med anledning av JO:s anmodan tillägga följande.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården anses ha befogenhet att undersöka sina förvaringslokaler och den egendom som finns i dessa i syfte bl.a. att vidmakthålla frihetsberövandet. Kriminalvårdskommittén har i sitt betänkande Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54, avsnitt 18.8) föreslagit att bestämmelser skall införas så att det genom lag blir klarlagt att Kriminalvården har rätt att undersöka alla utrymmen i en anstalt och all egendom som påträffas i anstalten. Förslaget i denna del har dock ännu inte lett till lagstiftning.

Kontroll av bostadsrum i en anstalt eller intagnas privata egendom regleras i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2006:26 (anstaltsföreskrifterna) [*vid tiden för den aktuella visitationen 2006:20, numera 2008:3, JO:s anm.*]. Av 4 kap. 22 § anstaltsföreskrifterna framgår att anstalten skall visitera intagnas bostadsrum så att rätt nivå upprätthålls vad gäller ordning och säkerhet. Anstalten skall fortlöpande analysera behovet av sådana visitationer. Av 4 kap. 23 § anstaltsföreskrifterna framgår att vid visitation av en intagnas bostadsrum skall normalt minst två tjänstemän delta när omhändertagande av egendom är aktuellt.

Inom Kriminalvården genomförs ett stort antal visitationer varje år. Visitationer har genom årtionden varit – och är fortfarande – av avgörande betydelse för ordningen och säkerheten i anstalten. Av såväl praktiska som säkerhetsbetingade skäl är den intagne i allmänhet inte närvarande när visitation av ett bostadsrum sker. Några regler i lag eller annan författning om att den intagne skall vara närvarande vid en visitation av dennes bostadsrum finns inte.

Enligt 39 b § KvaF skall egendom som skall tas om hand i samband med kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning eller i enlighet med 84 § [*vid tiden för den aktuella visitationen 64 §, JO:s anm.*] KvaL 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. Kriminalvården skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, se till att egendomen förvaras på ett betryggande sätt.

Såvitt framkommit tillämpas vid anstalten Karlskoga i allmänhet en rutin som innebär att den intagne underrättas om omhändertagandet genom en skriftlig handling (visitationsprotokoll) i vilken den egendom som omhändertagits i samband med visitationen förtecknas. Visitationsprotokollet lämnas i den intagnes bostadsrum i samband med visitationen. Med hänsyn till att den intagne i regel inte är närvarande när omhändertagandet sker undertecknas inte förteckningen (visitationsprotokollet) av den intagne, utan istället av de två tjänstemän som utfört visitationen.

I det aktuella ärendet har den skriftliga handling som lämnats i den intagnes bostadsrum (JO:s aktbilaga 3) inte undertecknats av den intagne. Handlingen har inte heller undertecknats av två tjänstemän, utan endast en tjänstemans initialer har antecknats. Huvudkontoret konstaterar att meddelandet inte kan anses uppfylla de krav på förteckning av omhändertagen egendom som ställs i 39 b § KvaF. Inte heller den rutin som enligt vad som framkommit i

allmänhet tillämpas vid anstalten Karlskoga överensstämmer med ordalydelsen i 39 b § KvaF, eftersom anledningen till att förteckningen undertecknas av två tjänstemän inte är att den intagne vägrat underteckna förteckningen, vilket är vad som anges i förordningstexten, utan att den intagne inte närvarat vid visitationen och omhändertagandet och därför inte beretts tillfälle att underteckna förteckningen.

Som huvudkontoret anfört i ett tidigare avgivet yttrande till JO (JO:s dnr 1708-2007) torde en ordning som innebär att en förteckning undertecknas av de två tjänstemän som utfört visitationen och lämnas i den intagnes bostadsrum, tillgodose den intagnes intresse av att underrättas om omhändertagandet. Syftet med att den intagne i första hand skall underteckna förteckningen torde enligt Kriminalvårdens uppfattning vara att den intagne skall beredas tillfälle att genom sin underskrift bekräfta att den egendom som anges i förteckningen överensstämmer med den egendom som faktiskt omhändertats. För att detta syfte skall uppnås krävs enligt Kriminalvårdens bedömning att den intagne bevitnar själva visitationen och omhändertagandet och undertecknar förteckningen i omedelbart samband därmed. Enligt huvudkontorets bedömning synes förordningstexten, som anger bl.a. kroppsvisitation och kroppsbesiktning som exempel på när förteckning skall upprättas, främst ta sikte på situationer där den intagne är närvarande i samband med undersökningen. I sådana fall är det givetvis naturligt att den intagne bereds tillfälle att godkänna förteckningen över den omhändertagna egendomen.

Som nämnts ovan hör det dock till undantagen att den intagne är närvarande i samband med visitation av bostadsrum. Det skulle medföra väsentliga nackdelar av såväl säkerhetsmässig som praktisk natur att kräva att den intagne alltid skall vara närvarande vid visitation av bostadsrum. Som ovan noterats finns det inte heller i lag eller förordning något uttryckligt krav på att den intagne skall vara närvarande i samband med sådana visitationer. Frågan om visitationer av bostadsrum är överhuvudtaget inte närmare reglerad i KvaL.

För att uppnå överensstämmelse med ordalydelsen i 39 b § KvaF skulle en rutin kunna införas som innebär att den intagne bereds tillfälle att efter en genomförd visitation underteckna det visitationsprotokoll som lämnats i den intagnes bostadsrum, även om den intagne inte närvarat vid visitationen. Förutom att en överensstämmelse med ordalydelsen i förordningstexten härmed uppnås har dock huvudkontoret svårt att se att detta skulle innebära några rättssäkerhetsvinster för den intagne, som i den situationen inte bevitnat själva omhändertagandet och därmed inte genom sin underskrift kan bekräfta om egendomen i förteckningen överensstämmer med vad som faktiskt omhändertagits. Den intagnes underskrift fungerar därmed bara som en bekräftelse på att han har fått del av en underrättelse om åtgärden.

Sammanfattningsvis konstaterar huvudkontoret att 39 b § KvaF synes mindre lämpligt utformad för dokumentation av omhändertagande av egendom i samband med visitationer av bostadsrum. Den utformning som bestämmelsen har idag synes mer anpassad till situationer där den intagne närvarar vid omhändertagandet. Enligt huvudkontorets bedömning bör det ur rättssäkerhetssynpunkt anses tillräckligt att de två tjänstemän som genomför en visitation av ett bostadsrum undertecknar förteckningen i 39 b § KvaF och lämnar denna till den intagne. Kriminalvården har för avsikt att ta upp frågan om tillämpningen av nämnda bestämmelse med regeringen.

Avslutningsvis skall även något sägas om 1 kap. 9 § anstaltsföreskrifterna. I nämnda bestämmelse stadgas bl.a. att en förteckning skall upprättas över alla tillhörigheter som förvaras av anstalten. Förteckningen skall skrivas un-

der av den intagne och den tjänsteman som upprättat förteckningen. Om den intagne vägrar att skriva under skall ytterligare en tjänsteman, efter kontroll, skriva under förteckningen. Förteckningen skall löpande uppdateras avseende inlämning och uttag av tillhörigheter som skall vara kvitterade av den intagne.

Genom kompletterande upplysningar som inhämtats från Region Mitt har framkommit att intagna bereds tillfälle att med sin underskrift ”kvittera” egendom som lämnas in för förvaring till förrådet vid anstalten Karlskoga. Enligt uppgift skedde detta även i det fall som anmälan till JO avser. Huvudkontoret instämmer emellertid i Region Mitts bedömning att den förteckning som förs över egendom i förrådet bör skiljas från den förteckning som skall upprättas enligt 39 b § KvaF, bland annat av det skälet att en förteckning enligt 39 b § KvaF skall upprättas även i det fallet att egendom endast tas med från en visitation för närmare undersökning (jfr JO 2003/04 s. 138), och alltså även när egendomen inte placeras i förrådet. I sammanhanget förtjänar att framhållas att Kriminalvården inom kort kommer att införa ändringar i 1 kap. 9 § anstaltsföreskrifterna i syfte att förtydliga i vilka situationer förteckning skall upprättas enligt bestämmelsen samt hur och av vem förteckningen skall undertecknas.

A.L. och M.P. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaren.

I beslut den 30 april 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

A.L:s och M.P:s klagomål avser anstaltens beslut att inte tillåta dem att inneha den omhändertagna tidskriften.

Enligt 24 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, i den lydelse som gällde vid tiden för den i ärendet aktuella visitationen, får intagen, i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller ta emot böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden. Enligt 6 kap. 2 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2006:20, som gällde vid tiden för den i ärendet aktuella visitationen, får en intagen i sitt bostadsrum eller i gemensamma utrymmen inte förvara sådant som kan äventyra säkerheten i anstalten, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet. (Bestämmelser avseende innehav finns sedan den 1 april 2008 i 7 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, 2008:3.)

JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Jag tar därför inte ställning till om det var riktigt av anstalten att omhänderta den aktuella tidskriften.

När det gäller anstaltens dokumentation av omhändertagandet av tidskriften kan följande konstateras.

Anstalten har vid förfrågan från JO om dokumentation från visitationen av bostadsrummet hänvisat till en "visitationsliggare". I visitationsliggaren finns under rubriken "Anteckningar" bland annat följande notering: "Vapentidning uttagen från B51". Vidare finns namnteckningar i de fält som är avsedda för namnteckningar av den eller dem som utfört visitationen samt av säkerhetsansvarig. Det saknas underskrift av den eller de intagna vilkas egendom omhändertagits vid visitationen. Vidare saknas namnförtydliganden avseende de tjänstemän som undertecknat liggaren. Det framgår inte om visitationsliggaren överlämnats till A.L. och M.P. Visitationsliggaren uppfyller, enligt min mening, inte det krav som i 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdsförordningen) ställs på att förteckning av omhändertagen egendom ska skrivas under av den intagne.

A.L. och M.P. har till sin anmälan bifogat ett handskrivet meddelande från Kriminalvården som lyder "Vapentidning uttagen ur rummet". I meddelandet finns även en signatur (initialer). Meddelandet är daterat samma dag som visitationsliggaren. Jag delar huvudkontorets uppfattning att inte heller detta meddelande kan anses uppfylla de krav på förteckning av omhändertagen egendom som ställs i 39 b § kriminalvårdsförordningen.

Kriminalvården förtjänar kritik för den bristande dokumentationen av det aktuella omhändertagandet.

Det har från JO:s sida tidigare uttalats kritik mot Kriminalvårdens bristande dokumentation av egendom som omhändertas från intagnas bostadsrum (ärende 3108-2002 som refererats i JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 138).

Jag vill i detta sammanhang även betona vikten av att tjänstemän vid undertecknande av handlingar som de nu aktuella använder sig av namnförtydligande, så att det är möjligt för andra att fastställa vem som undertecknat handlingen.

Av utredningen framgår att den rutin som i allmänhet tillämpas vid anstalten Karlskoga vid omhändertagande av egendom vid visitation av bostadsrum innebär att den intagne i regel inte undertecknar den skriftliga handling som därvid upprättas (visitationsprotokoll). Visitationsprotokollet undertecknas i stället av de två tjänstemän som utfört visitationen. Enligt uppgift från Kriminalvården är anledningen till att förteckningen undertecknas av två tjänstemän att den intagne inte varit närvarande vid visitationen och omhändertagandet och därför inte beretts tillfälle att underteckna förteckningen. Jag instämmer i huvudkontorets bedömning att denna rutin inte överensstämmer med ordalydelsen i 39 b § kriminalvårdsförordningen. Kriminalvården förtjänar kritik även i denna del.

Jag har förståelse för att regleringen i 39 b § kriminalvårdsförordningen av Kriminalvården kan upplevas som mindre väl lämpad för de nu aktuella situationerna. Jag förordar ändå att den intagne i dessa situationer ges tillfälle att i efterhand skriva under det visitationsprotokoll som upprättats, trots att han

eller hon inte varit närvarande vid visitationen. Den intagne bör i det sammanhanget beredas tillfälle att inspektera de omhändertagna föremålen. Ett sådant förfarande skulle stå i bättre överensstämmelse med förordningen. Jag noterar att Kriminalvården har för avsikt att ta upp frågan om tillämpningen av nämnda bestämmelse med regeringen.

En kriminalvårdsanstalts handläggning av ärenden om telefontillstånd

(Dnr 5862-2006)

Anmälan

I en anmälan mot Kriminalvården, anstalten Skogome, som kom in till JO den 14 december 2006, klagade A.A. på anstaltens handläggning av hans ärenden om telefontillstånd. Han anförde bl.a. att han inte fått svar på sina överklaganden.

Utredning

Utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) avseende A.A. begärdes in. Av utdraget framgår bland annat följande. Den 12 september 2006 ansökte A.A. om telefontillstånd till vännen J.E. I beslut den 22 september 2006 avslag anstalten A.A:s ansökan med hänvisning till säkerhetsskäl eller fara för annan. Av beslutet framgår att en utredning kommer att företas om telefontillstånd till den ansökan avsåg. Den 20 september 2006 ansökte A.A. om telefontillstånd till vännen M.E. med samma telefonnummer som J.E. Ansökan bifölls samma dag. Den 22 september 2006 återkallades det beviljade telefontillståndet till M.E. med hänvisning till säkerhetsskäl eller fara för annan. Av beslutet framgår att en utredning kommer att företas om telefontillstånd till M.E. Den 22 september 2006 överklagade A.A. båda besluten. Den 16 oktober 2006 inkom A.A. med en förfrågan om vad som hände med hans ansökningar. Den 22 januari 2007 omprövade anstalten sina beslut gällande telefontillstånd till J.E. och M.E. Anstalten gjorde inte någon ändring av de tidigare fattade besluten.

Muntliga upplysningar inhämtades från anstalten. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över handläggningstiden för de omprövningsärenden som avses i A.A:s anmälan.

I remissvaret anförde Kriminalvården, Region Väst, genom regionchefen Lennart Palmgren, följande.

Bakgrund

A.A. har i skrivelse den 8 december 2006 till Justitieombudsmannen (JO) framfört klagomål på anstalten Skogome avseende handläggningstid för telefонтillstånd.

Av skrivelsen framgår att A.A. sökt telefонтillstånd till två nära anhöriga, J.E. och M.E. Ingen av dessa förekommer i belastningsregistret. Vidare har A.A. haft telefонтillstånd till J.E. och M.E. under vistelsen på anstalten Kumla. J.E. är även godkänd som besökare på anstalten Skogome.

Av kriminalvårdschef Lisbeth Malmqvists yttrande i ärendet framgår att A.A. ankom till anstalten Skogome den 5 september 2006. --- Tidigaste dag för villkorlig frigivning är 28 september 2009. Målsägande är A.A:s styvdotter.

Av yttrandet framgår vidare att A.A. ansökte om de ifrågavarande telefонтillstånden den 12 september 2006 och den 19 september 2006. A.A. ansökte samtidigt om besökstillstånd för J.E. Besökstillståndet beviljades medan telefонтillstånden avlogs den 20 september 2006 och den 22 september 2006. A.A. överklagade besluten den 22 september 2006. Efter en omfattande utredning överlämnades ärendena den 22 januari 2007 till Regionstaben Väst för prövning. Beslut fattades den 2 februari 2007. Anstalten Skogomes beslut ändrades inte.

Enligt kriminalvårdschef Lisbeth Malmqvist handläggs ärenden av detta slag av anstalten Skogomes säkerhetsgrupp. Utöver prövning mot tillämpliga register görs också en bedömning om ett beviljande kan medföra fara för annan person. I detta ärende har det framkommit att A.A. kan komma i kontakt med sina barn genom att ringa till J.E. och M.E. Då barnen är minderåriga måste vårdnadshavarens, dvs. A.A:s före detta frus, inställning till en kontakt av detta slag inhämtas. En av anstalten Skogomes psykologer har varit involverad i utredningen. Även socialtjänstens inställning var relevant i detta sammanhang.

Utredningen kring dessa telefонтillstånd påbörjades under hösten 2006. Handläggningstiden för omprövningsärendena har varit lång. Hänsyn har tagits till barnens bästa samt olika parter intresse i ärendet. Ärendeanhopning och viss ovana att hantera ärenden av detta slag har enligt kriminalvårdschef Lisbeth Malmqvist bidragit till att handläggningstiden blivit lång. A.A. har varit involverad i processen och är införstådd med de överväganden som gjorts.

Gällande bestämmelser

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Kriminalvården, Regionstaben Väst, gör följande bedömning

Kriminalvården, Regionstaben Väst, konstaterar att ärenden av detta slag är komplexa och behöver handläggas i en särskild ordning så att samtliga aspekter beaktas. Vidare konstateras att det funnits brister i överklagningsprocessen. Säkerhetspersonalen på anstalten Skogome utbildas för närvarande i bland annat besluts rättskraft. En handläggningstid på fyra månader i detta

enskilda ärende får dock anses som orimligt lång. Kriminalvården förtjänar kritik i detta avseende.

A.A. har getts tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 7 april 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Med anledning av det som framkommit om anstaltens handläggning av A.A:s överklaganden vill jag anföra följande.

Enligt 27 § förvaltningslagen ska en myndighet som finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Syftet med bestämmelserna om omprövning är i första hand att felaktiga beslut ska ändras så snabbt, enkelt och billigt som möjligt. Ett överklagande får dock inte bli liggande hos myndigheten i avvaktan på omprövning och skyldigheten att ompröva gäller normalt inte när det krävs ytterligare utredning i ärendet. (Se prop. 1985/86:80 s. 76 och 78.)

En beslutsmyndighet har utanför tillämpningsområdet för 27 § förvaltningslagen befogenhet att på sedvanerättslig grund ompröva sina beslut. Omprövningsmöjligheten bör dock användas med viss försiktighet. Befogenheten att ompröva beslut bör tillämpas så att den inte ger underlag för uppfattningen att myndigheterna undertrycker ett överklagande. Om en klagande har lämnat nya uppgifter som – om de är riktiga – ska föranleda omprövning och ändring av det tidigare beslutet har det emellertid ansetts ligga i linje med lagstiftarens avsikter att beslutsmyndigheten behåller ett överklagande en kort tid för att kontrollera om uppgifterna är riktiga. (Se a. prop. s. 42 och Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 351 f.)

I samband med att Kriminalvården den 1 januari 2006 ombildades till en myndighet infördes ett system i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (se 74–78 §§) av innebörd att Kriminalvården är skyldig att ompröva ett beslut som rör en enskild innan beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett överklagande av ett beslut som inte omprövats ska anses som en begäran om omprövning. Omprövningen ska normalt göras av en annan enhet inom myndigheten. – Av Kriminalvårdens arbetsordning (vid den i ärendet aktuella tidpunkten KVAF 2006:16, numera KVAF 2007:3) framgår att ett beslut av en anstalt om t.ex. besök eller telefonsamtal normalt ska omprövas på regional nivå. – Omprövningen ska endast göras när den enskilde begär det. En begäran om omprövning ska vara skriftlig och ha kommit in till den

enhet inom Kriminalvården som meddelat beslutet inom tre veckor från den dag som den enskilde fick del av beslutet. Om skrivelsen med begäran om omprövning kommit in för sent ska den avvisas.

Av förarbetena till de lagändringar som nyss redogjorts för framgår att Lagrådet i sitt yttrande uppmärksammade att det i remissen inte direkt berördes hur ordningen med obligatorisk omprövning skulle förhålla sig till förvaltningslagens regler om omprövning. Lagrådet ansåg att relationen mellan de olika bestämmelserna borde belysas under lagstiftningsärendets fortsatta beredning. I propositionen (prop. 2004/05:176 s. 64) anføres i denna del att ett system med obligatorisk materiell omprövning innan överklagande kan ske innebär att det inte längre finns behov av att tillämpa 27 § förvaltningslagen. Uttalandet föranledde inte någon kommentar eller någon ändring i lagförslaget under riksdagsbehandlingen.

För egen del har jag en annan uppfattning än den som framfördes i propositionen. Enligt min mening talar samma ändamålsskäl nu som då – innan kriminalvården blev en myndighet – för att det bör finnas ett snabbt och enkelt sätt att rätta felaktiga beslut när det inte är till nackdel för en enskild part. I sammanhanget bör nämnas att förutsättningen för en omprövning enligt kriminalvårdslagen är att den intagne begär det. Vid omprövning enligt förvaltningslagen däremot kan såväl den intagne som myndigheten – anstalten – ta initiativet. Sammanfattningsvis anser jag att 27 § förvaltningslagen knappast kan anses ha spelat ut sin roll på det här aktuella området.

Om en intagen begär att ett beslut om t.ex. besök eller telefonsamtal ska omprövas bör, enligt min bedömning, beslutet kunna ändras av den anstalt som fattat beslutet, om det är uppenbart oriktigt, i stället för att sändas över till regionen för omprövning. Med tanke på att omprövnings-/ändringsskyldigheten enligt 27 § förvaltningslagen enbart gäller beslut som är *uppenbart* oriktiga är det inte någon fördel om omprövningen/ändringen görs på en annan och högre nivå än den där initialbeslutet fattades. (Se Hellners och Malmqvist, a.a., s. 348.)

Enligt min mening finns det även utrymme för att inom den enhet/anstalt där initialbeslutet fattades i viss omfattning företa omprövningar utanför tillämpningsområdet för 27 § förvaltningslagen. Detta följer av principen att förvaltningsbeslut endast i begränsad omfattning vinner s.k. negativ rättskraft. Samma synsätt som jag redovisat ovan i fråga om omprövning på sedvane-rättslig grund i samband med överklaganden gör sig därvid i allt väsentligt gällande. Jag vill särskilt framhålla vikten av att handläggningen inte drar ut på tiden.

Jag har således ingen invändning i princip mot att anstalten omprövade besluten i fråga om A.A:s telefontillstånd. I ärendet inledde anstalten emellertid en omfattande utredning i saken efter överklagandet. Redan genom att en sådan utredning bedömdes nödvändig borde det ha stått klart för anstalten att

det varken fanns skyldighet för anstalten att ändra beslutet enligt 27 § förvaltningslagen eller förutsättningar för en omprövning och eventuell ändring på sedvanerättslig grund. Efter att ha konstaterat detta borde anstalten snarast möjligt ha översänt ärendet till regionen för omprövning. Nu kom i stället en utredning att genomföras och handläggningen av överklagandet att fördröjas i flera månader.

Frågan inom vilken tidsfrist en skrivelse med ett överklagande och övriga handlingar i ärendet ska överlämnas till överinstansen är inte författningsreglerad. Det ligger emellertid i sakens natur att ett överlämnande, om ett sådant ska ske, måste ske utan dröjsmål. Den allmänna regeln i 7 § förvaltningslagen om snabb och enkel handläggning m.m. ska vara vägledande även i detta hänseende (prop. 1985/86:80 s. 77). JO har i andra sammanhang i liknande situationer framhållit att omprövningen bör ske inom en vecka från det att överklagandet/begäran om omprövning framställts (jfr bl.a. JO 1993/94 s. 347 och 1995/96 s. 314). Till följd av den utredning som anstalten genomförde tog anstaltens handläggning av A.A:s överklaganden orimligt lång tid. Kriminalvården förtjänar kritik för det inträffade.

Förvaltningsmyndigheter har i enlighet med den s.k. officialprincipen ett ansvar för att deras ärenden blir så utredda som dessas beskaffenhet kräver. Jag vill framhålla att jag självklart har förståelse för att det i ärenden som det här aktuella ibland kan krävas en mer omfattande utredning. Den utredningen ska dock göras innan myndigheten fattar sitt beslut i ärendet och inte först sedan detta beslut överklagats.

Jag noterar att anstalten har genomfört utbildningsinsatser för berörd personal. Jag förutsätter att man i det sammanhanget betonat vikten av att ett överklagande inte blir liggande hos den myndighet som fattat initialbeslutet i avvaktan på omprövning.

Vad A.A. anfört i övrigt motiverar inte något uttalande från min sida.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister i målsägandeinformation

(Dnr 539-2007)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 5 februari 2007, klagade E.M. på att Kriminalvården, anstalten Kalmar, inför ett beslut om förflyttning av en intagen som begått brott mot henne underlät att beakta synpunkter som hon hade gett in skriftligen till anstalten i egenskap av brottsoffer. Hon klagade även på att anstalten åsidosatt sin skyldighet att underrätta henne om två beslut angå-

ende förflyttning av gärningsmannen till öppen anstalt; dels ett beslut den 8 december 2006, dels ett senare beslut då det tidigare beslutet återkallades.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården. I remissvaret hänvisade myndigheten (Region Öst), genom regionchefen Owe Hornhed, till ett yttrande från verksamhetsområdet Kalmar, av vilket framgick bl.a. följande.

Yttranden gällande vidarebefordran av brev till placeringsenheten

Bakgrund

S.B:s förflyttningsärende påbörjades då en anhållan, gällande förflyttning från anstalten Kalmar till anstalten Tillberga, inkom den 26 oktober 2006. Anstalten Kalmar översände den 10 november 2006 sitt yttrande till placeringsenheten. I yttrandet tillstyrkte anstalten Kalmar förflyttning av S.B. till anstalten Tillberga.

Målsäganden, E.M., i det mål vari S.B. fällt till ansvar, skickade den 11 november 2006 ett brev till anstalten Kalmar. Av brevet framgår bl.a. att det vore inhumant att placera S.B. i en öppen anstalt i Upplandsområdet eller i de norra delarna av Stockholm då hon fortfarande är mycket rädd för S.B. och fruktar att stöta ihop med honom.

Beslut i förflyttningsärendet fattades av placeringsenheten den 8 december 2006. I e-mailkorrespondens den 21 december 2006, gällande underrättelse om S.B:s förflyttning, upplystes målsäganden om att hennes brev ej medskickats förflyttningsansökan. Målsäganden fick även, i samma e-mail, placeringsenhetens kontaktuppgifter.

Bedömning

Handläggningen av ärenden som grundas på en intagens ansökan om förflyttning förlöper på det sättet att ansökan inkommer till anstalten där den intagne är placerad. Innan ansökan översänds till Kriminalvårdens placeringsenhet, vilken är behörig att pröva frågan, skall anstalten yttra sig över ansökan samt därefter skicka yttrandet och ansökan till placeringsenheten.

I detta fall har brevet från målsäganden inkommit till anstalten sedan anstaltens yttrande skickats till placeringsenheten. Anstalten hade i sitt yttrande bedömt att de möjligheter som en förflyttning till anstalten Tillberga skulle innebära för S.B. ansågs falla väl i linje med målet för hans återanpassning till samhället avseende möjlighet till skuldavbetalningar, fortsatt programverksamhet, kontakt med familj och därmed en grund för ett stabilt socialt liv. Även geografiskt bedömdes inte heller anstalten, vartill S.B. eventuellt skulle förflyttas, vara placerad på sådant sätt att, med hänsyn till målsägandes vistelseort, detta innebar hinder för förflyttningen. Ingen annan anstaltsplacering bedömdes således således medföra lika passande förutsättningar. I det aktuella brevet till anstalten var synpunkterna från målsäganden kring S.B:s eventuella förflyttning en del av flera som också rörde andra förhållanden. Anstalten bedömde att brevet var avsett att beaktas av anstalten i samband med förflyttningsärendet men också när det gällde andra frågeställningar som rörde S.B.

När brevet från målsäganden kom in till anstalten gjordes således bedömningen att detta var avsett för anstalten. Anstalten gjorde i det sammanhanget avvägningen att ansökan skulle tillstyrkas även med beaktande av uppgifterna i brevet.

Yttrande gällande tidpunkt för lämnande av målsägandeinformation i anslutning till beslut om förflyttning

Bakgrund

Målsäganden har vid flera tillfällen inkommit med önskemål och krav om målsägandeinformationens innehåll samt hur den skall förmedlas. Hon begärde bl.a. i det brev som tillsändes anstalten Kalmar den 11 november 2006 att, förutom genom telefonsamtal, få skriftliga underrättelser angående målsägarinformation, gärna via e-mail. Hon har även begärt att informeras direkt när S.B:s permissioner avslutats samt att fler personer skall delges målsägarinformationen.

S.B. beviljades, den 8 december 2006, förflyttning till anstalten Tillberga. I placeringsenhetens beslut framgick att förflyttningen skulle ske den 8 januari 2007. Den 21 december informerades målsäganden via e-mail att S.B. erhållit en plats på anstalten Tillberga från den 8 januari.

Bedömning

Gällande målsägarinformationen i anslutning till placeringsenhetens beslut om förflyttning har anstalten Kalmar upplyst målsäganden om S.B:s förflyttning till anstalten Tillberga den 21 december 2006, dvs. 18 dagar innan planerad förflyttning. Det händer dock att förflyttningar inte kan genomföras eller att tidpunkten för förflyttningen ibland kan ändras med kort varsel av transportskäl eller beroende på uppkomna situationer på den mottagande anstalten. Mot bakgrund härav görs en bedömning av när i tiden rätt information kan lämnas. I detta fall har informationen således lämnats 18 dagar innan planerad förflyttning.

Yttrande gällande utebliven målsägandeinformation angående återkallat beslut om förflyttning

Bakgrund

Den 3 januari 2007 återkallade placeringsenheten det beslut om förflyttning som tidigare meddelats.

Anstalten Kalmar var, redan innan beslutet om återkallelse togs, i kontakt med placeringsenheten, varvid det framkom att beslutet skulle komma att återkallas. Vid fortsatt kontakt med placeringsenheten framkom även att målsäganden var uppdaterad i ärendet. Någon direkt målsägandeinformation, angående återkallelse av förflyttningsbeslutet, utgick ej från anstalten Kalmar.

Anstalten Kalmars inställning

Hur Kriminalvården skall förfara med information till målsäganden i anslutning till återkallade beslut i förflyttningsärenden var vid tillfället inte entydigt reglerade i kriminalvårdslagstiftningen. En restriktiv tolkning, av den då gällande 35 § i 2 kap. lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, skulle kunna innebära att målsäganden endast underrättas om själva förflyttningen. I förevarande fall ändrade placeringsenheten sitt tidigare beslut på sådant sätt att den intagnes begäran om förflyttning avslogs och att han därmed skulle kvarstanna i anstalten Kalmar; den anstalt målsäganden visste att han befann sig i.

Syftet med de föreskrivna reglerna om målsägarinformation torde dock ha varit att Kriminalvården tillgodoser målsägandes behov av information angående i vilken anstalt den intagne befinner sig för stunden och detta utan att sekretessen åsidosätts.

I anslutning till att placeringsenheten ändrade sitt tidigare beslut förvissade sig anstalten Kalmar, genom placeringsenheten, om att målsäganden kände till att beslutet hade ändrats och att den intagne därmed skulle stanna kvar i anstalten Kalmar. Eftersom målsäganden hade den kännedomen utgick ingen information från anstalten Kalmar.

Regionchefen Owe Hornhed anförde för egen del därutöver bl.a. följande.

Av 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, i den tidigare gällande lydelsen, framgår följande. Om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om följande:

- i vilken anstalt den intagne befinner sig,
- om den intagne kommer att förflyttas till öppen anstalt,
- om den intagne får permission enligt 32 §,
- om den intagne vistas utanför anstalt enligt 11, 14, 34, 37, 38 eller 43 §,
- om den intagne avtjänar en del av straffet genom verkställighet utanför anstalt enligt 33 a §,
- om den intagne, eller Kriminalvården, ansöker om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid,
- om den intagne frigges,
- om den intagne rymmer, och
- om den intagne uteblir efter permission eller någon annan vistelse utanför anstalten.

En begärd underrättelse behöver inte lämnas om en planerad vistelse utanför anstalten i de fall en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa.

Underrättelse till målsägande om frigivning skall lämnas i lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt.

Underrättelsen skall utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Kriminalvården Region Öst gör följande bedömning.

Brevet från E.M. borde ha setts som en del av beslutsunderlaget i S.B:s ärende om förflyttning. Anstalten borde ha vidarebefordrat brevet till placeringsenheten och Kriminalvården, Region Öst, finner att anstalten har brutit i sin handläggning av ärendet då så inte skedde.

Av 35 § KvaL framgår att en underrättelse till målsägande skall lämnas så tidigt som möjligt. Mot bakgrund av vad som har framkommit i ärendet kan inte Region Öst finna annat än att anstalten har informerat E.M. om förflyttningen i enlighet med reglerna om målsägandeinformation.

Kriminalvården är sedan den 1 januari 2006 en myndighet. Av handlingarna framgår att anstalten, genom placeringsenheten, förvissat sig om att E.M. kände till att beslutet om förflyttning återkallats. Kriminalvården, Region Öst, finner att Kriminalvården har uppfyllt sin skyldighet att lämna underrättelse till målsäganden och att anstalten således inte har brutit mot reglerna om målsägandeinformation då inte någon ytterligare underrättelse skickades från anstalten.

Kriminalvården Region Öst har tidigare, med anledning av klagomål som E.M. framfört mot anstalten Kalmar i fråga om hanteringen av målsägandeinformation, utrett frågan och funnit att några brister i hanteringen av målsägandeinformationen till E.M. i samband med S.B:s permissioner inte har framkommit. ---

E.M. kommenterade remissvaret, varvid hon uppgav att det inte var Kriminalvården, utan polisen, som den 21 december 2007 informerade henne om att gärningsmannen skulle förflyttas till en öppen anstalt.

I beslut den 12 oktober 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Handläggningen i anstalten inför beslutet om anstaltsplacering

Av 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt (KVFS 2006:13) framgår att inför varje anstaltsplacering en risk- och behovsprövning skall göras där bl.a. risken för fortsatt brottslighet skall bedömas. Av de allmänna råden följer att vid denna bedömning skall beaktas bl.a. sådana omständigheter som är relevanta med hänsyn till eventuella brottsoffer.

Av utredningen framgår att anstalten har underlåtit att till placeringsenheten vidarebefordra ett brev från E.M. i vilket hon framförde omständigheter av betydelse för ett beslut om anstaltsplacering. Det ankommer naturligtvis inte på anstalten att bedöma om dessa omständigheter skulle påverka placeringsenhetens beslut. Jag delar alltså Kriminalvårdens uppfattning att det inträffade var felaktigt och anstalten förtjänar kritik för det inträffade. Jag förutsätter att erforderliga åtgärder vidtas, exempelvis genom utbildningsinsatser, så att en upprepning kan undvikas.

Målsägandeinformation

Under förutsättning att en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid skall målsäganden, enligt 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, tillfrågas om han eller hon vill bli un-

derrättad om den intagnes situation i olika avseenden. Om målsäganden, som i förevarande fall, har uppgett att hon önskar sådan information, åligger det Kriminalvården att underrätta målsäganden bl.a. om i vilken anstalt den intagne befinner sig och om den intagne kommer att förflyttas till öppen anstalt samt om den intagne frigges. Underrättelser om frigivning skall lämnas i lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt.

Bestämmelsen om målsägandeinformation tillkom för att stärka brottsoffrens ställning. Lagstiftningen har utformats med beaktande av att det, även i de fall det inte kan sägas föreligga någon beaktansvärd risk för att den intagne utsätter målsäganden för brott, av omsorg om målsägandens person är motiverat att hon eller han får information om gärningsmannen (prop. 1993/94:143 s. 49.). Det är således av största vikt att Kriminalvården fullgör sin lagstadgade skyldighet att underrätta målsäganden. Det gör sig särskilt gällande i ett fall som det förevarande, där gärningsmannen har utsatt målsäganden för allvarlig brottslighet.

Av utredningen framgår att det den 8 december 2006 fattades ett beslut om att den intagne skulle förflyttas till öppen anstalt. E.M. informerades om beslutet den 21 december 2006. Kriminalvården dröjde således nästan två veckor från det att beslutet meddelades till dess att E.M. underrättades om beslutet. Enligt vad som ovan redovisats uppställer lagen krav på att sådan information lämnas så tidigt som möjligt. De skäl som framförts i remissvaret är enligt min mening inte godtagbara ursäkter för dröjsmålet. Kriminalvården förtjänar kritik även i denna del.

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

Fråga om Kriminalvårdens skyldighet att översätta handlingar som ges in av intagna

(Dnr 603-2007)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 februari 2007, klagade Ö.S. bl.a. på att Kriminalvården, anstalten Hall, inte hade översatt vissa handlingar till turkiska och anförde bl.a. följande. Under två års tid har han förklarat att han inte förstår något annat språk än turkiska. Han har, efter att ha skrivit framställningar på turkiska, bett att få anstaltens svar översatta till turkiska. Anstalten har dock inte besvarat hans framställningar. Anstalten har inte heller besvarat en anhållan av den 16 november 2006 i vilken han frågade hur han skulle gå till väga för att få sitt tolkbehov tillgodosett. Han påminde om sin förfrågan den 1 december 2006. Vidare översattes brev från sjukvårdssamordnaren,

daterade den 27 oktober 2006, först den 20 november 2006. Slutligen har han inte fått något svar på en begäran om att få vissa författningar m.m. översatta till turkiska.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården. I remissvaret från myndigheten (huvudkontoret) hänvisade enhetscheferna Ulf Jonson och Elisabeth Lager till ett yttrande från Region Stockholm, av vilket framgick bl.a. följande.

Enligt 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall en intagen behandlas med aktning för sitt människovärde. Han skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt. Enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223) bör en myndighet som har att göra med någon som inte behärskar det svenska språket eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad vid behov anlita tolk. Det är myndigheten och inte den enskilde som bestämmer om en tolk/översättare skall användas. Det är myndigheten som utser tolk och som står för tolkkostnaden. Det är angeläget att tolkfrågan löses på ett för den enskilde och myndigheten tillfredsställande sätt. Enligt Kriminalvårdens Handbok i förvaltningsrätt (s. 27) bör kriminalvården då man prövar behovet av tolk särskilt ta hänsyn till om ärendet är omfattande och komplicerat, man bör också särskilt uppmärksamma vilken dignitet ärendet har och vilken betydelse detta har för den enskilde. Man bör även överväga huruvida det på verksamhetsstället finns personal som behärskar det främmande språket eller om det i det enskilda fallet finns möjlighet att t.ex. använda ett språk som både en tjänsteman och den enskilde behärskar. Av handboken framgår vidare (s. 123) att det vid samtal av rättslig betydelse, exempelvis när en dömd skall avge nöjdförklaring eller vid sammanträde med övervakningsnämnd får anses särskilt viktigt att vid behov anlita en kvalificerad tolk. Även vid verkställighetsplanering och vid sammanträde i behandlingskollegium samt vid läkarundersökning och i andra sammanhang där den personliga integriteten är särskilt utsatt bör man särskilt överväga behovet av kvalificerad tolk. Vid samtal där rättssäkerhets- eller integritetsaspekter inte är dominerande torde personal inom myndigheten kunna anlitas. Medintagen eller anhörig bör endast fungera som tolk vid vardagliga kontakter eller vid akuta händelser då det inte utan dröjsmål går att kalla på en kvalificerad tolk. När det gäller översättning av skriftligt material bör bl.a. hänsyn tas till vad ärendet gäller, hur omfattande handlingen är och om handlingens innehåll är komplicerat. Hänsyn skall även tas till kostnaden för översättningen. Även i dessa fall skall myndigheten bedöma hur viktigt ärendet är för den enskilde. En handling får inte avvisas enbart av det skälet att den inte är skriven på svenska. Av Nya förvaltningslagen med kommentarer (T. Hellners och B. Malmqvist) framgår att en handling skall betraktas som inkommen den dag då den anlät i sitt ursprungliga skick till myndigheten och att skyldigheten att använda tolk främst avser situationer som avser ärenden. Vidare framkommer att det med nuvarande lagstiftning inte åvilar myndigheten en skyldighet att ha en särskild översättarservice utan att det även vad avser brådskande ärenden kan uppstå situationer då den enskilde får räkna med risken för en förse- ning. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt KVFS 2006:26 ger bl.a. under rubrikerna, ”bevakat besök” och ”utred-

ning och bevisning” [under 4 kap. 7 § och 8 kap. 3 §; JO:s anmärkning] anvisningar avseende användning av tolk.

Ö.S. påbörjade sin verkställighet den 22 juli 2004 [...] och förflyttades från häkte till anstalten Kumla den 5 oktober 2004 [...]. Ö.S. är turkisk medborgare. I verkställighetsplanen anges att Ö.S. talar svenska ”hjälpigt”.

Ö.S:s klagomål avseende anstalten Halls hantering av anhållan

Anstalten uppger att man utifrån sina erfarenheter av att hantera Ö.S:s ärenden, gjort bedömningen att Ö.S. har tillräckliga språkkunskaper för att tillsammans med anstaltens personal och i viss mån även med hjälp av medintagna kunna hantera vardagliga situationer och kommunicera när han behöver hjälp av en kvalificerad tolk. Anstalterna (Kumla och Hall) har enligt uppgift i huvudsak kommunicerat med Ö.S. på svenska, engelska eller tyska, vid ärenden av mer kvalificerad art och vid vissa kontakter med sjukvården har tolköversättning använts.

Av utredningen i ärendet framkommer att den anhållan som Ö.S. ingav till anstalten på turkiska avsåg [...]

- 3 april, en ansökan om att få hjälp med att anskaffa en advokat för att kunna överklaga kriminalvårdens avslagsbeslut avseende överflyttning av verkställighet till Turkiet.
- 4 april 2006, en ansökan om att få överföra pengar till familjen i Tyskland som lever på socialbidrag. Yngste sonen är född den 16 maj 2006.
- 27 april 2006, en ansökan om att få träffa en läkare p.g.a. smärta i ena ögat. Smärtan är så svår att Ö.S. ibland inte kan se på det ögat.

Anstalten fattade den 4 maj 2006 ”beslut” i ärendena. Anstaltens skrivelse som bär rubriken – beslut – får uppfattas som ett beslut om avvísning. I beslutet anger anstalten att man ej kan ”besvara eller bedöma hur angelägna de ansökningar är som Ö.S. inkommit med då dessa är skrivna på turkiska”. Under rubriken ”Övrigt” ”uppmannas Ö.S. att skriva ansökningar på svenska eller på engelska eller muntligen upplysa beslutsfattare om vad hans ärende gäller, för att anstalten skall kunna handlägga ärendena”.

I Kriminalvårdens administrativa system KLAS finns registrerat att det den 1 december 2006 inkommit en anhållan ställd till kriminalvårdschefen. Det finns inga uppgifter om att skrivelsen bevarats.

Ö.S:s klagomål avseende den regionale sjukvårdssamordnarens hantering av skrivelser ingivna till Region Stockholm

Av utredningen i ärendet framkommer att den regionale sjukvårdssamordnaren Ola Johansson den 6 september 2006 mottog ett brev från Ö.S. Brevet var skrivet på svenska vilket föranledde Ola Johansson att besvara brevet på svenska. [---]

Av anstaltens yttrande framkommer vad avser denna del att man tillfrågat Ö.S. om han kunde vänta med översättning av handlingarna från sjukvården [daterade den 27 oktober 2006; JO:s anmärkning] eller om han ville ha dem sända för översättning. Ö.S. uppgav först att han kunde avvakta en översätt-

ning men framställde senare krav på att få handlingarna översatta. Anstalten sände efter krav från Ö.S. handlingarna för översättning.

Region Stockholm gör följande bedömning:

Frågan avseende Kriminalvårdens skyldighet att förse intagna med författningstexter på de intagnas modersmål överlämnas till huvudkontoret.

Vad avser Ö.S:s förmåga att hantera enklare frågor respektive ärenden på annat språk än turkiska synes uppgift i någon mån stå mot uppgift. Anstalten har utifrån sin kännedom om Ö.S. och de erfarenheter avseende ärendehantering som finns från Ö.S:s verkställighet gjort bedömningen att Ö.S. i princip vad avser vardagliga frågor och ärenden av mindre ingripande art har förmåga att kommunicera på annat språk än turkiska. Man har också gjort bedömningen att Ö.S. har förmåga att kommunicera i vilka ärenden han behöver hjälp av tolk och att han har språkkompetens i andra språk än turkiska som gör att han kan förklara vad dessa ärenden avser. Mot dessa uppgifter står Ö.S:s påståenden om att han endast förstår turkiska. Det är anstalten som har att bedöma och bestämma huruvida tolk/översättare skall användas. Anstalten bör vid samtal med den intagne skapa ett fullgott underlag för sin bedömning av den intagnes behov av tolk/översättning. Särskilt bör uppmärksammas att frågor av särskild vikt för den intagne hanteras på ett sätt som tillgodoser såväl rätts-säkerhetsaspekter som integritetsskydd. Vad avser de anhållanden som ingavs den 3, 4 och 27 april 2006 är det Region Stockholms uppfattning att anstalten borde ha kommunicerat med Ö.S. kring de inlämnade anhållandena för att skapa ett fullgott underlag för en bedömning av huruvida de skulle översättas eller inte. Man borde inte ha avvisat Ö.S:s anhållanden enbart av det skälet att de inte var skrivna på svenska. Handläggningen av ärendena borde ha hant-rats skyndsammare.

Anstalten Hall försöker vid rekrytering av personal att särskilt uppmärksamma behovet av personal med kompetens i andra språk än svenska. Detta underlättar såväl anstaltens hantering av ärenden som de intagnas verkställighet i övrigt. Region Stockholm har förståelse för de praktiska problem som kan uppstå då anstalten av resursskäl vill använda den interna språkkompetensen. Särskilt bör dock uppmärksammas att de intagnas behov av tolk/översättare inte eftersätts eller fördröjs i ärenden som är av särskild vikt för den intagne.

Att breven från den regionala sjukvårdssamordnaren besvarades på svenska synes ha haft sin grund i ett missförstånd avseende Ö.S:s språkkompetens. När samordnaren fick information om att Ö.S. inte förstod innehållet i brevet vidtog han åtgärder för att översätta brevet. Dessa var dock redan översatta genom anstaltens försorg. Det får anses särskilt viktigt att sjukvården uppmärksammar när det finns behov av tolk/översättning, då frågor inom detta område ofta är av särskild stor vikt för den intagne.

Ärendet har uppmärksammat såväl anstalten Hall som den regionala sjukvården på vikten av att utreda intagnas behov av tolk/översättning och de intagnas utsatta situation i dessa fall samt betydelsen av att även i dessa fall upprätthålla kravet på skyndsamt handläggning.

2008/09:JO1

I fråga om Kriminalvårdens skyldighet att förse de intagna med översättning av författningstexter anförde enhetscheferna Ulf Jonson och Elisabeth Lager följande.

Kriminalvårdens bedömning

Förvaltningsmyndigheter har skyldighet enligt lagen om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar i Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner och enligt lagen om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar i Arjeplog, Gällivare, Jokkmokk och Kiruna kommuner att, om den enskilde använder något av dessa språk i ärenden som rör myndighetsutövning, ge muntligt svar på det språket.

Skyldighet enligt ovannämnda lagar att använda den sökandes språk är inte aktuellt i detta fall.

Av 8 § förvaltningslagen [1986:223, *JO:s anmärkning*] framgår att en myndighet bör anlita tolk vid behov när myndigheten har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad. Begreppet tolk används för att beteckna både den som tolkar muntligen från ett språk till ett annat och som gör en skriftlig översättning av en handling.

Kriminalvården har låtit översätta lagen om kriminalvård i anstalt till engelska och de nya bestämmelserna om uppskjuten villkorlig frigivning och de fyra särskilda utslussningsåtgärderna till serbiska/kroatiska, ryska, finska, persiska, arabiska, engelska och spanska. Språken har valts med utgångspunkt från att de talas och förstås av många av de intagna.

Någon skyldighet för Kriminalvården att översätta t.ex. lagen om kriminalvård i anstalt eller Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd till en rad olika språk föreligger inte. Det ankommer i stället på anstalten där den intagne befinner sig att se till att den intagne med hjälp av tolk eller på annat sätt förstår vad som gäller beträffande hans eller hennes rättigheter och skyldigheter under verkställigheten.

Ö.S. kommenterade remissvaret.

I beslut den 14 februari 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

I förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser bl.a. om myndigheternas serviceskyldighet (4 §), om allmänna krav på handläggningen av ärenden (7 §) och om tolk (8 §). Dessa bestämmelser innebär bl.a. att ärenden skall handläggas skyndsamt, frågor besvaras så snart som möjligt och att myndigheten vid behov bör anlita tolk. För att ta ställning till om det föreligger behov av tolk krävs att myndigheten i varje enskilt fall prövar om så är fallet. Som Kriminalvården anført i remissvaret används begreppet tolk för att beteckna

både den som tolkar muntligen från ett språk till ett annat och den som gör en skriftlig översättning av en handling.

Av utredningen framgår att Kriminalvården bedömt att Ö.S. behärskar det svenska språket i sådan grad att han inte har behov av tolk i vardagliga situationer. Kriminalvården har dock bedömt att han behöver tolk i ärenden av mer kvalificerad art.

De framställningar som Ö.S. gav in i april 2006 underlät Kriminalvården såväl att översätta som att besvara, och detta utan vetskap om framställningarnas innebörd. Kriminalvården vidtog således ingen prövning av om ämnet för framställningarna var av sådan art att det förelåg behov av tolk. I beslutet den 4 maj 2006 konstaterade Kriminalvården i stället att framställningarna inte kunde besvaras eller bedömas då de var skrivna på turkiska och att det inte förelåg skäl att översätta handlingarna, eftersom Ö.S. tidigare under verkställigheten gjort sig förstådd och lämnat intrycket av att förstå engelska.

Kriminalvården tog alltså ställning till Ö.S:s framställningar utan att först ha tagit reda på vad de handlade om. Detta är naturligtvis oacceptabelt och Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik.

Kriminalvården har i remissvaret inte bemött vad S.Ö. uppgett om anstaltens underlåtenhet att besvara bl.a. hans begäran om att få författningstexter översatta till turkiska. Huruvida Kriminalvården har underlåtit att besvara en sådan framställan är därför fortfarande oklart. Däremot framgår att S.Ö. inte har fått något svar på den skrivelse som han gav in den 1 december 2006. Kriminalvården förtjänar kritik för det inträffade. Jag vill för tydlighetens skull här framhålla att jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det inte finns någon generell skyldighet för myndigheten att översätta lagar och föreskrifter till olika språk.

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

En kriminalvårdsanstalts rutiner vid delgivning med intagna

(Dnr 621-2007)

Anmälan

A.R. klagade på att Kriminalvården, anstalten Hällby, vid delgivning av beslut och domar inte, förutom vid en uttrycklig begäran härom, ger den intagne en kopia av handlingen.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I remissvaret anförde Kriminalvården, Region Mitt, genom regionchefen Gunilla Ternert, följande.

Region Mitt har inhämtat uppgifter från anstaltsledningen i Hällby med anledning av aktuell anmälan. De bekräftar uppgifterna i anmälan. När beslutet delges den intagne överlämnas beslutet till den intagne så att han kan läsa igenom beslutet. I de fall den intagne önskar det så erhåller de en kopia, normalt samma dag som de begär det. Undantagsvis, när delgivningen sker sent på dagen, så kan det dröja till dagen därpå innan den intagne erhåller en kopia.

Ett annat undantag är i de fåtal fall när beslutet innehåller uppgifter om egen brottslighet eller uppgifter om intagna som kan äventyra säkerheten i anstalten. Utifrån bestämmelserna om innehav i anstalt, kan skäl föreligga att inte medge den intagne att inneha ett beslut eller en dom i bostadsrummet. För att intagna ändå skall kunna få möjlighet att i lugn och ro läsa igenom beslutet/domen kan den skriftliga handlingen lämnas till den intagne efter inläsning, för att sedan tas ut innan upplåsning. I de fall anstalten inte medger innehav i bostadsrummet så kan även den intagne få det beslutet prövat genom omprövning samt överklagande till förvaltningsdomstol.

Anstaltsledningen uppger att det stora flertalet beslut som delges, inte efterföljs av en begäran om kopia. En anledning till detta kan vara att en stor mängd bifallsbeslut, exempelvis beslut om telefon- och besökstillstånd är kortfattade och som inte motiveras.

Rättslig reglering

Enligt 21 § (förvaltningslagen [1986:223], *JO:s anm.*) skall en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt.

Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Han skall då också underrättas om sådana avvikande meningar som avses i 19 § eller som har antecknats enligt särskilda bestämmelser.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Enligt 24 § KvaL får i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, en intagen inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller ta emot böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden.

Kriminalvårdens bedömning

Rutinerna för delgivning av beslut/domar vid anstalten Hällby strider inte mot förvaltningslagens bestämmelser. Av 7 § förvaltningslagen om allmänna krav på handläggningen av ärenden följer att ett ärende skall hanteras enkelt, snabbt och billigt. Att kopiera samtliga beslut som fattas av anstalten, även i

det stora flertalet fall när de intagna inte önskar en kopia, skulle medföra en fördröjning av ärendehantering.

I ett kompletterande yttrande anförde Kriminalvården, Region Mitt, genom stf. regionchefen Tommy Blom, följande.

Efter att Kriminalvården yttrat sig i aktuellt ärende, så har JO beslutat i ett liknande ärende, ert dnr 4253-2006, där JO uttalar att det ligger i sakens natur att den intagne skall ha en kopia om delgivning används som underrättelseform. Med anledning av detta beslut ser Kriminalvården att uttalandet i beslutet ger upphov till vissa ytterligare frågeställningar. Vidare var Kriminalvården otydlig angående förfaringssättet vid delgivning i yttrandet till JO i nämnda ärende. Vid delgivning lämnas det skriftliga beslutet till den intagne som får läsa igenom det innan han skriver under att han delgivits beslutet.

Av 6 § delgivningslagen följer bl.a. att vid delgivning överbringas handlingen i original eller styrkt kopia. En kopia som har framställts vid en myndighet behöver inte bestyrkas. Av 7 § följer bl.a. att om delgivning skall ske med enskild person, överbringas handlingen till honom.

Intagna erhåller således originalbesluten i skrift (överbringas). Efter genomläsning/delgivning återtas handlingen och förvaras i den intagnes akt.

Att regelmässigt överlämna en kopia till den intagne vid delgivning av samtliga beslut som Kriminalvården fattar innebär en mängdproblematik och förvaltningsrättsliga frågeställningar.

Vid anstalter fattas dagligen en mycket stor mängd beslut. Digniteten på besluten skiftar avsevärt, från innehav av en extra filt till beslut om en utslussåtgärd. Rent faktiskt står de enkla bifallsbesluten om exempelvis innehav i bostadsrum eller medgivande av besöks- och telefontillstånd för det stora flertalet beslut. Det torde enligt Kriminalvårdens mening finnas anledning att ha skilda former för underrättelse mellan bifalls- och avslagsbeslut (jfr 17 § förvaltningslagen).

Om den intagne alltid skall erhålla en kopia vid varje skriftligt beslut uppkommer det vid varje enskilt ytterligare ett ärende att pröva för Kriminalvården. Frågan om innehav måste ha övervägts innan beslutet delges. Som tidigare anförts är det sällan som innehav av beslut inte medges. Oaktat detta så måste ändå en prövning göras. Normalt delges beslut inte av beslutsfattaren. För att uppnå en enhetlig praxis beträffande innehavsfrågor har många anstalter endast ett fåtal tjänstemän som har delegation att fatta beslut i innehavsfrågor enligt 24 § Kval. Beslutsfattaren i ärendet har därför inte alltid delegation att fatta beslut om innehav av själva beslutet. Det kan alltså bli aktuellt med två beslutsfattare innan delgivning kan ske, en för ursprungsbeslutet och en för själva innehavsfrågan, och därutöver en person som utför själva delgivningen. Denna ordning leder till längre handläggningstider.

Att Kriminalvården överlämnar en handling till den intagne och uppger att detta är hans kopia, för att omedelbart ta tillbaka handlingen med motiveringen att innehavet kan äventyra säkerheten i anstalten, kan uppfattas som provocerande mot den intagne. I praktiken medför detta förfarande inte någon skillnad för den intagne gentemot den rutin som används idag, se ovan.

Som tidigare anförts i detta ärende önskar intagna i de flesta fall ingen kopia av Kriminalvårdens beslut. Kriminalvården anser att följande rutin kan övervägas. I samband med delgivning av beslut tillfrågas den intagne om han/hon önskar ha en kopia. Om detta önskas avvaktar Kriminalvården med

den formella delgivningen tills en kopia av beslutet kan överlämnas. Genom denna rutin skulle endast innehavsfrågan prövas i det fåtal fall där kopia önskas. Därmed skulle ärendehantering i de flesta fall inte fördröjas.

Utöver att det delgivna originalbeslutet förvaras i den intagnes akt registreras beslutet i det klientadministrativa systemet KLAS-anstalt. Om ändringar i tidigare beslut skulle göras, registreras tidpunkten för denna ändring.

A.R. kommenterade remissvaren.

I beslut den 4 december 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

I mitt beslut den 12 april 2007, dnr 4253-2006, uttalade jag bl.a. följande (jfr *JO:s* ämbetsberättelse 2000/01 s. 222).

Som Kriminalvården anför i sitt remissvar finns regler för myndigheternas kommunikation med enskilda i förvaltningslagen. Regleringen lämnar utrymme för myndigheten att bestämma hur kommunikationen skall ske, t.ex. muntligt, genom vanligt brev eller genom delgivning (se 21 § förvaltningslagen). Sistnämnda förfarande är, till skillnad från de andra, lagreglerat. Regleringen finns i delgivningslagen (1970:428). Utgångspunkten för regleringen är att den handling som skall delges överlämnas. Genom delgivningsförfarandet kan i efterhand visas att så faktiskt har skett. Regelsystemet gör det nödvändigt att skilja på en formlös underrättelse och en delgivning av t.ex. ett beslut. Skillnaden kan ha betydelse i bevishänseende.

Inom kriminalvården är underrättelse genom delgivning normalt sett nödvändig för att säkerställa att den intagne har fått del av ett föreläggande eller ett beslut och för att undvika påståenden om motsatsen. Om delgivning används som underrättelseform ligger det i sakens natur att den delgivne skall ha en kopia av handlingen, se t.ex. 6 och 7 §§ delgivningslagen, för att delgivning skall anses ha skett. Om en intagen får en kopia av ett föreläggande eller beslut minimeras dessutom risken för påståenden om att föreläggandet eller beslutet har ändrats i efterhand. En skriftlig underrättelse kan också ha betydelse för partens möjlighet att praktiskt utnyttja sin rätt att svara på ett föreläggande eller överklaga ett beslut.

Jag vill i sammanhanget också erinra om att intyg som har utfärdats av bl.a. tjänsteman vid kriminalvårdsanstalt enligt 24 § delgivningslagen gäller som fullt bevis att delgivning skett. Jag har i ett stort antal ärenden noterat att kriminalvården tillämpar denna regel.

Av vad som anförts i det föregående följer att *delgivning* är ett – formbundet – sätt att underrätta någon om ett beslut. Jag har i det ovan nämnda beslutet dnr 4253-2006 angett vad som enligt min mening krävs för att delgivning skall ha skett. Detta hindrar naturligtvis inte att Kriminalvården *underrättar* den intagne om ett beslut på något annat av de sätt som anges i 21 § tredje stycket förvaltningslagen och i sådana fall, enligt vad som framgår av paragrafen, på begäran överlämnar handlingen i original eller kopia. Distinktionen skulle måhända bli tydligare om Kriminalvården använde termen ”delgivning” endast i de fall delgivningslagen tillämpats.

Jag har inte tagit ställning till tillämpningen av 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt på beslut och underrättelser som delges den intagne.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister i handläggningen av ett ärende om placering av en intagen i avskildhet

(Dnr 927-2007)

Anmälningar

A.T. klagade i två anmälningar mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, som kom in till JO den 27 februari 2007 och den 1 mars 2007, på omständigheterna i samband med en avskildhetsplacering av honom och på hur hans privata föremål har hanterats av anstalten. A.T. anförde i huvudsak följande. Han placerades i avskildhet med motiveringen att han uppmanade andra intagna att arbetsvägra. Mot bakgrund av att han är placerad på en avdelning där de intagna inte har arbetsplikt anser han att beslutet kan ifrågasättas. Under tiden som han var avskildhetsplacerad begärde han varje dag att få träffa en kriminalvårdsinspektör, en samordnare eller en annan beslutsfattare, men hans begäran hördes inte. Från det att han avskildhetsplacerades dröjde det sju dagar innan förhör hölls med honom. Han har inte fått ta del av något förhörprotokoll. Anstaltens motivering av beslutet har inte heller varit korrekt. Han anser inte att utredningen och behandlingen av honom har varit objektiv och saklig. Han ifrågsatte vidare hur omprövningarna av avskildhetsplaceringen gått till. I samband med att han avskildhetsplacerades tömde anstaltspersonalen hans bostadsrum på privata ägodelar. När avskildhetsplaceringen upphört bad han om att få tillbaka sina personliga ägodelar men fick bortförklaringar och undvikande svar. En av hans privata böcker påträffades senare i anstaltens bibliotek. Boken hade då en stämpel och streckkod som angav att den tillhörde biblioteket.

Utredning

A.T:s behandlingsjournal hämtades in och granskades. Av denna framgår bl.a. följande. Den 12 januari 2007 kl. 15.00 placerades A.T. i avskildhet med stöd av 20 § första stycket 2 lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) på grund av att han samma dag rapporterats för att uppvisa medintagna att arbetsvägra. Detta har i Kriminalvårdens klientadministrativa system införts som ”ANNAN FÖRSEELSE”. Den 13 januari 2007 hölls förhör med A.T. Den 19 januari 2007 beslutade anstalten att ”ärendet om Annan förseelse 2007-01-12 föranleder ingen åtgärd”. I skälen för beslutet har anstalten angett att det var utrett att A.T. ”inte/inte styrkt” brutit mot

gällande regelverk. Den 22 januari respektive den 1 februari 2007 omprövade anstalten beslutet om avskildhetsplacering jämlikt 20 § första stycket 2 kriminalvårdslagen. Anstalten har i samband med dessa omprövningsbeslut angett i skälen för beslutet att det kommit till anstaltens kännedom att A.T. uppmanar medintagna att störa ordningen på anstalten. Den 7 februari 2007 kl. 12.00 hävde anstalten beslutet om avskildhetsplacering. Som skäl för den åtgärden har anstalten angett att företagen utredning inte har kunnat styrka A.T:s inblandning i händelsen.

Anmälningarna remitterades därefter till Kriminalvården för yttrande. I sitt svar anförde myndigheten (Region Stockholm), genom regionchefen Inga Mellgren, bl.a. följande (bilagor utelämnade).

A.T. har till Justitieombudsmannen inkommit med klagomål mot anstalten Norrtälje. Klagomålen avser att anstalten placerat A.T. i avskildhet, att det gått sju dagar från avskiljande till förhör, att beslutsmotiveringen inte varit korrekt, att omprövningar av beslut om avskiljande inte gått till på ett korrekt sätt, att han inte fått ta del av protokoll, att A.T. inte trots önskemål fått samtal med kriminalvårdsinspektör och samordnare eller annan beslutsfattare och att anstalten i samband med att A.T. isolerats tagit en bok från A.T:s bostadsrum och placerat denna i anstaltens bibliotek utan A.T:s medgivande. A.T. riktar vidare klagomål mot anstalten Norrtälje och menar att han inte hanterats på ett objektivt och sakligt sätt.

Rättslig reglering:

Enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 20 § följer att en intagen får hållas avskild från andra intagna, om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet eller föreliggande fara för den intagnes eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom,
2. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten,
3. för att hindra att den intagne medverkar till att en annan intagen får tillgång till berusningsmedel,
4. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar en annan intagen,
5. för att verkställa beslut om kroppsbesiktning.

Intagen som har dömts till fängelse i lägst två år och är placerad i slutanstalt får hållas avskild från andra intagna, om det kan befaras att han planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket samt det med hänsyn till den intagnes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär.

Ett beslut enligt första eller andra stycket skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

I 21 § framkommer att en intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § eller 20 a § skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

I 22 § stadgas att innan beslut meddelas om en åtgärd enligt 20 § eller 20 a § och vid omprövning av ett sådant beslut skall de omständigheter utredas som inverkar på frågans avgörande. Den som hålls avskild på grund av att han är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa skall undersökas av läkare så snart det kan ske. Andra intagna som hålls avskilda enligt 20 § eller 20 a § och sådana intagna som är placerade på en säkerhetsavdelning skall undersökas av läkare, om det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd. Har en intagen hållits avskild under en sammanhängande tid av en månad skall en sådan undersökning alltid äga rum.

Protokoll skall föras över vad som kommit fram vid utredning enligt första stycket.

Placering i avskildhet är en av de mest ingripande åtgärder som kan vidtas mot en intagen. Det är viktigt att sådana ärenden hanteras och handläggs med yttersta noggrannhet. Bestämmelserna om avskiljande får ses som tvångsmedel och måste därför vid jämförelse skiljas från andra regler som inte har denna karaktär. Man måste alltid beakta det grundlagsskydd som finns. Rättssäkerhetsaspekterna måste särskilt beaktas.

Bestämmelserna rörande möjligheten att placera någon i avskildhet skall tolkas restriktivt. Som huvudregel gäller att förhör skall hållas. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd KVFS 2006:26 innehåller bl.a. föreskrifter om förhör.

Beslut om avskildhet såväl som beslut om upphävande av avskildheten skall fattas. De respektive besluten skall delges den intagne. Förvaltningslagens bestämmelser gäller, speciellt viktigt är att uppmärksamma kraven på utredning, kommunikation, och motivering av beslut. Reglerna om partsinsyn gäller med de begränsningar som följer av SekrL 14:5.

Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2006:26 1 kap. 16 §, framgår att en intagen om han/hon begär samtal med representant för ledningen av verksamhetsstället, skall få tillfälle till detta så snart det är möjligt.

KVFS 2006:26 4 kap. 22, 23 §§ ger övergripande föreskrifter om hantering av visitation av bostadsrum. Anstalten skall visitera intagnas bostadsrum efter behov så att rätt nivå upprätthålls vad gäller ordning och säkerhet. Anstalten skall fortlöpande analysera behovet av sådana visitationer.

Vid visitation av den intagnes bostadsrum skall normalt minst två tjänstemän delta när omhändertagande av egendom är aktuell. Visitationer av bostadsrum och allmänna utrymmen bör omfatta kontroll av ren säkerhetskaraktär, av hygieniska förhållanden, av den intagnes innehav av personliga tillhörigheter och tecken på skadegörelse.

Underlag till yttrande och företagen utredning

– Beslut om avskiljande samt beslut om att upphäva avskiljande.

A.T. placerades den 12 januari 2007 i avskildhet enligt KvaL 20 § 1 st. 2 p. med motiveringen att han genom att uppmana medintagna att arbetsvägra stört ordningen i anstalten. Den 22 januari och den 1 februari 2007 har anstalten vid omprövning förlängt A.T:s placering i avskildhet enligt samma paragraf. Placeringen i avskildhet upphörde den 7 februari 2007 med motiveringen att företagen utredning ej kunnat styrka A.T:s inblandning i angiven händelse.

Av anstaltens underlag till yttrande framkommer att misstankarna mot A.T. stärktes under utredningen men att misstankarna inte var så starka att de kunde utgöra underlag för disciplinär bestraffning. Anstalten menar dock att avskiljande av A.T. var nödvändigt av säkerhetsskäl. Enligt anstalten har beslutet om upphävande av avskildheten motiverats på ett ”olyckligt” sätt som inte återspeglade kunskapen från anstaltens utredning och anstaltens överväganden och ställningstagande. Se vidare anstaltens underlag till yttrande (se bilaga).

I skrivelse som inkom till Kriminalvården, Region Stockholm den 1 februari 2007 överklagade A.T. placeringen i avskildhet. I beslut om omprövning den 12 februari 2007 fastställde Region Stockholm beslutet om avskildhet men påpekade för anstalten att denna redan den 19 januari 2007 borde ha fattat beslut om att upphäva avskildheten då anstalten vid förhör med A.T. denna dag konstaterade att det inte var styrkt att denne brutit mot gällande regelverk (se bilaga).

A.T. inkom vidare i skrivelse, som till sitt innehåll är nästintill identisk med AT:s klagomål till JO, till Region Stockholm den 16 februari 2007 med klagomål mot anstaltens placering av honom i avskildhet. Region Stockholm besvarade klagomålen den 18 mars 2007. Vad avser A.T:s klagomål avseende förhör, begäran om att få ta del av protokoll och brister i beslutsmotivering hänvisas till Region Stockholms svar på A.T:s klagomål den 16 februari (se bilaga). *[Av denna bilaga framgår bl.a. att uppgifterna som låg till grund för avskildhetsplaceringen kom från flera håll och att det sammanfattades i en mycket kort rapport. A.T. har delgetts denna rapport och övriga handlingar i ärendet, JO:s anmärkning.]*

– Begäran om att få samtala med kriminalvårdsinspektör, samordnare eller annan beslutsfattare.

A.T. har begärt att få samtala med kriminalvårdsinspektör, samordnare eller annan beslutsfattare. Denna begäran tillgodosågs inte under den tid A.T. var avskild. Enligt anstalten har man noterat A.T:s önskemål men ej kunnat tillgodose dessa p.g.a. tidsbrist.

– Påstående om att utredning och behandling av AT inte skett på ett objektivt och sakligt sätt.

Anstalten tillbakavisar A.T:s påståenden om att hans ärende inte hanterats på ett objektivt och sakligt sätt.

– Påstående om att en av A.T:s böcker, utan AT:s medgivande placerats i anstaltens bibliotek.

I samband med att A.T:s bostadsrum visiterades omhändertogs, enligt uppgjord leveransspecifikation, för förvaring bl.a. böcker och tidningar. Det framgår inte av leveransspecifikationen vilka böcker eller boks titlar som avses. Det framkommer dock vid vidare kontakt med anstalten att man vid visitation av A.T:s bostadsrum, av misstag felaktigt tagit om hand böcker som tillhörde A.T. Det synes som om böcker från A.T:s bostadsrum felaktigt lämnats till såväl anstaltens skola som till anstaltens bibliotek. Anstalten uppger att A.T. såvitt är känt nu återfått böckerna.

Kriminalvården gör följande bedömning:

Region Stockholm har vid omprövning av frågan om avskiljande funnit att anstalten haft fog för sitt beslut om avskiljande och att anstalten hållit förhör dagen efter beslut om avskiljande samt att A.T. fått ta del av tillgängligt underlag avseende beslut om avskiljande. Avseende den formella hanteringen har Region Stockholm påpekat att anstalten borde ha fattat beslut om att upphäva beslutet om avskiljande redan den 19 januari 2007. Att anstalten menar att beslutsmotiveringen varit bristfällig och att det funnits grund för fortsatt avskiljande p.g.a. säkerhetsskäl ändrar inte Region Stockholms ställningstagande i denna fråga. Ärendet har inte hanterats korrekt i denna del.

A.T:s begäran om att få samtala med kriminalvårdsinspektör, samordnare eller annan beslutsfattare får anses ha varit en så "öppen" begäran att denna borde ha kunnat tillgodoses under tidsramen för avskiljande.

A.T:s påstående om att anstalten Norrtälje inte hanterat hans ärende på ett objektivt och sakligt sätt tillbakavisas av anstalten. Oaktat ärendet visat sig ha vissa formella brister avseende beslutsmotivering och skäl för fortsatt avskiljande föranleder det inte Region Stockholm att kritisera anstalten Norrtälje för brister avseende en objektiv och saklig hantering. Anstaltens materiella bedömning var enligt Region Stockholm korrekt.

Vad avser huruvida en bok tagits ifrån A.T:s bostadsrum och placerats i anstaltens bibliotek kan konstateras att anstaltens leveransspecifikation inte har en detaljnivå som möjliggör att i efterhand belägga vilka böcker som omhändertagits för förvaring. Utredningen visar dock att böcker från A.T:s bostadsrum, av misstag felaktigt tagits om hand av anstalten och placerats i anstaltens bibliotek och anstaltens skola. Personalen kan inte p.g.a. en boks titel eller "biblioteksmarkering" presumera att boken inte tillhör den intagne. Anstalten bör utreda frågan om osäkerhet om ägarförhållandet till en bok eller annan egendom uppkommer.

Anstalten Norrtälje har uppmärksammats på behovet av att beslut om avskiljande och beslut om upphävande av avskiljande skall ske med stor omsorg och noggrannhet. Frågan kommer att tas upp vid kommande rättsvårdsmöten vid anstalten och anstaltens kontaktman i rättsvårdsfrågor kommer att gå igenom gällande lagstiftning avseende avskiljande och förvaltningslagens bestämmelser rörande utformning och kommunikering av beslut.

Rutinerna för visitation bör uppmärksammas och anstaltens personal bör, då osäkerhet om ägarförhållanden avseende viss egendom uppstår, utreda frågan på ett fullgott sätt.

A.T. har getts tillfälle att kommentera remissvaret.

I beslut den 13 december 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

En intagen har enligt 17 § kriminalvårdslagen normalt rätt till gemenskap med andra intagna under den tid då han eller hon är skyldig att ha sysselsättning. En intagens rätt till gemenskap får dock inskränkas bl.a. med stöd av bestämmelserna i 20 § samma lag. Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för dessa bestämmelser.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Mot den bakgrunden finner jag inte anledning att kommentera anstaltens beslut den 12 januari 2007 att placera A.T. i avskildhet.

Att placera en intagen i avskildhet är en mycket ingripande åtgärd, som enligt min mening bör användas med restriktivitet. Jag är medveten om att det för att säkerställa ordning och säkerhet inom anstalten kan krävas att en eller flera intagna placeras i avskildhet. Det är dock av yttersta vikt att ärenden om placering i avskildhet handläggs med största noggrannhet.

Av utredningen i ärendet har framkommit att förhör hölls med A.T. dagen efter avskiljandet den 13 januari, och den 19 januari 2007 beslutade anstalten att händelsen inte föranledde någon ytterligare åtgärd. Trots det bestod placeringen i avskildhet fram till den 7 februari 2007. Som anstalten har formulerat sitt beslut av den 19 januari 2007 saknades formell grund för fortsatt placering i avskildhet efter denna tidpunkt. Anstalten har i utredningen anfört att det fanns grund för fortsatt avskildhetsplacering i form av säkerhetsskäl. Anstaltens uppfattning har emellertid inte dokumenterats eller avspeglats i de omprövningar som skett av beslutet om avskildhetsplacering. Jag är synnerligen kritisk till anstalten Norrtäljes agerande att låta A.T:s avskildhetsplacering fortgå efter den 19 januari 2007 i avsaknad av ett beslut med de ”verkliga” skälen för placeringen. Jag vill påminna om att enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall beslut normalt innehålla de skäl som bestämt utgången. Ett åsidosättande av den principen medför allvarliga risker för rättssäkerheten.

Kriminalvården hävdar att A.T. fått del av samtliga handlingar i ärendet. Jag finner därför inte anledning att kommentera A.T:s klagomål i den delen ytterligare. Anstalten förtjänar dock kritik för att A.T., under den tid han varit avskildhetsplacerad, inte har getts tillfälle att samtala med en beslutsfattare.

Av utredningen har också framkommit att en bok som tagits från A.T:s bostadsrum placerats i anstaltens bibliotek. Anstaltens visitation och hantering av A.T:s personliga föremål har i detta fall varit bristfällig. Min förhoppning är att det handlar om ett enskilt misstag. Trots det är jag kritisk till det inträffade. Jag utgår ifrån att anstalten har ombesörjt att A.T. fått tillbaka aktuell bok. Har så inte skett skall detta snarast ske.

Vad A.T. anfört i övrigt föranleder inte någon kommentar från min sida.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för dröjsmål med handläggningen av ett tandvårdsärende

(Dnr 1069-2007)

Anmälan

Tandläkaren Bo Cederblom klagade, i en anmälan mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, som inkom till JO den 7 mars 2007, på handläggningen av den intagne M.D:s tandvårdsärende och anförde bl.a. följande. Under 2005 och 2006 behandlade han M.D. för de tandskador som denne fått i samband med en misshandel i anstalten Kumla. I augusti 2006 skrev han ett brev till Kriminalvårdens förtroendetandläkare i Norrköping för att få en diskussion om fortsatt behandling. När han i januari 2007 inte fått något svar efterfrågade han det hos förtroendetandläkaren. Det visade sig att denne hade besvarat brevet i slutet av september 2006 och skickat det till klientansvarige på anstalten, kriminalvårdsinspektören Runar Hellström, som sedan inte vidarebefordrat brevet till Bo Cederblom. Runar Hellström har således fördröjt ärendet i nästan fyra månader. På fråga från Bo Cederblom uppgav Runar Hellström att han inte bedömde att ärendet hade någon större prioritet.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över anmälan.

I ett remissvar anförde Kriminalvården, Region Stockholm, genom regionchefen, Inga Mellgren, följande (bilagd handling utesluten här).

Anstaltens tandläkare har till Justitieombudsmannen inkommit med klagomål mot anstaltens hantering av ett ärende som rör en intagnes behov av tandvård. Tandläkaren har i sitt klagomål menat att en kriminalvårdsinspektör medvetet i nära fyra månader försenat bedömning och tillgodoseende av tandvården för den intagne.

Som ett led i Kriminalvårdens uppgift att enligt 4 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) främja den intagnes anpassning i samhället kan han under anstaltstiden beredas tandvård genom Kriminalvårdens medverkan. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om tandvård för intagna m.fl. KVFS 2006:23 och KVFS 2006:24 reglerar frågor rörande tandvård.

Av KVFS 2006:23, 6 § framgår att grundläggande tandvård kan tillhandahållas när den tid som den intagne vistas i anstalt tillsammans med den tid som den intagne eventuellt varit häktad i omedelbar anslutning till anstaltsvistelsen är tjugofyra (24) månader eller mer. Av de allmänna råden följer att med grundläggande tandvård avses åtgärder som främjar den intagnes munhälsa och återanpassning. Exempel på åtgärder är kariesbehandling, behandling av infektioner från tänder eller stödjevävnad eller ersättning av framtandsluckor. All behandling, även förebyggande vård, skall vara anpassad efter den intagnes behov och förutsättningar. För att en intagen skall komma i

fråga för grundläggande tandvård bör anstaltsvistelsen vara av sådan sammanhållen natur att det är praktiskt möjligt att genomföra tandvården. En längre häktningstid i kombination med upprepade förflyttningar mellan anstalter kan försvåra eller förhindra att en intagen erhåller grundläggande tandvård. En intagen kan erhålla grundläggande tandvård genom Kriminalvårdens medverkan även om vistelsen i anstalt understiger tjugofyra (24) månader om tandvården bekostas på annat sätt än genom Kriminalvårdens försorg. Behandling med implantat är inte att anse som grundläggande tandvård och kan endast komma ifråga om den bekostas av den intagnes hemlandsting, socialtjänst eller av den intagne själv.

Avseende Kriminalvårdens handläggning av tandvårdsärenden sägs i 9–11 §§ bl.a. att anstalten svarar för att behandlings- och kostnadsförslag inhämtas från tandläkare beträffande den intagne som bedöms vara i behov av grundläggande tandvård och prövar förutsättningarna för sådan tandvård. Om behovet av tandvård är föranlett av olycksfall eller annan skada som omfattas av det statliga personskadeskyddet och därför kan antas medföra ersättning med tillämpning av reglerna i lagen om arbetsskadeförsäkring skall skadeanmälan översändas till försäkringskassan och tandläkaren underrättas om detta.

Anstalten skall svara för att tandläkaren är införstådd med de förutsättningar som generellt gäller för bl.a. tandvårdens bekostande. Anstalten skall göra tandläkaren uppmärksam på att en kostnadsfördelning kan behöva göras mellan Kriminalvården och socialtjänsten när den intagnes tandvårdsbehov är av sådan art att kraven på behandlingskontinuitet innebär att tandvård behöver utföras även efter frigivningen från anstalt. Förflyttas en intagen som är föremål för tandvård bör den fortsatta tandvården lösas i samråd med den behandlande tandläkaren och mellan berörda anstalter. Av de behandlingsförslag som tandläkaren lämnar i enskilda fall skall framgå om behandlingen kommer att kunna slutföras under anstaltstiden eller, i annat fall, vilka delar av behandlingen som kan utföras under anstaltstiden utan att behandlingsresultatet påverkas. Avseende samverkan med förtroendetandläkare sägs det att anstalten vid utredningen av ett ärende angående tandvård kan inhämta yttrande från Kriminalvårdens förtroendetandläkare. Anvisningar finns om när sådant yttrande skall inhämtas.

I 4 § ges anvisningar om att anstalten i samarbete med den tandläkare som anlitas skall utveckla de rutiner som behövs för att handlägga och genomföra tandvården till intagna så att denna kan ske på ett ändamålsenligt sätt.

M.D. (den intagne som klagomålen avser) avtjänar ett längre fängelsestraff och har utvisning i domen. Av underlag till yttrande och företagen utredning framkommer att ärendet avseende utredning och tandvård för den intagne försenats minst den tid som tandläkaren anger i sin skrivelse till Justitieombudsmannen. Förseningen uppges ha sin grund i att den ansvarige kriminalvårdsinspektören gjorde bedömningen att ärendet inte var akut/brådskande. Det framgår att tandläkaren var osäker på hur den fortsatta behandlingen skulle utformas bl.a. mot bakgrund av att det fanns andra medicinska komplikationer. Tandläkaren bedömde att den tandvård som ombesörjts under den intagnes tid vid anstalten Hall var otillräcklig. Det framgår vidare att det fanns vissa frågeställningar avseende kostnadsansvaret som kunde komma att behöva utredas. Anstalten Norrtälje framhåller att samarbetet med tandläkaren fungerar väl men att man i det nu aktuella fallet beklagar att det dröjt så lång tid från det att utlåtandet från förtroendetandläkaren begärts till dess

tandläkaren fick del av detsamma. Anstalten betecknar det som hänt som ett olyckligt undantag. Se vidare anstaltens underlag till yttrande.

Kriminalvården gör följande bedömning:

Ärendet rör anstaltens försening av ett ärendes handläggning, inte fördelning av kostnadsansvar eller godkännande av åtgärder. Tandläkaren kontaktade förtroendetandläkaren i syfte att bereda underlag för sin professionella bedömning och hantering av behandlingen av en patient. Förtroendetandläkarens svar var således en viktig faktor för att processa ärendet vidare och få till stånd en bedömning och ett förslag till adekvat behandling. Anstalten vidgår att ärendet inte hanterats på ett tillfredsställande sätt. Ärenden som rör den intagnes hälsa eller tandvård torde generellt vara ärenden som bör hanteras med särskild omsorg och skyndsamhet. I det nu aktuella fallet anges dessutom att det fanns behov av att förhålla sig till och ta ställning till andra medicinska faktorer, detta borde ha påskyndat handläggningen. Förtroendetandläkarens utlåtande borde med skyndsamhet ha vidarebefordrats till tandläkaren. Andra frågor om kostnadsansvar m.m. var också beroende av att tandläkaren kunde göra en korrekt professionell bedömning. Det får anses ha varit till förfång för den intagne att ärendet inte sköts på ett korrekt sätt.

Kriminalvårdschefen vid anstalten Norrtälje har tagit upp och redogjort för ärendet och betydelsen av en korrekt hantering vid anstaltens ledningsgrupp för att säkerställa att anstalten hanterar denna typ av ärenden på ett korrekt sätt.

Bo Cederblom yttrade sig över remissvaret och kom senare in med ytterligare skrift angående hanteringen av M.D:s tandvårdsfrågor. Denna skrift skickades för kännedom till Kriminalvården, Region Stockholm. Kompletterande upplysningar inhämtades därefter från bl.a. anstalten Norrtälje och Försäkringskassan.

I beslut den 13 december 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Som ett led i Kriminalvårdens uppgift att enligt 4 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, främja den intagnes anpassning i samhället kan han under anstaltstiden beredas tandvård genom Kriminalvårdens medverkan. Närmare föreskrifter om tandvård finns i KVFS 2006:23 och KVFS 2006:34. Av 4 § i KVFS 2006:23 framgår att verksamhetsstället skall i samarbete med den tandläkare som anlitas utveckla de rutiner som behövs för att handlägga och genomföra tandvården till intagna på ett ändamålsenligt sätt. Enligt 9 § föreskrifterna svarar verksamhetsstället för att behandlings- och kostnadsförslag inhämtas från tandläkare. Om behovet av tandvård är föranlett av olycksfall eller annan skada som omfattas av det statliga personskadeskyddet och därför kan antas medföra ersättning med tillämpning av reglerna i lagen om arbetsskadeförsäkring skall anstalten vidare översända skadeanmälan till Försäkringskassan och tandläkaren underrättas om detta. Det statliga person-

2008/09:JO1

skadeskyddet regleras bl.a. av lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och förordningen (1977:284) till denna.

M.D:s tandvårdsärende har på grund av Runar Hellströms underlåtenhet att vidta handläggningsåtgärder försenats i flera månader. Kriminalvården har vidgått att ärendet inte hanterats på ett tillfredsställande sätt och att det får anses ha varit till förfång för den intagne att ärendet inte skötts på ett korrekt sätt. Runar Hellström förtjänar mycket allvarlig kritik. Jag har övervägt att gå vidare i saken genom att göra en anmälan till Kriminalvårdens personalansvarsnämnd. Jag har dock, om än med viss tvekan, stannat för att låta det hela bero med de uttalanden som jag gjort här.

Vad gäller Kriminalvårdens hantering av sådana frågor avseende M.D. som har anknytning till reglerna om det statliga personskadeskyddet har jag denna dag beslutat om en granskning inom ramen för ett särskilt uppdrag initiativärende.

Omhändertagande av dokument vid visitation av intagens bostadsrum

(Dnr 1708-2007)

Anmälan

I en anmälan mot Kriminalvården, anstalten Kumla, som kom in till JO den 17 april 2007, klagade S.Å. på att ett flertal dokument tagits i ”beslag” vid visitation av hans bostadsrum. Enligt S.Å. rörde det sig om handlingar från tyska myndigheter gällande ett utlämningsärende, avskrifter av lagar, handskrivna brev och handskrivna kladdpapper. S.Å. anförde att han innehaft dokumenten sedan 2002 utan anmärkning vid postgranskning eller visitation. S.Å. anförde vidare att det, när han återkom till bostadsrummet efter visitationen, inte fanns något ”beslagsprotokoll” som informerade honom om att egendom hade omhändertagits. Enligt S.Å. berättade personalen efter en stund berättat att ”papper” omhändertagits från hans bostadsrum. Han fick dock först efter flera timmar ett visitationsprotokoll, i vilket det inte precisrats vad som omhändertagits. S.Å. klagade vidare på att det av visitationsprotokollet inte framgick vid vilken tidpunkt han delgavs protokollet.

Utredning

Till sin anmälan bifogade S.Å. ett visitationsprotokoll, av vilket det bl.a. framgick att ”Juridiska dokument/papper” omhändertagits vid visitationsförrättning den 12 april 2007.

Efter remiss anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Ulf Jonson, följande.

Sakförhållanden m.m.

Yttrande rörande sakförhållandena har inhämtats från Kriminalvården Region Mitt. Av detta yttrande har bland annat följande framkommit:

Den 12 april 2007 genomförde tjänstemän från anstalten Kumlas enhet för inre säkerhet en visitation av S.Å:s bostadsrum. I samband med visitationen av bostadsrummet uppmärksammades ett kuvert med en samling juridiska dokument. Kuvertet innehöll en dom på tyska samt diverse handlingar som rörde domen, bl.a. ett överförandeärende. De tjänstemän som genomförde visitationen tillfrågade personalen på avdelningen om S.Å. hade tillstånd att inneha dessa juridiska dokument. Detta kunde dock inte personalen svara på utan frågan hänvisades till ansvariga beslutsfattare. Dessa var vid tidpunkten upptagna i ett möte varför frågan om det fanns ett medgivande till innehav av dokumenten inte kunde besvaras direkt. Dokumenten omhändertogs därför.

Anstaltens normala rutin är att ett visitationsprotokoll lämnas direkt i bostadsrummet när egendom omhändertas. Då ingen av tjänstemännen som genomförde visitationen hade med sig anstaltens förtryckta visitationsprotokoll samt då de intagna snart skulle vara tillbaka på avdelningen, lämnades inget protokoll i S.Å:s bostadsrum utan i stället ombads avdelningspersonalen att informera S.Å. om att dokumenten hade omhändertagits samt att han senare skulle få ett skriftligt protokoll om åtgärden. Ett protokoll skrevs direkt när tjänstemännen återkom till sin enhet och lades för befordran i anstaltens interna postgång. Protokollet överlämnades till S.Å. senare samma dag.

Det visade sig senare att något medgivande om innehav inte hade meddelats beträffande de omhändertagna dokumenten. Efter det att handlingarna översatts till svenska beslutade anstalten Kumla den 16 april 2007 att S.Å., sedan han återfått vissa handlingar som inte bedömdes äventyra säkerheten i anstalten, inte skulle medges att i sitt bostadsrum inneha den tyska domen samt vissa handlingar i överförandeärendet.

Utöver yttrandet har huvudkontoret inhämtat kompletterande upplysningar från Region Mitt, varvid framkommit att den intagne i regel inte är närvarande när visitation av bostadsrum genomförs och att det protokoll som upprättas i samband med visitation av bostadsrum därför normalt undertecknas av två tjänstemän, utan att den intagnes underskrift efterfrågas.

Författningsbestämmelser m.m.

Enligt 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) får en intagen i den utsträckning det kan ske utan olägenhet inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller ta emot böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden. I övrigt får en intagen inneha och skaffa sig eller ta emot varor eller annat enligt särskilda bestämmelser.

Bestämmelsen i 24 § KvaL kompletteras av bestämmelser i 6 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:26). Av 6 kap. 2 § KVFS 2006:26 framgår bland annat att en intagen i sitt bostadsrum eller i gemensamma utrymmen inte får förvara sådant som kan äventyra säkerheten i anstalten, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet. Av de allmänna råd som utfärdats i anslutning till dessa föreskrifter anges såvitt nu är av intresse att det utifrån säkerhetsskäl finns starka skäl att

begränsa möjligheten till okontrollerat innehav av till exempel domshandlingar eller förhörprotokoll eftersom dessa kan spridas och medföra att andra intagna utsätts för hot eller trakasserier.

När det gäller visitation av bostadsrum finns bestämmelser härom i 4 kap. 22–23 §§ KVFS 2006:26. Enligt dessa paragrafer skall anstalten visitera intagnas bostadsrum efter behov så att rätt nivå upprätthålls vad gäller ordning och säkerhet. Anstalten skall fortlöpande analysera behovet av sådana visitationer. Vid visitation av den intagnes bostadsrum skall normalt minst två tjänstemän delta när omhändertagande av egendom är aktuellt. Av de allmänna råden till nämnda föreskrifter framgår att visitationer av bostadsrum och allmänna utrymmen bör omfatta kontroll av ren säkerhetskaraktär, av hygieniska förhållanden, av den intagnes innehav av personliga tillhörigheter och tecken på skadegörelse.

Enligt 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt skall egendom som skall tas om hand i samband med kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning eller i enlighet med 84 § KvaL förtecknas. Förteckningen skall skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet. Vagrar den intagne att skriva under skall om det är möjligt ytterligare en tjänsteman skriva under förteckningen.

JO har i ett tidigare ärende (Dnr 3108-2002) uttalat att egendom bör förtecknas även när avsikten med omhändertagandet endast är att ta med egendomen för en närmare undersökning. I ett annat ärende (Dnr 141-2002) har JO uttalat att en sådan förteckning som avses i 39 b § förordningen om kriminalvård i anstalt bör upprättas i direkt samband med åtgärden.

Kriminalvårdens bedömning

Av inhämtade upplysningar angående sakförhållandena har framkommit att de tjänstemän som utförde visitationen av S.Å:s bostadsrum vid visitationen funnit skäl att omhänderta vissa dokument för att klarlägga om S.Å. medgivits rätt att inneha dessa dokument eller – om innehav inte medgivits – för att göra en prövning enligt 24 § KvaL av om S.Å. av säkerhetsskäl skulle medges att inneha dokumenten. Att anstalten har rätt att genomföra sådana visitationer, omhänderta egendom och fatta beslut om innehav i bostadsrum framgår av vad som redovisats ovan.

I det aktuella fallet har de tjänstemän som utförde visitationen inte omedelbart i samband med visitationen upprättat och till S.Å. överlämnat förteckning över den egendom som omhändertagits. Så har skett först senare samma dag. Orsaken härtill har angivits vara att tjänstemännen förbisetts att medta visitationsprotokoll till visitationen, vilket givetvis är beklagligt. Enligt vad som framkommit underrättades dock S.Å. muntligen om omhändertagandet direkt när han återkom till avdelningen.

Av inhämtat yttrande framgår att anstalten Kumlas normala rutin är att ett visitationsprotokoll lämnas direkt i bostadsrummet när egendom omhändertas vid visitationen. Att förteckning inte upprättats i direkt samband med åtgärden i detta fall synes således inte bero på brister i anstaltens rutiner, utan snarare på förbiseende i ett enskilt fall. Med hänsyn härtill finner Kriminalvården inte anledning att vidta någon åtgärd i detta avseende.

När det sedan gäller hur omhändertagen egendom bör redovisas i en förteckning enligt 39 b § förordningen om kriminalvård i anstalt kan följande noteras. Den omhändertagna egendomen har i det protokoll som upprättats efter visitationen av S.Å:s bostadsrum endast angivits som ”Juridiska doku-

ment/papper”. Med hänsyn till att vissa av dokumenten var avfattade på tyska har Kriminalvården viss förståelse för att personalen kan ha haft svårigheter att närmare beteckna dokumenten i förteckningen. Normalt sett bör dock en förteckning av detta slag vara något mer precist utformad.

Som ovan redovisats skall en förteckning enligt 39 b § förordningen om kriminalvård i anstalt undertecknas 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. I detta fall har förteckningen undertecknats av två tjänstemän. Av utredningen har framkommit att den intagne, till skillnad från vad som gäller vid exempelvis kroppsvisitation och kroppsbesiktning, i regel inte är närvarande när visitation av bostadsrum utförs och att anstaltens normala rutin därför är att protokoll av detta slag undertecknas av två tjänstemän. Trots att den tillämpade rutinen avviker från 39 b § förordningen om kriminalvård i anstalt torde enligt Kriminalvårdens bedömning syftet med bestämmelsen – att informera den intagne om omhändertagandet av egendomen – ändå tillgodoses.

S.Å. yttrade sig över remissvaret. Han anförde därvid bl.a. att det inte fanns någon tysk dom bland de dokument som Kriminalvården omhändertog.

I beslut den 21 maj 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

De bestämmelser om innehav, visitation och skyldighet att förteckna omhändertagen egendom som gällde vid tiden för den i ärendet aktuella visitationen framgår av Kriminalvårdens yttrande. (Bestämmelser avseende innehav finns sedan den 1 april 2008 i 7 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, 2008:3.)

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfrihet). Inskränkningar i informationsfriheten regleras i 13 §, där det bl.a. anges att informationsfriheten får begränsas med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Därutöver får begränsningar ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Enligt 12 § måste inskränkningar av informationsfriheten ske genom lag eller efter bemyndigande i lag genom förordning. Informationsfriheten för intagna i anstalt har i viss mån begränsats genom bestämmelserna om innehav i 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, kriminalvårdslagen.

Av nämnda bestämmelser följer att Kriminalvården – under vissa förutsättningar – har rätt att ta om hand egendom i den intagnes bostadsrum. *JO* brukar inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Jag tar därför inte ställning till om det var riktigt av anstalten att omhänderta de aktuella dokumenten. Jag vill dock framhålla att jag har förståelse för att det i ett fall som

det aktuella kan krävas ytterligare undersökning eller utredning för att ta ställning till om innehav i bostadsrummet ska tillåtas.

Såvitt avser dokumentationen av omhändertagandet vill jag anföra följande.

Som Kriminalvården redogjort för i sitt yttrande har det från JO:s sida tidigare gjorts uttalanden om Kriminalvårdens dokumentation av egendom som omhändertas från intagnas bostadsrum. Kriminalvården har i remissvaret anfört att orsaken till att visitationsprotokoll upprättades och överlämnades till S.Å. först senare under dagen var att tjänstemännen förbisett att ta med sig visitationsprotokoll. Kriminalvården förtjänar ändock kritik för dröjsmålet.

Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att en sådan förteckning av omhändertagen egendom som avses i 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt, bör vara mer precist utformad än den som lämnades till S.Å. Jag har i och för sig förståelse för att det vid omhändertagande av ett flertal dokument, varav vissa på annat språk än svenska, kan vara svårt att i direkt samband med omhändertagandet upprätta en detaljerad förteckning över den omhändertagna egendomen. En förteckning som den nu aktuella skulle då, enligt min mening, inledningsvis kunna godtas. När Kriminalvården haft tillfälle att göra en närmare genomgång av den omhändertagna egendomen bör dock en mer detaljerad förteckning upprättas. Jag är kritisk till att så inte skett.

En jämförelse kan här göras med vad som gäller vid beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken, RB. I 27 kap. 13 § RB föreskrivs bl.a. att ett beslagtaget föremål ska beskrivas noga i det protokoll som förs över beslaget. Det har från JO:s sida uttalats att rättegångsbalkens regler om protokoll över beslag inte kan anses 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 den verkställande myndighetens 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. 42).

Såvitt avser den i Kriminalvårdens yttrande beskrivna rutinen att visitationsprotokoll skrivs under av två tjänstemän i stället för av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet, vill jag hänvisa till vad jag uttalat i denna fråga i mitt beslut den 30 april 2008, dnr 5263-2006.

Kroppsvsitation av intagna med användning av narkotikahund

(Dnr 1948-2007)

Anmälan

I en anmälan mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, som kom in till JO den 2 maj 2007, klagade Förtroenderådet, anstalten Hinseberg, genom N.P., på att intagna blivit utsatta för kränkande kroppsvsitation. I anmälan anfördes att intagna hade uppmanats att sätta sig på en stol och sära på benen, varefter en hundförare hade pressat nosen på en hund mot de intagnas kön.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören Lars Nylén, i huvudsak följande.

Sakförhållanden

Allmänt om Kriminalvårdens hundverksamhet

De tjänstehundar som används inom Kriminalvården är uteslutande narkotikahundar. Narkotikahunden med hundförare, s.k. hundekipage, har till uppgift att bistå annan kriminalvårdspersonal vid säkerhets- och kontrollarbete inom Kriminalvården för att förhindra införandet av droger på anstalter och häkten samt för att upptäcka och omhänderta droger som har tagits in. Hundekipage används vid visitationer av lokaler och personer samt vid granskning av brev och andra försändelser. Kriminalvården har utarbetat riktlinjer för arbetet med narkotikahund. – – –

Kriminalvården genomför utbildning och kontroller av hundförare och hundar varje år enligt en särskild provningsordning. Kriminalvårdens hundförare utbildas noggrant bland annat i tillvägagångssättet vid visitation mot person och i hur man bemöter en person som skall visiteras med hjälp av hund. Hundarna är inte dresserade till repressiva inslag utan enbart till att genom markering visa sin förare att det finns lukt av narkotika. Hur hundekipagen genomför sökning mot person kontrolleras särskilt och de hundekipage som inte bedöms klara kraven fråntas omedelbart uppgiften. Sådana beslut har fattats vid ett par tillfällen. Ett underkänt hundekipage får genomgå träning och kontrolleras på nytt innan det återigen tillåts att utföra sökning mot person. De hundekipage som användes på Hinseberg har vid utbildnings- och kontrolltillfällen aldrig visat svårigheter att utföra uppgiften på ett korrekt och tillfredsställande sätt.

Kriminalvården genomför visitationer av person med hjälp av hundekipage enligt två modeller. Den ena modellen, ”tullfiltermodellen”, innebär att hunden oftast söker mot en eller flera personer som gående passerar förbi hunden. Den andra modellen, som användes i det nu aktuella fallet, innebär att hunden nosar mot en person som sitter på en pall. Kriminalvården kommer härefter att begränsa yttrandet till att röra den senare modellen, som mer preciserat kan beskrivas enligt följande. Den person som skall visiteras sitter påklädd

ned på en pall och ombeds därefter att sitta stilla samt att inte prata med eller klappa hunden. Om personen ifråga sätter sig med benen i kors uppmanas han eller hon att sitta med båda fötterna på golvet i en helt naturlig sittställning. Hunden får därefter nosa runt personen. Föraren har kontroll över hunden genom stramt koppel och är mycket uppmärksam på hundens beteende, dels så att hunden inte blir för närgången, dels för att läsa av signaler från hunden. Hundföraren styr visitationen så att den blir så skonsam som möjligt för den berörda personen. Hundföraren skall beakta den hundrädsla som kan föreligga. Det är hundens signaler som styr hur visitationsarbetet fortsatt läggs upp. När en av kriminalvårdens hundar uppfattat en indikation på narkotika är den dresseerad att upphöra med sökandet och istället markera ”träff” genom att antingen sätta sig ner eller genom att markera med tassens. Därefter vidtar andra åtgärder. Merparten av de narkotiska preparat som hundarna gjort markeringar för anträffas i underlivet eller i bröst.

Eftersom en hund är en levande varelse kräver användandet av hund vid tvångsåtgärder särskild försiktighet och gott omdöme. Användandet bygger på hundförarens förmåga att bedöma bland annat hundens karaktär och sina möjligheter att kontrollera eller behärska hunden och att anpassa användandet av hunden till den enskilda situationen och till den som utsätts för tvångsåtgärden.

Visitationen vid Hinseberg

Den 2 februari 2007 genomfördes en s.k. grundlig visitation vid anstalten Hinseberg med medverkan av Kriminalvårdens hundekipage. En grundlig visitation är en säkerhetsinriktad genomsökning av särskilt utvalda utrymmen. En sådan visitation syftar till att kontrollera förekomst av droger, narkotikaverktyg, vapen eller rymningsförberedelser. En grundlig visitation av lokaler kombineras ibland med kroppsvisitation eller, om det behövs, kroppsbesiktning, av personer som har haft särskild anknytning till lokalen. De lokaler som genomsöktes vid det nu aktuella tillfället var bostadsrummen och de allmänna utrymmena inklusive skollokalen. De intagna som vistats i skollokalen visiterades innan de lämnade lokalen. Visitationerna av de intagna skedde med hjälp av två hundekipage, varav ett hade en manlig hundförare och ett hade en kvinnlig sådan. Visitationerna genomfördes inomhus i den hall som finns i skolbyggnadens nedre plan och skedde enligt den modell som beskrivits ovan. Kriminalvården tillbakavisar uppgiften om att någon av hundförarna skulle ha pressat hundens nos mot någon intagens kön eller att visitationen skulle ha genomförts i syfte att sexuellt trakassera de intagna.

Författningsreglering

Enligt artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna får ingen utsättas för tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Varje medborgare är vidare enligt vad som följer av 2 kap. regeringsformen gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp samt mot kroppsvisitation. Begränsningar av denna rättighet får göras i lag enligt vad som framgår av 2 kap. 12 § regeringsformen.

En intagen får enligt 52 a § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) *kroppsvisiteras* för eftersökande av otillåtna föremål när 1) det finns anledning att anta att ett sådant föremål skall anträffas på honom, 2) han återkommer efter en vistelse utanför anstalten, 3) han skall ta emot

eller har haft obehövligt besök, eller 4) det görs stickprovsvis eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet som berörs av undersökningen. Enligt bestämmelsens tredje stycke får en intagen därutöver underkastas sådan *ytlig kroppsvisitation* som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast syftar till att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Med kroppsvisitation avses enligt 28 kap. 11 § rättegångsbalken en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Med *ytlig kroppsvisitation* avses att känna utanpå kläderna för att kontrollera om personen ifråga bär på sig ett vapen eller annat farligt föremål (se Brottsbalken, en kommentar, avsnitt KvaL:53).

En intagen får enligt 52 b § KvaL *kroppsbesiktigas* när det finns anledning att anta att ett otillåtet föremål skall anträffas på honom. Av samma bestämmelse framgår att kroppsbesiktning, i den utsträckning det behövs, får göras även i fall som avses i 52 a § första stycket 2–4 och andra stycket.

Med kroppsbesiktning avses enligt 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken en undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov.

Av 52 c § KvaL framgår följande. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevitnas av annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Följande åtgärder får emellertid verkställas och bevitnas av en man, nämligen 1) kroppsvisitation som avses i 52 a § tredje stycket, 2) kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en person bär med sig undersöks, 3) kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller liknande teknisk anordning, och 4) kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas.

Kriminalvårdens bedömning

När eller hur Kriminalvården får använda tjänstehund som hjälpmedel vid tvångsåtgärder är inte särskilt reglerat i lag eller annan författning. Detta innebär att en tjänstehund får användas som hjälpmedel under förutsättning att det finns laga stöd för själva den tvångsåtgärd som utförs (jämför Annika Norée, Laga befogenhet, Polisens rätt att använda våld, Stockholms universitet 2001, s. 181 f).

Frågan är då vad det är för typ av tvångsåtgärd som har genomförts vid det aktuella tillfället. Enligt processlagsberedningen (SOU 1938:44 II s. 331) menades med kroppsvisitation ”en undersökning av någons kläder” och med kroppsbesiktning en ”undersökning av kroppen”. Vid en sökning med hjälp av hund enligt det tillvägagångssätt som har beskrivits ovan nosar hunden på ett kontrollerat sätt mot den intagnes kläder. Det är vanligt att hundens nos kommer i kontakt med den intagnes kläder och även med den påklädda kroppen. Det sker inte något kroppslikt ingrepp. Bortsett från att hunden är en levande varelse har själva tillvägagångssättet stora likheter med undersökning med hjälp av metalldetektor eller annan teknisk anordning. En sådan undersökning utgör en kroppsvisitation (se prop. 1993/94:24 s. 33). Vid kroppsvisitation med hjälp av en handdetektor förs detektorn över kroppen, inklusive

insidan av benen, när den används. En sådan form av kroppsvisitation har av lagstiftaren betraktats som mindre ingripande än en kroppsvisitation som innebär att kläderna tas av innan de undersöks (se prop. 2003/04:3 s. 27 ff). Det ligger även nära till hands att jämföra tillvägagångssättet vid sökning med hund med tillvägagångssättet vid en ytlig kroppsvisitation. Här kan även en jämförelse göras med bestämmelserna om kroppsvisitation i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd samt i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol. Enligt dessa bestämmelser görs skillnad på kroppsvisitation av mer väsentlig omfattning och sådan som inte är av mer väsentlig omfattning. En kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller liknande bedöms vara av mindre väsentlig omfattning. Vid en kroppsvisitation av mindre väsentlig omfattning kan även förekomma att personen i fråga uppmanas ta av ytterkläderna, stå med benen isär och armarna utsträckta varvid kontrollören känner med sina händer över hela kroppen.

Det som sker vid en sökning med hund om det finns narkotika i kläderna, på eller inne i kroppen, är att hunden reagerar på den lukt som narkotikan avger. Även i detta avseende kan en jämförelse göras med en kroppsvisitation som genomförs med hjälp av någon form av metalldetektor. Vid en sådan undersökning kan indikation ske beträffande metallföremål i kläderna, men även på eller inne i kroppen. En metalldetektor kan ge larm för implantat såsom exempelvis proteser och pacemakers. Vid misstanke om otillåtna föremål finns då möjlighet att fatta beslut om en mer ingripande undersökning i syfte att hitta det dolda föremålet.

Enligt Kriminalvårdens mening torde en sökning med narkotikahund på det sätt som beskrivits ovan innebära att en kroppsvisitation genomförs. Att hundens luktsinne uppfattar lukt från narkotika som inte bara dolts i kläderna utan även inne i kroppen förändrar inte denna bedömning. Kriminalvården menar vidare att en kroppsvisitation med hjälp av tjänstehund är mindre ingripande och integritetskränkande än en kroppsvisitation där den visiterade får ta av sig sina kläder. Det kan till och med förhålla sig så att en kroppsvisitation med hjälp av tjänstehund uppfattas som mindre integritetskränkande än en noggrann undersökning med metalldetektor eller en noggrann ytlig kroppsvisitation.

Nästa fråga är om den aktuella tvångsåtgärden, som utfördes mot kvinnliga intagna, har kunnat genomföras av manlig personal. Enligt huvudregeln i 52 c § andra stycket KvaL får en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna inte utföras eller bevitnas av annan än en kvinna eller en läkare eller legitimerad sjuksköterska. Gemensamt för de former av kroppsvisitation som undantas från detta krav (se ovan under författningsbestämmelser) är att personen i fråga kan undersökas påklädd. Ett av undantagen är kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller annan teknisk anordning. Undantaget, som även inkluderar visitationer som genomförs med hjälp av handdetektor mot kläderna, beror just på att visitationer med hjälp av teknisk utrustning mot en påklädd person är att betrakta som mindre integritetskränkande och därför bedöms kunna utföras av någon av det motsatta könet (se a prop. s. 34). Kriminalvården vill i första hand hävda att en undersökning med narkotikahund i detta avseende är att jämställa med en undersökning som görs med metalldetektor och att den därför kan anses falla in under undantaget i 52 c § andra stycket tredje punkten KvaL. Det faktum att både kroppsvisitation med teknisk anordning och med hjälp av hund kan genomföras utan att den undersökta personen behöver klä av sig, talar i vart fall de lege ferenda för att den

borde kunna utföras av en man, även om den som undersöks är av kvinnligt kön.

Sammanfattningsvis bedömer Kriminalvården alltså att den aktuella åtgärden har varit förenlig med KvaL. Visitationsformen är vanligt förekommande i samhället och inom Kriminalvården. Åtgärden synes ha utförts i enlighet med de metoder som lärs ut och de vedertagna rutiner för hundsök som har skapats inom myndigheten. Kriminalvården anser därför att det saknas skäl till kritik.

Kriminalvårdens nuvarande tre år gamla riktlinjer berör inte närmare någon av de frågeställningar som har berörts ovan. Frågorna berörs inte heller i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (jfr 4 kap. 18 § KVFS 2006:26). Kriminalvården avser av denna anledning, och för att ytterligare minimera risken för olämplig eller felaktig användning av hundekipagen, att i de styrande dokumenten tydligare klargöra de rättsliga frågeställningarna och andra avvägningar kring hundekipagens arbete.

N.P. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 16 november 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Kriminalvården har tillbakavisat påståendet om att en hundförare pressat nosen på en hund mot intagnas kön. Ord står således mot ord. Ytterligare utredning i denna fråga framstår inte som meningsfull. Jag kan endast konstatera att den utredning som föreligger i ärendet inte ger stöd för någon kritik från min sida i den delen.

I fråga om lagregleringen när det gäller användningen av tjänstehund vid kroppsvisitationer inom kriminalvården vill jag anförda följande.

Av 52 c § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt framgår att kvinnor har tillerkänts ett särskilt integritetsskydd vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Av bestämmelsen framgår att sådana åtgärder mot en kvinna, som huvudregel, inte får verkställas eller bevitnas av annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Detta gäller emellertid inte sådan yttlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser eftersökande av vapen eller andra farliga föremål, eller kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller liknande teknisk anordning. Det gäller inte heller en sådan kroppsvisitation som endast innebär att föremål som kvinnan bär med sig undersöks, eller kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas.

Undantagen har motiverats med att undersökning av väskor etc., liksom blodprovstagning och andra mindre ingripande undersökningsåtgärder, skall kunna utföras av såväl kvinnor som män, då det är fråga om undersökningar där integritetskränkningen inte kan sägas bli större bara därför att åtgärden utförs eller bevitnas av någon av motsatt kön (prop. 1993/94:24 s 50).

En kroppsvisitation med tjänstehund går knappast att hänföra till något av undantagen i 52 c §. Det kan konstateras att undantagen är noggrant angivna och mycket preciserade. Utrymmet för att mjuka upp bestämmelsen utan att legalitetsprincipen träds för när blir därmed starkt begränsat (jfr prop. 1994/95:124 s. 40 f.). Härtill kommer att det enligt min mening inte heller är lämpligt att utan uttryckligt lagstöd begränsa tillämpningsområdet för bestämmelser som syftar till att skydda den enskildes integritet. Det nu anförda innebär, som lagen är utformad, att en visitation med tjänstehund av en kvinnlig intagen inte får utföras eller bevitnas av en man, såvida denne inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska.

Kriminalvården har anfört att en visitation med tjänstehund från integritetssynpunkt är att jämställa med åtgärder som enligt lagen får utföras av en man, oavsett kön på den som visiteras. Jag delar den uppfattningen. Om den som visiteras är en kvinna får dock, som ovan konstaterats, en man, som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska, inte utföra en visitation med hjälp av en tjänstehund. Det är även enligt min mening svårt att finna några sakliga skäl för denna skillnad. Det finns således anledning att överväga behovet av ytterligare undantag från regeln om att en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna endast får utföras och bevitnas av en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut för kännedom till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder ingen ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Initiativärende angående självmord i häkten

(Dnr 122-2008)

I beslut den 9 juni 2008 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Initiativet

Med anledning av uppgifter i massmedia om självmord i häkten och med hänsyn till vad anmälaren i ärende dnr 5573-2007 anförde i vissa delar, beslutade jag den 8 januari 2008 att ta upp frågan till granskning i ett särskilt upplagt ärende.

Utredning

I ärendet har utredningar tagits in från Kriminalvården rörande självmord som begåtts i landets häkten under 2006–2008. Därvid har till JO kommit in fem utredningar avseende 2006, elva utredningar avseende 2007 och en utredning avseende 2008. Vidare har jag tagit del av Kriminalvårdens riktlinjer 2008:1,

Riktlinjer för Kriminalvårdens suicidpreventiva arbete, jämte en checklista för verksamhetsställen vid självmord/suicidpreventionsarbete samt ett suicidriskbedömningsinstrument för häkte och anstalt.

Jag har den 8 maj 2008 sammanträffat med generaldirektören Lars Nylén, chefen för rättsenheten Elisabeth Lager, kriminalvårdscheferna Lars-Åke Pettersson och Ninni Valentin, före medicinske rådgivaren Stefan Skagerberg samt sjukvårdsutvecklaren Maria Hägerstrand. Vid detta möte har förts ett samtal kring den rådande situationen i häktena och vilka åtgärder Kriminalvården har vidtagit samt kommer att vidta för att förhindra att självmord begås i häktena.

Vid det nämnda mötet har framkommit bl.a. följande.

När en intagen har begått självmord ger detta upphov till bl.a. följande åtgärder. En polisanmälan görs, varefter polisen genomför en utredning och beslutar om en rättsmedicinsk utredning. Berörd personal tas om hand. En incidentrapport upprättas. Om det finns skäl till det görs en anmälan till Kriminalvårdens personalansvarsnämnd (PAN), som avgör bl.a. om händelsen ska föranleda en åtalsanmälan. För en bedömning av sjukvårdspersonalens arbete görs en anmälan till Socialstyrelsen enligt lex Maria [6 kap. 4 § lagen (1998:53) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område; JO:s anm.].

Kriminalvårdens klientel med dess många problem med missbruk, psykiska besvär m.m. medför i sig att en förhöjd suicidrisk föreligger. Det är oerhört svårt att identifiera de intagna som har en extra förhöjd sådan risk.

Lars-Håkan Nilsson, Kriminalvårdens medicinske rådgivare, och Maria Hägerstrand började i december 2007 arbeta med frågan om hur man identifierar de intagna som befinner sig i riskzonen för självmord och som behöver komma under medicinsk bedömning samt hur man kan försöka förhindra att självmord begås. Ett styrdokument med riktlinjer för det suicidpreventiva arbetet och ett suicidriskbedömningsinstrument har varit ute på remiss. Dessa instrument ska föras ut i verksamheten och hjälpa personalen att kunna identifiera risksubjekten, varefter läkare tillkallas.

Utbildning av personalen ska genomföras och sjuksköterskorna ska utgöra den drivande kraften. Alla som anställs av Kriminalvården genomgår en grundutbildning och praktik. Utbildningen skulle dock, enligt Lars Nyléns mening, kunna förbättras.

Kriminalvården har tillsatt en kommitté, Omvårdnadsinspektionen, som ska utreda kriminalvårdsmedicinska frågor, innefattande både sjukdomar och impulshandlingar. I denna ingår Lars-Åke Pettersson, Ninni Valentin och Stefan Skagerberg. De har inspekterat fyra häkten och ska inspektera de resterande häktena senast i september i år. Enligt den instruktion de fått ska de bl.a. uppmärksamma brister i rapporteringsrutiner, incidentrapporter och rutiner kring klienttillsyn. De tittar bl.a. på attityder och omvårdnadstänkande samt kommunikationen mellan kriminalvårdspersonal och sjukvårdspersonal. I kommittén har vidare diskuterats kompetensen hos Kriminalvårdens konsultläkare och deras insikt i den förekommande multiproblematiken. Arbetsgruppens slutrapport ska avges senast i början av oktober 2008. Vid inspektionerna har hittills framkommit bl.a. att kriminalvårdspersonalen inte anser sig ha tillräcklig kompetens för att göra suicidriskbedömningar.

Kriminalvården har inventerat de intagnas behov av omvårdnad och konstaterat att man för närvarande har för få omvårdnadsplatser, vilket måste åtgärdas. Professorn Fred Nyberg som är Kriminalvårdens expert på området har konsulterats rörande frågan om huruvida anabola steroider eller andra mediciner kan öka impulser för självskadande handlingar.

Åklagarens utredning rörande självmordet i Göteborg [den 7 december 2007; JO:s anm.] resulterade i bedömningen att de berörda kriminalvårdstjänstemännens agerande respektive brist på agerande utgör ringa tjänstefel. Åklagaren beslutade till följd av detta att inte inleda förundersökning. PAN kommer att ta upp ärendet på nytt. PAN har även gjort en åtalsanmälan rörande självmordet i Mariestad [den 1 februari 2008; JO:s anm.]. Vidare handlägger PAN f.n. ett ärende om självmordet i Kumla [den 13 mars 2008; JO:s anm.].

Bedömning

Av artikel 2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och av Europadomstolens praxis följer att staten har en skyldighet att skydda frihetsberövade personers liv (jfr Högsta domstolens dom den 28 november 2007 i mål T 2246-05). Detta är, enligt min mening, en självklarhet.

I 1 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. stadgas följande. Den som är häktad på grund av misstanke om brott eller av någon annan anledning får inte underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än som ändamålet med häktningen samt ordning och säkerhet kräver. Den häktade ska behandlas så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt, ska åtgärder vidtas för att ge den häktade det personliga stöd och annan hjälp som han eller hon behöver. Sådana åtgärder får dock vidtas endast om den häktade samtycker till detta.

Kriminalvården har alltså att, inom rimliga gränser, förhindra att intagna i häkten begår självmord. Jag inser att det inte är möjligt att i varje enskilt fall hindra en person som har suicidtankar från att göra verklighet av sin önskan att ta sitt liv. Det finns dock mycket Kriminalvården bör kunna göra i syfte att undvika dessa tragiska händelser.

En grundläggande uppgift för Kriminalvården är att se till att all berörd personal får tillräcklig utbildning och att personalen är uppmärksam på signaler om att en intagen inte mår bra. Personalen bör ha som utgångspunkt att den intagne befinner sig i en personlig kris. Värdet av ett korrekt och vänligt bemötande av den intagne ska inte underskattas. Självklart måste det finnas en tillräcklig personaltäthet i häktet. Om det finns tecken på suicidrisk bör läkare konsulteras. Detta kan vara nödvändigt även om det gjorts tidigare, eftersom situationen kan ha förändrats för den intagne. Personalen bör självklart reagera vid tips från utomstående, om de erhållna uppgifterna verkar vara värda att tas på allvar. Det är vidare viktigt att erforderlig dokumentation sker av relevanta uppgifter om den intagne. Dessutom måste det finnas till-

räckliga rutiner för överlämnande av information dels mellan berörd kriminalvårdspersonal, dels mellan kriminalvårdspersonal och sjukvårdspersonal. Bostadsrummens utformning och utrustning måste också anpassas utifrån den suicidrisk som kan föreligga. Vid behov ska den intagne ställas under särskild tillsyn. En regelbunden uppföljning bör göras av rutiner och av hur dessa tillämpas i praktiken.

En häktad är ofta föremål för en påtvingad isolering som för många är psykiskt mycket påfrestande. I många fall sker detta för att underlätta utredning av brottsmisstanken, efter beslut av domstol. I andra fall ligger säkerhetsskäl bakom isoleringen som då beslutas av Kriminalvården. Det är enligt min mening synnerligen viktigt att sådana beslut begränsas till de fall där det är motiverat. De konkreta skälen för en sådan åtgärd ska självklart redovisas i beslutet.

Sammanfattningsvis är det angeläget att förhållandena för en intagen inte är strängare än nödvändigt. Häktespersonalen har här en viktig och svår uppgift när det gäller att bedöma vilken nivå som är optimal i det enskilda fallet.

Som redovisats ovan har Kriminalvården tagit fram riktlinjer för myndighetens suicidpreventiva arbete, en checklista för verksamhetsställen vid självmord/suicidpreventionsarbete och ett suicidriskbedömningsinstrument för häkte och anstalt. Vidare utreder Kriminalvården bl.a. om det finns brister i rapporteringsrutiner, incidentrapportering och rutiner kring klienttillsyn. Vissa av de begångna självmorden har också föranlett utredning från åklagares sida och PAN:s prövning av frågan om disciplinära åtgärder. Mot denna bakgrund finner jag inte tillräcklig anledning att utreda ärendet ytterligare, men jag kommer att följa utvecklingen.

Exekutionsärenden

Kronofogdemyndigheten har inte bifogat överklagande-hänvisning till beslut om avvisning av mål om betalnings-föreläggande

(Dnr 757-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 21 januari 2008 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

P.H. har i en anmälan klagat på Kronofogdemyndighetens handläggning av ansökningar om betalningsföreläggande. Han har anfört i huvudsak följande. Alektum Inkasso AB (bolaget) lämnade in sex ansökningar om betalningsföreläggande. Kronofogdemyndigheten beslutade beträffande samtliga ansökningar att avvisa dessa i den del de rörde yrkad ränta på inkassokostnader med motiveringen att respektive ansökan i den delen var så ofullständig att den inte kunde läggas till grund för prövning. I respektive ansökan angav bolaget ett bestämt yrkande om ränta på inkassokostnader och en rättslig grund härför samt kompletterade dessutom ansökningarna i denna del. Kronofogdemyndigheten angav inte någon överklagandehänvisning i två av avslagsbesluten (nr 01-166107-06 och 01-189136-06).

P.H. bifogade bl.a. kopior av de aktuella besluten till sin anmälan.

Utredning

Kronofogdemyndighetens akter lånades in och granskades här. Därefter anmodades Kronofogdemyndigheten att yttra sig över vad som hade anförts i anmälan beträffande underlåtenheten att meddela överklagandehänvisning i ärendena nr 01-166107-06 och 01-189136-06.

I sitt remissvar hänvisade Kronofogdemyndigheten (huvudkontoret), genom kronodirektören Annika Stenberg, inledningsvis till ett yttrande från enhetschefen Stefan Pettersson, enheten för summarisk process i Visby. Av det yttrandet framgår bl.a. följande.

Kronofogdemyndighetens handläggning av målen

Alektum ansökte, såsom ombud, om betalningsföreläggande. Vid granskningen av ansökningarna ansåg Kronofogdemyndigheten att delar var så bristfälliga att de inte kunde läggas till grund för handläggningen. Alektum förelades att avhjälpa bristerna. Efter inkomna kompletteringar ansågs bristerna ändå inte avhjälpta, varför de bristfälliga delarna av ansökningarna avvisades.

En ansökan, eller del av en ansökan, avvisas genom att ett avvisningsbeslut registreras i betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen. Besvärshänvisning tillförs automatiskt efter registrering. I de aktuella målen registrerades avvisningarna felaktigt som ”valfritt meddelande” och inte rätteligen som avvisningsbeslut, vilket medförde att besvärshänvisningar inte tillfördes.

När Kronofogdemyndigheten blev varse om det inträffade registrerades avvisningsbeslut på rätt sätt, varpå beslut med besvärshänvisning tillsändes Alektum. Samtidigt meddelades Alektum förklaring till det inträffade.

Berörda handläggare har sedermera informerats om skillnaden mellan meddelande och beslut samt utbildats i hur dessa åtgärder registreras i databasen.

Tillämpade bestämmelser

Av 20 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BfL) framgår att om en ansökan är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för handläggning av målet, ska sökanden föreläggas att avhjälpa bristen. Följer sökanden inte föreläggandet ska ansökningen avvisas. Enligt 59 § BfL ska Kronofogdemyndigheten underrätta sökanden om att en ansökning avvisats.

Av 56 § BfL framgår att ett beslut, genom vilket ett mål har avgjorts på annat sätt än genom utslag, får överklagas hos tingsrätten inom tre veckor från dagen för beslutet.

Enligt 66 § BfL och 2 kap. 18 § 2 st. utskningsbalken ska beslut som får överklagas innehålla upplysning om vad den som vill föra talan mot beslutet ska iakttaga, om det inte är uppenbart obehövligt.

Huvudkontoret anförde i sitt yttrande därutöver bl.a. följande.

Bedömning

Enligt 23 § 2 stycket lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BfL) skall ett yrkande om ersättning för åtgärder som avses i 2 eller 3 § lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. alltid antas vara ogrundat eller obefogat, i den mån ersättningen inte kan utgå enligt lagen. Kronofogdemyndigheten skall göra denna prövning ex officio. Anspråk på inkassokostnader som går därutöver skall behandlas som om svaranden i den delen bestritt ansökan, jfr prop. 1989/90:85 s. 117 och prop. 1980/81:10 s. 111 f. I lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. framgår vilka inkassokostnader en gäldenär är skyldig att ersätta en borgenär med. I förordningen (1981:1057) om ersättning för inkassokostnader m.m. anges de belopp med vilka ersättning *högst* lämnas. Enligt myndighetens uppfattning torde detta innebära att ett yrkande på att utfä ränta på inkassokostnader inom ramen för den summariska processen saknar laglig grund. Rättsläget är dock inte helt klarlagt då frågan såvitt känt inte prövats av domstol.

Utifrån detta synsätt borde Kronofogdemyndigheten i dessa fall underrätta sökanden om att ansökan i den del som avser ränta på inkassokostnader anses som bestridd och kommer att avskrivas om det inte i rätt tid begärs att målet i den delen överlämnas till tingsrätt, se 37 § BfL. Ett sådant avskrivningsbeslut kan inte överklagas, se 56 § BfL.

I förevarande fall har dock Kronofogdemyndigheten inte avskrivit målen utan i stället valt att avvisa yrkandena i den del som avsåg ränta på inkassokostnaderna då ansökningarna i den delen ansågs vara bristfälliga. Dessförin-

nan hade dock Alektum förelagts att inkomma med kompletterande uppgifter för att avhjälpa bristen. Ett sådant avskrivningsbeslut (*bör rätteligen stå avvisningsbeslut, JO:s anmärkning*) kan enligt 56 § BfL överklagas inom tre veckor från dagen för beslutet.

Det är ostridigt att en handläggare vid Kronofogdemyndigheten, Enheten för summarisk process i Visby, av misstag inte inregistrerat de aktuella avvisningsbesluten på rätt sätt vilket medförde att någon besvärshänvisning inte tillsändes Alektum. Av handlingarna framgår vidare att så snart Kronofogdemyndigheten blev varse detta så tillsändes Alektum ett nytt beslut med besvärshänvisning. Alektum kan därigenom inte anses ha lidit någon rättsförlust. Det antecknas vidare att Alektum inte överklagat de aktuella besluten.

Myndigheten beklagar dock givetvis det inträffade men konstaterar att åtgärder vidtagits för att förhindra att misstaget upprepas.

P.H. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Av utredningen framgår att de två aktuella besluten inte kommit att registreras på rätt sätt, vilket medförde att någon överklagandehänvisning inte fogades till besluten. Kronofogdemyndigheten har anfört att myndigheten rätteligen borde ha underrättat sökanden om att ansökningarna i den del de avsåg ränta på inkassokostnader ansågs som bestridda och berett denne möjlighet att begära målens överlämnade till tingsrätt, vid äventyr att ansökningarna skulle komma att avvisas. Jag instämmer i den bedömningen. Det torde nämligen stå klart att yrkandet om ränta inte skulle kunna bifallas inom ramen för målet för betalningsföreläggandet, se 23 § lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BfL).

Den av Kronofogdemyndigheten tillämpade ordningen innebar därmed att den rättsliga prövningen av sökandens anspråk i onödan kom att fördröjas. Därtill kommer att Kronofogdemyndigheten efter beslutet att delvis avvisa ansökningarna, försummade att, enligt 66 § BfL jämförd med 2 kap. 18 § utsökningsbalken, bifoga överklagandehänvisning till besluten. När detta upptäcktes rättades det hela till genom att Kronofogdemyndigheten utfärdade nya likalydande – men omdaterade – beslut som denna gång var försedda med överklagandehänvisning. Härigenom kom det alltså att i samma mål finna två likalydande beslut avseende samma sak men med olika datering. Något sådant får naturligtvis inte förekomma. Härtill kan anmärkas att överklagandehänvisningen snarast är att se som en information som normalt lämnas men kan utelämnas om den är uppenbart obehövlig. I stället hade Kronofogdemyndigheten enligt min mening bort rätta till saken genom att till parterna översända överklagandehänvisning med ett förklarande brev.

Kronofogdemyndigheten förtjänar allvarlig kritik för bristerna i målens handläggning.

Ärendet avslutas.

Fråga om tidpunkt för ett beslut om löneutmätning

(Dnr 3680-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 11 april 2008 ett beslut med följande lydelse.

Bakgrund

I ett yttrande i detta ärende har Kronofogdemyndigheten lämnat följande redogörelse.

N.S. restfördes den 18 april 2007 för två obetalda felparkeringsavgifter jämte grundavgifter. I samband med att målen registrerades in skickades en underrättelse ut till N.S. av vilken framgick skuldens storlek samt vilket datum skulden senast skulle betalas för att han skulle undgå exekutiva åtgärder (den s.k. avidagen). I förevarande fall angavs avidagen till den 9 maj 2007.

Den 27 april 2007 nedsattes kapitalbeloppen med anledning av att betalning inkommit till Vägverket. Som obetald skuld kvarstod då Kronofogdemyndighetens grundavgifter om sammanlagt 1 000 kr. I stället för att vidta exekutiva åtgärder när avidagen passerats skickades en ny underrättelse ut till N.S. Som avidag angavs denna gång den 7 juni 2007.

Den 25 maj 2007 skickades blanketten ”Redogörelse för inkomstförhållanden” till N.S. Som sista svarsdag angavs den 8 juni 2007. Eftersom ingen betalning inkommit den 7 juni 2007 meddelades ett beslut om löneutmätning den 8 juni 2007. Den 14 juni 2007 inkom full betalning varefter löneutmätningens beslutet upphävdes den 18 juni 2007. Några medel hann därför inte utmätas innan beslutet hävdes.

Anmälan

I en anmälan till JO anförde R.S. för N.S. räkning att Mirela Dzanic vid Kronofogdemyndighetens kontor i Malmö genom att fatta beslut om löneutmätning en dag för tidigt inte hade tillgodosett N.S:s rättssäkerhet.

Utredning

Anmälan remitterades till Kronofogdemyndigheten för yttrande.

I sitt remissvar hänvisade Kronofogdemyndigheten – kronodirektören Sven Kihlgren – till ett yttrande från Södra indrivningsavdelningen (ej medtaget här). Efter att ha lämnat den redogörelse för bakgrunden som har återgetts ovan gjorde myndigheten följande bedömning.

Av 4 kap. 12 § utsökningsbalken framgår att gäldenären skall underrättas om målet innan utmätning sker och att underrättelsen skall ske så tidigt att denne kan bevaka sin rätt. Underrättelsen får inte underlåtas annat än om det föreligger risk för att gäldenären exempelvis undanskaffar egendom. Av praxis framgår tydligt att en sådan underrättelse är en förutsättning för att utmätning skall få ske, se exempelvis NJA 1971 s. 375 och RH 1990:120.

Beträffande förfarandet vid utmätning av lön finns i 7 kap. 7 § utsökningsbalken särskilt reglerat att gäldenären, innan ett beslut om utmätning meddelas, skall ges tillfälle att yttra sig. Detta sker genom att en särskild blankett, ”Redogörelse för inkomstförhållanden”, skickas ut till gäldenären för ifyllande, se 7 kap. 5 § utsökningsförordningen.

I förevarande fall har N.S. tillsänts underrättelse om målet och beretts tillfälle att yttra sig inför löneutmätningen. Han har dessutom tillsänts en extra underrättelse (påminnelse) avseende de kvarstående grundavgifterna, något som närmast får betraktas som en ren serviceåtgärd, jfr 6 kap. 2 § utsökningsförordningen.

Enligt myndighetens uppfattning har handläggarens åtgärd att meddela beslut samma dag som den dag som angetts som sista svarsdag för inkomstredogörelsen inte inneburit att N.S:s rättssäkerhet på något sätt åsidosatts. Detta då såväl 4 kap. 12 § som 7 kap. 7 § utsökningsbalken uppfyllts. Däremot menar myndigheten att handläggaren trots det givetvis borde ha inväntat även det senare datumet innan löneutmätningens beslut fattades och att det är beklagligt att så inte skedde. Någon faktisk betydelse för handläggningen av ärendet har dock detta inte inneburit.

R.S. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att N.S. dels fick två sådana underrättelser om målen som avses i 4 kap. 12 § utsökningsbalken om själva målen, dels vid två tillfällen fick möjlighet att yttra sig inför ett eventuellt löneutmätningens beslut enligt 7 kap. 7 § utsökningsbalken. Sedan själva skulderna betalats och endast grundavgifterna återstod gav nämligen myndigheten den 25 maj 2007 honom ett ytterligare tillfälle att komma in med en redogörelse för sina inkomstförhållanden. Myndigheten angav den 8 juni 2007 som sista dag för svar. Den dagen fattade myndigheten beslut om löneutmätning i N.S. pension.

Det finns naturligtvis inget att invända mot att Kronofogdemyndigheten som en serviceåtgärd skickar ytterligare underrättelser m.m. till en gäldenär. När det gäller underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken om ett mål om utmätning finns det dessutom en föreskrift i 6 kap. 2 § utsökningsförordningen (1981:981) att ytterligare underrättelser skall lämnas när det är påkallat.

I det nu aktuella fallet hade myndigheten valt att ge N.S. en ytterligare möjlighet att yttra sig enligt 7 kap. 7 § utsökningsbalken. I det läget borde myndigheten givetvis ha avvaktat någon dag efter den sista svarsdagen innan den fattade beslutet om löneutmätning. Detta gäller oavsett om detta innebar någon rättsförlust för N.S. eller inte.

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

Tjänstemän vid Kronofogdemyndigheten har uppträtt olämpligt, bl.a. genom att delge gäldenären, som var lärare, ett beslut på dennes arbetsplats under pågående lektion. Även fråga om kravet på utredning inför ett beslut om löneutmätning

(Dnr 4254-2007)

I en anmälan, som kom in till JO den 28 september 2007, anförde H.E., såvitt här är av intresse, följande.

Den 29 september 2005 kom kronoinspektören Inger Gustafsson och en kollega till hennes arbetsplats på en skola. De accepterade inte H.E:s vädjan att återkomma efter den pågående lektionens slut utan kom in i klassrummet. De ville först lägga upp handlingarna på en bänk men H.E. visade dem till ett materialrum. Under besöket förlorade H.E. kontrollen över klassrumssituationen och såg sig nödsakad att avbryta lektionen och sända hem eleverna. Där-efter fortsatte diskussionen med tjänstemännen från Kronofogdemyndigheten. Bland annat diskuterades utmätningen av en bil. H.E. ansåg sig inte ha någon skyldighet att uppge vem hon hade sålt bilen till och var den fanns. Inger Gustafsson tog även upp fråga om utmätning av lön. H.E. fick dock ingen anmodan eller möjlighet att komma in med uppgifter om sin faktiska boendekostnad.

Den 3 oktober 2005 beslutade Kronofogdemyndigheten om utmätning i lön. Beslutet grundades bl.a. på en uppskattad boendekostnad som bara var hälften av den faktiska.

Kronofogdemyndigheten yttrade sig efter remiss. Här återges endast följande avsnitt av remissvaret.

C. Delgivning av utmätning på arbetsplats

KFM konstaterar att det aktuella utmättningsbeslutet har delgivits i enlighet med lag. KFM finner dock, utifrån vad som anförts från VIA, att delgivningen inte utförts på ett omdömesgillt sätt.

I 3 kap. 1 § första stycket utsökningsförrordningen (1981:981), UF, sägs följande:

Kronofogdemyndigheten ska se till att en förrättning inte väcker onödig uppmärksamhet eller annars orsakar svaranden eller annan enskild större olägenhet än som är nödvändigt.

KFM vill med skärpa framhålla att vid delgivning på en arbetsplats måste en förrättningsman alltid verka för att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar den som ska delges större olägenhet än vad som är nödvändigt.

KFM finner med beklagande att den aktuella delgivningsförrättningen på klagandens arbetsplats inte står i överensstämmelse med 3 kap. 1 § UF.

D. Utmätning i lön

Klaganden uppger att utmätning i lön har beslutats utan att hon fått möjlighet att inkomma med uppgift om bostadskostnader.

I yttrande från VIA framgår att förrättningsmannen vid delgivningsförrättningen på klagandens arbetsplats nämnt att utmätning i lön kunde bli aktuellt. Klaganden lämnade, på grund av den upprörda stämningen vid delgivningsförrättningen, inte några uppgifter om sina bostadskostnader. Några dagar senare beslutades om utmätning i lön varvid gäldenärens hyra upptogs enligt schablon.

Den aktuella utmätningen i lön är numera avslutad.

I 7 kap. 7 § utsökningsbalken, UB, framgår att gäldenär ska, innan utmätning i lön meddelas, ges tillfälle att yttra sig om det inte avsevärt skulle fördröja handläggningen.

I handboken sid. 147 sägs följande:

Innan beslut om utmätning meddelas skall gäldenären beredas tillfälle att yttra sig, om det kan ske utan avsevärd fördröjning.

Vidare sägs:

När en gäldenär bereds tillfälle att yttra sig skall [han] uppmanas att redogöra för sina inkomster, sin försörjningsbörda och de omständigheter i övrigt som har betydelse för målet.

Av 7 kap. 5 § andra stycket UB framgår att boendekostnad är den enda kostnad som KFM enligt lag är skyldig att lägga till normalbeloppet. Denna skyldighet medför att KFM måste vinnlägga sig om att utreda gäldenärens bostadskostnad. Om bostadskostnaden inte går att utreda kan KFM beräkna kostnaden med utgångspunkt från kostnadsläget på orten s.k. schablonhyra.

KFM vill understryka vikten av att en förrättningsman verkligen tar sig tid att utreda en gäldenärs ekonomiska situation och då särskilt bostadskostnaden.

H.E. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 8 maj 2008 anförde *JO Nordenfelt* i huvudsak följande.

Delgivning på arbetsplatsen

Den 29 september 2005 infann sig två tjänstemän från Kronofogdemyndigheten på H.N:s arbetsplats. Avsikten tycks i första hand ha varit att delge H.N. beslutet om utmätning av bilen, men även andra frågor förefaller ha diskuterats.

H.N. har i sin anmälan lämnat en tämligen detaljerad redogörelse för händelseförloppet och bl.a. anført att hon känt sig kränkt. Kronofogdemyndigheten har delvis tillbakavisat H.N:s kritik. Det går knappast att i detalj få klarhet i vad som egentligen hänt. Mot bakgrund av stadgandet i 3 kap. 1 § utsökningsförordningen (1981:981) anser jag mig dock kunna uttala att det var

ytterst olämpligt av förrättningsmännen att uppsöka H.E., som arbetade som lärare, under pågående lektion.

Utmätning av lön

Jag instämmer i Kronofogdemyndighetens uppfattning om vikten av att en förrättningsman utreder gäldenärens ekonomiska situation, särskilt bostadskostnaden, innan ett beslut om utmätning av lön fattas. Såvitt framgår av handlingarna i ärendet gjordes utredningen först efter det att utmättningsbeslutet hade fattats.

Kritik mot Kronofogdemyndigheten i Malmö, tillsynsmyndigheten i konkurser, och mot Länsstyrelsen i Skåne län om verkställighet av ett lönegarantibeslut

(Dnr 766-2006)

I en anmälan till JO klagade advokaten Mikael Moritz på Kronofogdemyndighetens i Malmö, tillsynsmyndigheten i konkurser, (tillsynsmyndigheten) och Länsstyrelsens i Skåne län, lönegarantienheten, (länsstyrelsen) handläggning av ett lönegarantiärende. Mikael Moritz anförde i huvudsak följande. Han var konkursförvaltare i ett bolag där ersättning enligt lönegarantilagen var aktuell för de anställda. Den 25 november 2005 och den 19 december 2005 fattade han beslut om lönegaranti avseende bl.a. lön, semesterersättning, obetalda pensionspremier och kostnadsersättningar. Mellan jul och nyår kontaktades han av flera löneborgenärer som uppgav att utbetalningarna – såvitt avsåg pensionspremierna – hade ”stoppats” av länsstyrelsen. Då han den 4 januari 2006 tillfrågade tillsynsmyndigheten med vilken rätt utbetalningarna hade stoppats, fick han beskedet ”av hävd”. Hanteringen har medfört att löneborgenärerna fått vänta onödigt länge på tillerkända lönegarantimedel.

Sedan tillsynsmyndighetens akt hade granskats inhämtades yttranden från Kronofogdemyndigheten i Malmö och Länsstyrelsen i Skåne län. Mikael Moritz kommenterade remissvaren.

I sitt beslut den 30 oktober 2007 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

Enligt lönegarantilagen (1992:497) svarar staten för betalning av en arbetstygares fordran hos en arbetsgivare ifall arbetsgivaren bl.a. skulle försättas i konkurs (1 §). I de fall där någon bevakning inte förekommer i konkursen är det konkursförvaltaren som skall pröva och meddela beslut i frågan om en fordran skall betalas enligt garantin (16 §). Förvaltaren skall sända en under rättelse av beslutets innehåll till berörd länsstyrelse samt en kopia till arbets-

tagaren och tillsynsmyndigheten (17 och 19 §§). Under vissa förutsättningar kan förvaltaren ompröva sitt beslut, om utbetalning inte har skett, och han kan även rätta uppenbara fel i ett beslut som beror på förbiseende (18 och 20 §§). Det åligger länsstyrelsen att betala ut garantibeloppet (22 §). Innan garantibelopp för fordran på uppsägningslön betalas ut skall arbetstagaren till länsstyrelsen lämna in en försäkran om sina anställnings- och löneförhållanden under uppsägningstiden (25 §). Om en arbetstagare är missnöjd med förvaltarens beslut kan han väcka talan mot staten inom tre veckor efter det han fick del av beslutet (29 §). Anser tillsynsmyndigheten att beslutet är oriktigt får myndigheten väcka talan mot arbetstagaren inom tre veckor från det att myndigheten fick del av beslutet (30 §). Om någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att garantibelopp har betalats ut obehörigt eller med för högt belopp skall återbetalning ske med vad som har betalats för mycket (34 §). Enligt 11 § i lönegarantiförordningen (1992:501) handhas återkrav av garantibelopp av länsstyrelsen.

JO uttalar sig inte huruvida de beslut om lönegaranti som konkursförvaltaren fattade var korrekta eller inte. JO:s granskning tar enbart sikte på om tillsynsmyndighetens respektive länsstyrelsens handläggning varit korrekt i formell mening.

Av utredningen framgår att tillsynsmyndigheten kontaktade förvaltaren den 20 december 2005 för att efterhöra om denne ansåg att ett beslut beträffande en viss löntagare var korrekt. Tillsynsmyndigheten hävdar att förvaltaren vid ett samtal den 28 december 2005 preliminärt bekräftade att besluten var felaktiga såvitt avsåg pensionspremierna, men att han skulle återkomma med besked. Samma dag kom tillsynsmyndigheten och länsstyrelsen överens om att länsstyrelsen skulle avvakta med utbetalningarna beträffande pensionspremierna. Den 4 januari 2006 meddelade förvaltaren tillsynsmyndigheten att han ansåg besluten vara beloppsmässigt korrekta. Den 10 januari 2006 meddelade tillsynsmyndigheten länsstyrelsen att pensionspremierna kunde utbetalas. Den 11 januari 2006 verkställde länsstyrelsen utbetalningarna.

Tillsynsmyndigheten skall enligt 7 kap. 27 § konkurslagen (1987:672) övervaka att förvaltningen av konkursen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med konkurslagens bestämmelser och andra författningar. Tillsynsmyndigheten skall vidare vaka över förvaltarens sätt att sköta sitt uppdrag ur formell synpunkt, men även utöva en materiell tillsyn över förvaltningen av konkursboet (Konkurslagen, en kommentar, del II s. 7:50).

I förevarande fall ansåg tillsynsmyndigheten att de beslut som förvaltaren hade fattat var felaktiga i vissa avseenden. I sådana fall ger lönegarantilagen, som framgår ovan, tillsynsmyndigheten möjlighet att i tingsrätten väcka talan mot arbetstagaren. Varken lönegarantilagen eller annan författning ger tillsynsmyndigheten någon rätt att begära av länsstyrelsen att den skall avvakta med utbetalningarna.

Vad som också borde ha tagits i beaktande vid myndigheternas handläggning var en förvaltarens möjlighet att ändra ett meddelat beslut om lönegaranti. Tidigare JO Jan Pennlov har i ett beslut (JO 1996/97 s. 130) uttalat bl.a. följande. Konkursförvaltarens handhavande av lönegarantifrågor i konkurser utgör myndighetsutövning och beslut i frågan om en fordran i konkurs skall betalas genom garantin kan jämföras med andra myndighetsbeslut om ekonomiska förmåner. Några bestämmelser om förvaltarens handläggning finns inte i lönegarantilagen. I förarbetena till lagen uttalade departementschefen, att när så erfordras kan ledning i stället sökas i vad som gäller enligt förvaltningslagen (prop. 1991/92:139 s. 32). JO Jan Pennlov uttalade vidare att bestämmelsen i 27 § förvaltningslagen (1986:223) om omprövning av beslut är tillämplig på förvaltarens handläggning.

Av 27 § följer bl.a. att beslut inte får omprövas till nackdel för någon part. Mot denna bakgrund kan det därför ifrågasättas vilka möjligheter förvaltaren i aktuellt ärende hade att ändra de positivt gynnande beslut han tidigare hade meddelat, eftersom det knappast rörde sig om skrivfel eller andra uppenbara förbiseenden. Tillsynsmyndigheten borde därför ha insett att förvaltaren sannolikt saknade möjlighet att ändra besluten, varför förfarandet att be länsstyrelsen att avvakta med utbetalningarna starkt kan ifrågasättas även utifrån detta perspektiv.

Tillsynsmyndigheten förtjänar således kritik för sitt agerande att begära av länsstyrelsen att den skulle avvakta med utbetalningarna av lönegarantimedlen. Tillsynsmyndigheten hade i stället att enligt 30 § lönegarantilagen väcka talan mot arbetstagarna vid tingsrätt.

Länsstyrelsen hävdar att åtgärden att avvakta med utbetalningarna – i den del försäkringen enligt 25 § lönegarantilagen inte aktualiserats – inte föregicks av någon styrning från tillsynsmyndigheten. Det var fråga om ett praktiskt handlande som syftade bl.a. till att undvika tvist i domstol.

För egen del konstaterar jag att det är utrett att tillsynsmyndigheten kontaktade länsstyrelsen. Om denna kontakt inte hade förekommit torde länsstyrelsen ha verkställt utbetalningarna så snart de formella förutsättningarna förelåg. Bestämmelserna om lönegaranti har sociala syften och skall skydda arbetstagare från att stå utan lön eller annan ersättning när arbetsgivaren har försatts i konkurs. Utbetalning av garantibelopp måste därför ske med viss skyndsamhet. Länsstyrelsens agerande i förevarande fall försenade utbetalningarna. Länsstyrelsen kan inte undgå kritik för det inträffade.

Avslutningsvis vill jag anmärka att både tillsynsmyndigheten och länsstyrelsen förefaller ha agerat utifrån ett praktiskt perspektiv som dock saknar stöd i lag. Det får naturligtvis inte förekomma att myndigheter på det sättet gör ändamålsbedömningar av den lagstiftning de har att tillämpa.

En konkursförvaltare har underlåtit att meddela ett beslut i en fråga om lönegaranti

(Dnr 5016-2006)

JO Nordenfelt meddelade den 22 oktober 2007 ett beslut med följande lydelse.

Bakgrund

PFI Miljöteknik AB försattes i konkurs den 27 oktober 2003. Till förvaltare utsågs advokaten Håkan Kjellgren. L.N. var en av bolagets aktieägare.

Anmälan

L.N. framförde i en anmälan, som kom in till JO den 24 oktober 2006, klagomål mot konkursförvaltaren Håkan Kjellgren. L.N. anförde bl.a. följande. Han var anställd i bolaget enligt ett aktieägaravtal. Han framförde vid sex tillfällen anspråk på lönegaranti till Håkan Kjellgren. Han begärde också att bli uppsagd från bolaget. Håkan Kjellgren vägrade att säga upp honom och fattade inte heller något beslut i lönegarantifrågan. L.N. hävdade även att det förekom oegentligheter i bolaget och att Håkan Kjellgren inte hade reagerat på det.

Utredning

Konkursförvaltarens redogörelse enligt 7 kap. 20 § konkurslagen (1987:672) hämtades in och granskades. Kronofogdemyndigheten, tillsynsmyndigheten i konkurser, lämnade muntliga uppgifter med innehållet att det inte finns något beslut angående lönegaranti i myndighetens akt.

Anmälan remitterades därefter till konkursförvaltaren för yttrande. I sitt svar anförde Håkan Kjellgren bl.a. följande.

Jag förordnades den 5 november 2003 av Luleå tingsrätt till konkursförvaltare i PFI Miljöteknik AB:s, 556508-2673, konkurs. Konkursen handlades på sedvanligt sätt och Luleå tingsrätt avskrev i slutligt beslut den 17 maj 2006 konkursen.

Det är riktigt att L.N. har framfört att han är anställd i bolaget och att han skall sägas upp från sin anställning i detta. Det är vidare riktigt att han har framställt anspråk på statlig lönegaranti.

Det framgår av aktieägaravtal rörande bolaget, upprättat den 8 november 1995, att L.N. anställdes i bolaget enligt separat avtal. Detta anställningsavtal har inte återfunnits i de handlingar som jag har erhållit i anledning av konkursen. Inte heller L.N. har översänt detta anställningsavtal.

Vidare framgår av bolagets årsredovisningar för perioderna 1996/1997, 1999/2000, 2000/2001 och 2001/2002, direkt eller indirekt att bolaget under dessa år saknade anställda. Av årsredovisningen 1995/1996 framgår att bolaget under perioden hade i medeltal 0,5 anställd.

Vid samtal med bolagets ställföreträdare vid konkursutbrottet uppgav de att bolaget saknade anställda vid denna tidpunkt.

Jag har således inte funnit annat stöd för att L.N. skulle vara anställd i bolaget än dennes egna uppgifter härom. Med anledning härav har jag funnit att det saknas möjlighet att säga upp L.N. från sin påstådda anställning. Detta eftersom någon anställning inte förelåg enligt min uppfattning. Då någon anställning inte förelåg finns inte heller skäl att meddela beslut i frågan om eventuell statlig lönegaranti i detta fall.

Upplysningsvis kan nämnas att även för det fall en anställning hade kunnat sägas ha förelegat, så torde det ändå vara så att någon ersättning genom den statliga lönegarantin inte hade varit aktuell. Det är inte ens påstått och finns inte heller något som tyder på att L.N. någonsin har erhållit någon lön från bolaget.

L.N. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Konkursförvaltarens handhavande av lönegarantifrågor i konkurser utgör myndighetsutövning, vilket medför att förvaltarna beträffande denna del av sin verksamhet står under JO:s tillsyn (se bl.a. JO 1996/97 s. 127).

Enligt 1 § lönegarantilagen (1992:497) svarar staten för betalning av en arbetstagares fordran hos en arbetsgivare ifall arbetsgivaren bl.a. skulle försättas i konkurs. I de fall där någon bevakning inte förekommer i konkursen är det konkursförvaltaren som enligt 16 § samma lag skall pröva och meddela beslut i frågan om en fordran skall betalas enligt garantin. Av 3 § lönegarantiförordningen (1992:501) följer att ett sådant beslut skall innehålla bl.a. uppgift om den fordran som arbetstagaren har mot konkursgäldenären och i vilken mån den skall betalas av garantin samt skälen för beslutet och uppgift om hur beslutet överklagas. Om en arbetstagare är missnöjd med förvaltarens beslut kan han enligt 29 § lönegarantilagen väcka talan mot staten inom tre veckor efter det han fick del av beslutet.

Jag uttalar mig inte huruvida L.N. var berättigad till ersättning enligt lönegarantilagen eller inte. Min granskning tar enbart sikte på konkursförvaltarens formella handläggning av lönegarantifrågan.

Bestämmelserna om lönegaranti har sociala syften och skall skydda arbetstagare från att stå utan lön eller annan ersättning när arbetsgivaren har försatts i konkurs. I detta ligger att handläggningen av anspråk på lönegaranti skall vara skyndsamt. Konkursförvaltaren skall därför snarast efter ett anspråk på lönegaranti framställts utreda och pröva det.

L.N. har till Håkan Kjellgren framfört att han varit anställd i bolaget och att han hade anspråk på lönegaranti. Det har ålegat Håkan Kjellgren att skyndsamt ta ställning till anspråket och meddela ett förmligt beslut i saken enligt ovan nämnda bestämmelser. Även om konkursförvaltaren bedömer anspråket som ogrundat skall ett beslut i frågan om lönegaranti fattas.

2008/09:JO1

Jag är därför kritisk till att Håkan Kjellgren inte meddelade något formligt beslut med anledning av det anspråk som L.N. framställt.

Det som L.N. i övrigt har anfört avser inte något som står under JO:s tillsyn. Jag uttalar mig därför inte i dessa frågor.

Ärendet avslutas.

Försvarmakten

Kritik mot Försvarmakten, Livgardet, för ändring av ett meddelat beslut till nackdel för den enskilde m.m.

(Dnr 94-2007)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 januari 2007, klagade Lars Lunning på ryttmästaren Niclas Erwall, Livgardet, med anledning av ett beslut fattat av denne den 5 juni 2006 gentemot Lars Lunnings son Jesper Lunning. Han klagade vidare på det sätt som ärendet därefter handlagts och anförde bl.a. följande. Jesper Lunning utbildades till militärpolis vid Livgardet och avslutade sin tjänstgöring den 24 maj 2006, varvid han tilldelades betyg och en värnpliktsmedalj. Tidigt på morgonen påföljande dag blev han indragen i en händelse utanför Stockholms slott där soldater från en annan skvadron inom Livgardet fullgjorde vakttjänstgöring. En av deltagarna i Jesper Lunnings sällskap uppträdde därvid klandervärt och uttalade sig nedsättande om dem som ingick i vaktstyrkan och överskred vidare en bevakningslinje som var särskilt utmärkt på marken och som inte fick överskridas av civila. Ett mycket hårdhänt ingripande skedde då, något som kritiserades av Jesper Lunning i förhållande till vaktstyrkans chef. I beslutet den 5 juni 2006 angavs att han, på grund av sitt förehavande på Stockholms slott på morgonen den 25 maj 2006, inte längre bedömdes som lämplig att tjänstgöra som militärpolis i Försvarmakten, att han inte längre var kvalificerad att söka internationell tjänst och att han skulle skicka in sitt nuvarande betyg och sin värnpliktsmedalj i ett bifogat kuvert.

Lars Lunnings klagomål kan sammanfattas enligt följande.

1. Det kan ifrågasättas om Niclas Erwall var behörig att vidta åtgärder med anledning av en händelse den 25 maj 2006, dvs. efter det att militär-tjänstgöringen hade avslutats.
2. Beslutet den 5 juni 2006 fattades utan att Jesper Lunning bereddes tillfälle att yttra sig över händelsen eller över den information som Niclas Erwall fått genom kontakter med andra. Niclas Erwall fann inte heller anledning att utreda varför Jesper Lunning yttrade sig vid det aktuella tillfället, vilket särskilt med hänsyn till det betyg han tidigare erhållit borde ha gjorts. Beslutsunderlaget var således ofullständigt.
3. Jesper Lunning tillskrev Niclas Erwall vid två tillfällen, den 11 juni 2006 och den 30 oktober 2006, och lämnade sin syn på händelsen. Niclas Erwall har inte kommenterat dessa uppgifter.

4. Niclas Erwall var inte behörig att ålägga Jesper Lunning att återställa den värnpliktsmedalj som tilldelats honom då truppen hemförlovades den 24 maj 2006.

Utredning

Försvarsmakten anmodades att yttra sig över det som Lars Lunning hade framfört.

I ett remissvar den 23 februari 2007 anförde Försvarsmakten, Högvartaret, genom överbefälhavaren general Håkan Syrén, bl.a. följande (bilagda handlingar har här utelämnats).

Redogörelse för bakgrunden

Jesper Lunning genomförde sin militära grundutbildning som gruppbefälsuttagen vid Militärpolisen under perioden 1 augusti 2005 till den 26 maj 2006. Grundutbildningen fullgjordes vid Livgardet.

Den 24 maj avslutades Lunnings tjänstgöring trots att han genom Pliktverkets beslut var inskriven för tjänstgöring fram till den 26 maj 2006. Anledningen till att Lunning utryckningsrapporterades med fullgjord utbildning redan den 24 maj var att den 25 maj var helgdag varför Lunning och övriga värnpliktiga erhöll tjänstledighet den 25 och den 26 maj 2006. Före det att Lunning avslutade sin tjänstgöring erhöll han sitt militära betyg vilket var daterat den 17 maj 2006.

Under kvällen den 24 maj 2006 rapporterade vakthavande officeren vid Stockholms slott att Lunning och två kamrater hade uppträtt olämpligt och stört de värnpliktiga posterna vid slottet (bilaga 3 till Livgardets yttrande). Mot bakgrund av rapporten beslutade Lunnings kompanichef, ryttmästare Niclas Erwall, genom en skrivelse till Lunning daterad den 5 juni 2006 att sänka Lunnings militära betyg avseende lämplighet från betyget 8 till 5. Sänkningen av betyget innebar att Lunning kom att bedömas som godkänd i stället för det tidigare betyget, väl godkänd, samt att Lunning inte längre var kvalificerad för internationell tjänst. Erwall angav även i skrivelsen sitt beslut att Lunning skulle återlämna den medalj som han erhållit med anledning av sin värnpliktstjänstgöring.

Lunning ifrågasatte Erwalls beslut i en skrivelse den 11 juni 2006 men erhöll inte något svar från Erwall eller Livgardet. Mot den bakgrunden vände sig Lunning den 16 juli 2006 till Överbefälhavaren och begärde en utredning i ärendet.

Efter utredning i ärendet fann Försvarsmakten i en skrivelse den 10 oktober 2006 (bilaga 2) att Livgardet inte ägt rätt att återkalla den medalj som Lunning erhållit. Vidare konstaterade Försvarsmakten att det av Högvartarets utredning framkommit att Erwall inte erhållit Lunnings skrivelse och vidarebefordrade därför en kopia av Lunnings brev till Erwall för handläggning. Erwall besvarade därefter Lunnings skrivelse den 23 oktober 2006 samt den 23 november 2006 (bilaga 1 och 2 till Livgardets yttrande).

Försvarsmaktens bedömning

Av 4 kap. 6 § i förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt framgår att tjänstgöringstiden för en värnpliktig slutar den dag den värnpliktige enligt inkallelse avslutar sin tjänstgöring. Jesper Lunning var enligt beslut av Pliktverket inskriven för tjänstgöring fram till och med den 26 maj 2007 och omfattades följaktligen av bl.a. lagen om totalförsvarsplikt vid den tidpunkt när han rapporterades av vaktchefen vid Stockholms slott. Lunning stod följaktligen under Erwalls befäl vid tiden för den rapporterade händelsen och chefen för Livgardet eller Erwall hade exempelvis ägt rätt att med stöd av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret kunnat pröva Lunnings agerande disciplinärt. Erwall var följaktligen militär chef för Lunning till och med den 26 maj 2006 trots att Lunning hade avrustat och utryckningsrapporterats från Livgardet.

I fråga om de beslut som Erwall fattade genom skrivelsen den 5 juni 2005 så konstaterade Försvarsmakten genom skrivelsen den 10 oktober 2006 att Erwall inte ägde rätt att återkalla den värnpliktsmedalj Lunning tidigare erhållit. Av Tjänstemeddelande för Försvarsmakten den 26 februari 2003 framgår att medalj skall tilldelas värnpliktig som belöning för fullgjord värnpliktsutbildning om han eller hon erhållit värnpliktsbetyg 10-5-5. Lunning hade följaktligen rätt att behålla den värnpliktsmedalj han tidigare erhållit och enligt Försvarsmaktens mening är det över huvud taget inte möjligt att i efterhand återkalla en tilldelad medalj på grund av en senare inträffad händelse.

Erwall ägde inte heller rätt att i efterhand ändra det värnpliktsbetyg Lunning erhållit. Försvarsmakten har visserligen i ett flertal fall beslutat att ompröva beslutade värnpliktsbetyg och dessa omprövningar har då normalt också gjorts av det befäl som ursprungligen beslutade om det tidigare betyget (jfr JO beslut 2000/01 s. 260). En omprövning skall dock alltid följa bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) (FL). Av 27 § FL framgår att en omprövning av ett betyg förutsätter att det ursprungliga betyget var uppenbart oriktigt men även att betyget kan ändras utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Bestämmelserna i FL gäller dock under förutsättning att det tidigare betyget meddelats Lunning.

Av utredningen framgår att betyget 10-8-8 skriftligen hade överlämnats till Lunning före den 24 maj 2006. Det ursprungliga betyget var följaktligen i förvaltningsrättslig mening delgivet Lunning. Den ändring av betyget till 10-5-8 som Erwall beslutade var dessutom till uppenbar nackdel för Lunning och mot den bakgrunden förelåg inte rättslig grund för Erwall att ändra det betyg Lunning tidigare erhållit (jfr JO 2000/01 s. 434). Försvarsmakten kommer mot denna bakgrund att tillse att Lunning erhåller det ursprungligt beslutade värnpliktsbetyget 10-8-8.

I fråga om Erwalls handläggning vid omprövningen av Lunnings värnpliktsbetyg så kan konstateras att det i förvaltningslagen inte föreligger några uttryckliga bestämmelser om skyldighet att kommunicera med berörda parter (jfr prop. 1985/86:80 s. 79). Detta sammanhänger med att en begäran om omprövning normalt begärs av den part som önskar en omprövning. Part som berörs av en omprövning är därför normalt helt införstådd med innehållet i handlingarna i det ärende som är föremål för omprövning. Enligt Försvarsmaktens uppfattning måste emellertid 16 § förvaltningslagen ges motsvarande tillämpning även vid en omprövning enligt 27 § om det tillförs uppgifter i ärendet som part inte äger kännedom om. Mot denna bakgrund är det Försvarsmaktens uppfattning att Erwall borde ha underrättat Lunning om inne-

2008/09:JO1

hållet i vaktchefens rapport och även givit Lunning möjlighet att yttra sig över vad som sägs i rapporten.

Försvarsmakten finner sammanfattningsvis att ryttmästare Niclas Erwall var militär chef för Jesper Lunning fram till den 26 maj 2006. Erwall ägde emellertid inte rätt att återkalla Lunnings värnpliktsmedalj och inte heller rätt att besluta om att sänka hans redan meddelade värnpliktsbetyg. Erwall borde även ha givit Lunning tillfälle att yttra sig över den rapport som vaktchefen upprättat och som var underlag för Erwalls beslut, före det att Erwall beslutade i ärendet.

I bilaga 1 till remissvaret, yttrande från Försvarsmakten, Livgardet, den 8 februari 2007, anfördes följande angående att Niclas Erwall inte tagit del av Jesper Lunnings brev den 11 juni 2006 förrän i oktober 2006.

Livgardet finner dock anledning att se självkritiskt på den tidsmässiga hanteringen av korrespondensen. Alltför lång tid har åtgått i posthanteringen. Detta faktum kan dock inte belasta den anmälda officeren utan skall bli en fråga för översyn av våra administrativa rutiner.

I bilaga 2 till remissvaret, skrivelse från Försvarsmakten, Högkvarteret, genom Försvarsmaktens utbildningsinspektör, brigadgeneral Bengt Axelsson, till Jesper Lunning den 10 oktober 2006, anfördes bl.a. följande.

Slutsats

Då Du ryckte in som gruppbefäl (PA805) och ryckte ut som ställföreträdande gruppchef (PA805 371) så har ingen ändring av värnpliktsnivån skett ("degradering").

Vidare har Livgardet enligt gällande praxis rätt att ändra vitsorden ända fram till och med uttrykningsdagen.

Dock äger inte Livgardet rätt att återkalla Din värnpliktsmedalj då Du fortfarande har erhållit fullt godkända vitsord, vilket innebär att Du inte skall återlämna densamma.

Enligt 4 § Förvaltningslagen (1986:223) skall frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt. Enligt uppgift från major Erwall så har han inte fått Ditt brev daterat den 11 juni 2006. Högkvarteret kommer därför att vidarebefordra detta brev till honom för handläggning.

Lars Lunning yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 26 september 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

1. Omprövning av betyget

Av 5 kap. 6 § förordningen (1995:238) om totalförsvarspplikt framgår att tjänstgöringstiden för en värnpliktig slutar den dag den värnpliktige enligt inkallelse avslutar sin tjänstgöring.

Jag finner inte skäl att ifrågasätta vad som anges i remissvaret om att Jesper Lunning var inskriven för tjänstgöring fram till och med den 26 maj 2007 och följaktligen i och för sig omfattades av bl.a. lagen om totalförsvarspplikt vid den tidpunkt när han rapporterades av vaktchefen vid Stockholms slott.

Av utredningen framgår att Jesper Lunning delgavs sitt betyg före den 24 maj 2006, dvs. den dag som han rent faktiskt avslutade sin tjänstgöring. En omprövning av detta kan därför, som anges i remissvaret, endast ske under vissa speciella omständigheter.

I 27 § förvaltningslagen (1986:223) anges 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. Skyldigheten gäller vidare även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Omprövningsskyldigheten enligt denna bestämmelse är en minimireglering. Den är inte avsedd att inskränka de omprövningsbefogenheter som myndigheterna har på sedvanerättslig grund (prop. 1985/86:80, s. 39 och 76). Enligt praxis vinner ett gynnande beslut inom förvaltningsförfarandet i allmänhet rättskraft. Beslutet kan i princip inte återkallas eller ändras av beslutsmyndigheten. Endast om en författningsbestämmelse medger det, om det gynnande beslutet försetts med återkallelseförbehåll, om beslutet av säkerhetsskäl fortsättningsvis inte skall gälla eller om beslutet meddelats till följd av att den enskilde vilselett myndigheten kan det upphävas (Hellners/Malmqvist: Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, 2007, s. 37 f.).

I Jesper Lunnings fall var de aktuella ändringarna till uppenbar nackdel för honom. Därmed var ändringen av hans värnpliktsbetyg inte en tillåten omprövning enligt 27 § förvaltningslagen. Det finns ingen specialförfattning som reglerar möjligheten att ändra ett meddelat betyg för en värnpliktig. Utredningen ger inte heller stöd för att någon av principerna om ändring av gynnande beslut kan vara tillämplig (jfr JO 2000/01 s. 434). Jag instämmer således i bedömningen i remissvaret att det inte förelåg rättslig grund för Niclas Erwall att ändra det betyg Jesper Lunning tidigare erhållit. Jag är mycket kritisk till det inträffade. Jag finner det anmärkningsvärt att utredningen vid Försvarsmakten, Högkvarteret, som gjordes på begäran av Jesper Lunning under hösten 2006 inte uppmärksammade felet utan tvärtom konstaterade att

2008/09:JO1

Livgardet enligt gällande praxis har rätt att ändra vitsorden ända fram till och med uttryckningsdagen.

2. Beslut utan hörande av Jesper Lunning

Att närmare utreda handläggningens överensstämmelse med reglerna om omprövning enligt 27 § förvaltningslagen framstår inte som meningsfullt med hänsyn till att, som ovan redogjorts för, dessa inte varit tillämpliga. Jag vill dock framhålla att en handläggning som syftar till att besluta till nackdel för den enskilde i ett ärende utan att höra denne inte står i överensstämmelse vare sig med allmänna förvaltningsrättsliga principer eller med t.ex. de regler som enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., gäller vid disciplinförfaranden.

3. Begäran om återställande av medaljen

Försvarsmakten har anfört att Jesper Lunning haft rätt att behålla medaljen. Jag finner inte någon anledning att kommentera saken vidare.

4. Besvarande av Jesper Lunnings skrifter

I 4 § förvaltningslagen anges bl.a. att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Av utredningen framgår att Niclas Erwall inte erhållit Jesper Lunnings skrift den 11 juni 2006 förrän i oktober 2006 i samband med Försvarsmaktens utredning. Jag delar Försvarsmaktens uppfattning att alltför lång tid har åtgått i posthanteringen internt hos Livgardet. För detta kan myndigheten inte undgå kritik. Mot bakgrund av vad som anges i bilagan till remissvaret om åtgärder för att förbättra rutinerna är något ytterligare uttalande från min sida inte påkallat.

Vad Lars Lunning i övrigt har anfört om besvarandet av Jesper Lunnings skrifter föranleder inte någon åtgärd från min sida.

Sammanfattningsvis ger utredningen i ärendet vid handen att Försvarsmaktens handläggning av ärendet har varit förenad med stora brister. Jag utgår från att rutinerna numera är sådana att ett upprepande kan undvikas.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutar jag ärendet.

Förvaltningsdomstolar

Kritik mot en länsrätt för att en part, en socialnämnd, vid en muntlig förhandling inte fick möjlighet att yttra sig angående uppgifter som framkommit under förhandlingen

(Dnr 1919-2007)

Anmälan

I en anmälan mot Länsrätten i Mariestad begärde Socialnämnden i Falköpings kommun att JO skulle granska domstolens handläggning av ett mål angående en ansökan om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga – LVU. Socialnämnden framförde bl.a. följande.

Socialnämnden beslutade den 10 januari 2007 om omedelbart omhändertagande enligt LVU av flickan N.H., född år 1994, vilket beslut fastställdes av Länsrätten i Mariestad den 22 januari 2007. Sedan socialnämnden i ansökan, som kom in till länsrätten den 6 februari 2007, begärt att N.H. skulle beredas vård enligt 1 § och 2 § LVU, hölls muntlig förhandling i målet den 16 februari 2007. Vid förhandlingen gavs modern, hennes ombud och barnets ombud utrymme att föra talan. Då kommunjuristen, som biträdde socialnämnden, begärde ordet förvägrades detta av rådmannen Torsten Sjökvist och förhandlingen förklarades därefter avslutad. Förhandlingen inleddes med att parterna fick redogöra för sina respektive yrkanden. Utöver detta gavs alltså inte socialnämnden tillåtelse att komma till tals. Socialnämndens intention med att begära ordet var inte att upprepa det som redan framförts skriftligen utan att kunna bemöta de påståenden och slutsatser som ombuden hade redovisat under förhandlingen.

När socialnämnden tog del av domen, där det framgick att länsrätten hade avslagit socialnämndens ansökan om vård enligt LVU, beslutade nämnden att överklaga och begära inhibition. Syftet med begäran om inhibition var att säkerställa att barnets mor inte skulle hämta flickan från den utredningsinstitution där hon varit placerad sedan det omedelbara omhändertagandet. Socialförvaltningen kontaktade Torsten Sjökvist och upplyste om sin begäran och om att det var av största vikt att länsrätten uppmärksammade det fax som nämnden skulle skicka samt behandlade det som brådskande. Torsten Sjökvist gav vid telefonsamtalet intryck av att faxet skyndsamt skulle vidaresändas till kammarrätten. Faxet skickades till länsrätten fredagen den 23 februari 2007 kl. 14.27. Länsrätten dröjde dock till efter veckoslutet med att översända handlingarna till kammarrätten. Vid den tidpunkten hade modern redan agerat och hämtat hem dottern från utredningsinstitutionen.

Utredning

Länsrätten anmodades att göra en utredning och yttra sig angående vad som framförts i anmälan.

Rådmannen Torsten Sjökvist yttrade följande.

Av protokoll över förhandlingen framgår att den pågått klockan 14.00–17.00, med två pauser. Efter förhandlingen överlade länsrätten och beslutade dom i målet, vilket avslutades kl. 17.30.

Socialnämnden anför att man inte fått tillräckligt utrymme för sin talan och att förhandlingen avbrutits av undertecknad trots att man påtalat detta.

Socialnämndens talan i målet har sin grund i en inom myndigheten upprättad skriftlig utredning. Socialnämnden vidhöll vid förhandlingen sin ansökan om vård. I den situationen var det främst av vikt att klargöra vilken inställning som vårdnadshavaren respektive barnets ställföreträdare och offentliga biträde hade i målet. Länsrätten hörde som vittnen barnets lärare och den man som mor och barn flyttat till. Socialnämndens företrädare hade då tillfälle att ställa frågor. Som nämnts så avslutades förhandlingsdelen kl. 17.00. Det är riktigt att kommunjuristen i samband med det inte gavs tillfälle att anföra mera. Det kan jag nu bara beklaga. Å andra sidan så hade socialnämnden rollen som sökande i målet och det bör därför ha varit vårdnadshavaren och/eller barnets ställföreträdare som skulle ha haft sista ordet.

I sin begäran om granskning tar socialnämnden vidare upp sådant som har samband med nämndens överklagande av länsrättens dom. Även i det fallet var det fråga om åtgärder en fredag eftermiddag. Det är riktigt att jag kontaktades av en kvinna från socialtjänsten. Jag vill också minnas att hon framförde vikten av att faxet uppmärksammades och att jag förklarade att det är andra inom länsrätten som tar emot fax (på en annan våning). Efter samtalet försökte jag vidarebefordra att ett fax med överklagande skulle inkomma hit, men jag minns inte nu vem eller vilka jag kontaktade.

Slutligen kan nämnas att kammarrätten numera genom dom 2007-04-05 bifallit socialnämndens yrkande om tvångsvård (skiljaktig mening framgår av domen).

Lagmannen Anna-Karin Lundberg yttrade bl.a. följande (bilagorna uteslutna här).

Länsrätten har vid kontroll av inkomna fax konstaterat att ifrågavarande fax inkom till länsrätten kl. 15.39 dvs. drygt en timma senare än den av socialnämnden angivna tidpunkten, jfr trafikrapport, bilaga 2. Vintertid gällde vid tillfället, stor noggrannhet gäller beträffande faxarnas tidsinställning i domstolarna just med hänsyn till att tidpunkter kan ifrågasättas vid överklaganden m.m. Vid vilken tidpunkt ifrågavarande fax har hämtats av handläggare framgår inte av anteckningar i målhanteringssystemet VERA. Detta är heller inte någon föreskriven åtgärd vid domstolen. Överklagandet har däremot registrerats och rättidsprövats av behörig domstolssekreterare. Överklagandet och akten har senare samma dag, dock senast klockan 16.30 översänts till Kammarrätten i Jönköping med ordinarie postgång, se dagboksblad bilaga 3. Denna rutin är en överenskommelse med överrätterna då dessa inte vill pröva överklaganden utan tillgång till fullständigt aktmaterial inklusive band med vittnesförhör. Hade länsrätten faxat över överklagandet och övriga handlingar i målet skulle detta troligtvis inte ha varit kammarrätten till del förrän tidigare

efter klockan 17.00. Kammarrättens beredskap gällande faxar och beslut angående inhibition vid denna sena tidpunkt är inte känd av länsrätten. Länsrätten hade då inte heller samtidigt kunnat förbereda akten för översändning till kammarrätten med vanlig postgång.

Socialnämnden i Falköpings kommun kommenterade remissvaret och anförde att länsrätten i sitt yttrande hade berört ett annat fax än det som var aktuellt i ärendet.

I ett beslut den 1 februari 2008 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Förfarandet vid muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol är när det gäller förhandlingens yttre förlopp i huvudsak oreglerat, till skillnad från vad som gäller i allmän domstol (jfr t.ex. bestämmelserna i 43 kap. 7–9 §§ och 46 kap. 6–10 §§ rättegångsbalken om huvudförhandling i underrätt). Ett grundläggande krav på förfarandet vid en muntlig förhandling är dock givetvis att parterna, även parter som företräder det allmänna, får tillfälle att komma till tals och tillvarata sina intressen, särskilt då domstolen tar upp målet till avgörande i direkt anslutning till den muntliga förhandlingen. Detta följer redan av kommunikationsprincipen (se 10, 12 och 18 §§ förvaltningsprocesslagen, 1971:291).

Socialnämnden har beträffande förfarandet vid den muntliga förhandlingen i länsrätten anført att nämnden trots önskemål härom inte fick möjlighet att yttra sig angående uppgifter som hade framkommit under förhandlingen. Utredningen i ärendet får anses bekräfta detta. Det har inte lämnats någon godtagbar förklaring till det inträffade. Jag kan konstatera att handläggningen inte var tillfredsställande och domstolen kan inte undgå kritik för detta.

Uppgift står mot uppgift i fråga om när socialnämndens fax med överklagande och begäran om inhibition kom in till länsrätten. Jag anser det inte meningsfullt att ytterligare utreda saken.

Med erinran om ovan anförd kritik avslutas ärendet.

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Platschef vid Vägverket har utom tjänsten utfärdat ett intyg om en vägs beskaffenhet; fråga bl.a. om lämpligheten av att i intyget referera till sin befattning vid verket

(Dnr 1430-2007)

Anmälan

Kassören i Skara missionsförsamling, Gunnar Wilsson, riktade i en anmälan till JO klagomål mot Vägverket. Klagomålen avsåg obesvarade skrivelser och andra frågor i anslutning till ett intyg om en vägs skick och beskaffenhet. Av anmälan och av de till anmälan fogade handlingarna framgick bl.a. följande. Bo Andersson, platschef vid Vägverket i Skara, intygade den 19 oktober 2006, efter utförd besiktning, att en nyanlagd väg på fastigheten Skara Planteringen 3:3 var helt användbar och med god standard för den trafik den var avsedd för samt att vägen ansågs helt iståndsatt och var till förmån för Skara Planteringen 3:2. I skrivelser till Vägverket i Mariestad framställde ägaren till fastigheten Skara Planteringen 3:2, Skara missionsförsamling, genom Gunnar Wilsson frågor angående intyget och begärde att få kopior av vissa handlingar. Vägverket hade enligt anmälan inte besvarat breven.

Utredning

Från Vägverket i Mariestad lämnades följande muntliga upplysningar. Eftersom Bo Andersson inte arbetar vid Vägverket i Mariestad utan vid Vägverket Produktion i Skara, diariefördes de två breven från Gunnar Wilsson inte i Mariestad utan vidarebefordrades till Skara.

Bo Andersson lämnade bl.a. följande muntliga upplysningar. Vägbesiktningen utförde och intygade han utom tjänsten. Det har han också svarat Gunnar Wilsson efter det första brevet. Det andra brevet besvarade han inte eftersom han redan hade besvarat Gunnar Wilssons frågor. Han besvarade det första brevet i eget namn.

Av handlingar som Bo Andersson därefter sände in till JO framgick bl.a. att han ansåg att Vägverket Produktion inte är någon myndighet.

Vägverket anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Yttrandet skulle avse dels utfärdandet av intyget, dels hanteringen av anmälarens skrivelser.

Vägverket gav genom generaldirektör Ingemar Skogö in följande yttrande.

Ärendet

Av JO:s akt i ärendet framgår bl.a. följande.

I skrivelse, betecknad intyg, dagtecknad den 19 oktober 2006 vitsordade platschefen vid Vägverket Produktion i Skara, Bo Andersson, standarden på en nyanlagd väg på fastigheten Skara Planteringen 3:3. Intyget undertecknades varvid angavs intygsgivarens befattning och kontaktuppgifter vid Vägverket Produktion i Skara.

Den 8 december 2006 inkom Skara missionsförsamling (uppgiven ägare till fastigheten Skara Planteringen 3:2) till Vägverkets lokalkontor i Mariestad med en skrivelse som innehöll ett antal frågor med anledning av det intyget samt en begäran om utfäende av kopior på dokumentation av besiktningen. Skrivelsen vidarebefordrades – utan att diarieföras – till Vägverket Produktion i Skara.

I svar till Skara missionsförsamling daterat den 27 december 2006 anförde Bo Andersson – förutom här inte relevanta delar – att han i början av augusti fått en förfrågan från missionsförbundet om att titta på en väg som byggdes ut till planteringen. Vid besiktningen träffade han bl.a. representanter från missionsförbundet och han förklarade därvid att han arbetade åt Vägverket Produktion och inte för myndigheten Vägverket samt att han utförde besiktningen helt ideellt.

Den 14 februari 2007 inkom Skara missionsförsamling till Vägverkets lokalkontor i Mariestad med ytterligare skrivelse i ärendet. Även denna skrivelse vidarebefordrades utan att diarieföras.

Av i akten tillgänglig tjänsteanteckning framgår att Andersson inte besvarade den andra skrivelsen från missionsförsamlingen eftersom han ansåg att han redan hade svarat på frågorna genom sin skrivelse den 27 december 2006.

Vägverket Produktion har tagit del av akten i ärendet och inkommit med yttranden med anledning av anmälan. Av yttrandena framgår i huvudsak följande. Ärendet borde egentligen inte omfatta Vägverket. Vägen som omnämns är en enskild väg och inblandade personer med anknytning till Vägverket har uttalat sig som sakkunniga privatpersoner när de blivit tillfrågade. Andersson har undertecknat sitt utlåtande i syfte att styrka sin kompetens. Underlagen som efterfrågas finns inte i Vägverket Produktion då det inte varit inblandat.

Vägverkets yttrande över anmälan

Det har inte ålegat Andersson att i egenskap av anställd utföra det ifrågavarande uppdraget att besikta och skriva intyg. Därmed torde stå klart att han, så som han uppgett, agerat som privatperson. Hans tillvägagångssätt att på intygsskrivelsen anbringa uppgifter som närmast givit intrycket av att intygsgivandet skett i hans yrkesutövning har därför varit direkt missvisande och således olämpligt. Det får därvid framhållas att det är av grundläggande betydelse för förtroendet för Vägverket, och för förtroendet för myndigheter generellt, att sådana åtgärder som en anställd vidtar i egenskap av privatperson ges sådan form eller utförs på sådant sätt att det står klart att denne inte agerar på yrkets vägnar. Det sagda gäller även om, som i förevarande fall, syftet är att bistå annan med sina kunskaper inom yrkesområdet.

Dock framstår det som notabelt att det talas om såväl Skara missionsförsamling som Missionsförbundet i Skara som ägare till fastigheten Skara Plan-

teringen 3:2. Det står inte klart för Vägverket – även om mycket talar härför – om de är en och samma. Detta gör sig i sammanhanget särskilt påkallat eftersom vissa representanter (missionsförbundet) synes ha varit medvetna om det riktiga förhållandet i fråga om Anderssons uppdrag.

Härefter skall beröras hanteringen av missionsförsamlingens skrivelser.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) skall allmänna handlingar registreras, diarieföras, utan dröjsmål. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan man välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. Vägverket har, närmare reglerat i särskild dossieplan, bestämt att allmänna handlingar skall registreras. Detta skall därvid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Så har – vilket får bedömas som anmärkningsvärt – inte varit fallet här. Vägverkets lokalkontor i Mariestad hade således rätteligen bort registrera de inkomna handlingarna för Vägverkets räkning och, för det fall det ålegat annan organisatorisk enhet inom Vägverket att svara, underrätta den som riktat skrivelsen om detta förhållande och i övrigt vidta de åtgärder som för- anletts härav. Något agerande av detta slag har uppenbarligen inte heller skett när skrivelserna sedermera inkommit till Vägverket Produktion.

Inte heller handläggningen i övrigt kan förbigås utan anmärkning. Det saknas bl.a helt åtgärder i fråga om den begäran om utfående av handlingar som missionsförsamlingen gjort och likaså uppvisas brister i den i 4 § förvaltningslagen (1986:223) stadgade serviceskyldigheten.

Gunnar Wilsson kommenterade remissvaret och kom in med dokumentation om hur vägen byggdes.

I ett beslut den 1 februari 2008 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att Bo Anderssons besiktning av vägen inte skett inom ramen för hans tjänst vid Vägverket. Inte heller har de bedömningar han gjort av vägen skett i tjänsten. Emellertid har Bo Andersson undertecknat intyget med referens till sin befattning inom Vägverket. Det har därför framstått som om intyget utfärdats i tjänsten, särskilt med beaktande av att namn- och befattningsuppgifterna var korrekta i sig. Detta har fått till följd att Skara missionsförsamling framställt sina frågor om intyget till Vägverket och inte till Bo Andersson personligen. Det var uppenbart olämpligt av honom att underteckna intyget med angivande av sin tjänstetitel vid verket. Jag instämmer i den delen i vad Vägverket har anført i sitt remissyttrande om vikten av att skilja tjänsteutövning från åtgärder som en tjänsteman vidtar i egenskap av privatperson. Bo Andersson kan inte undgå kritik för sitt agerande i detta avseende.

De båda breven med frågor har ställts till Vägverket i Mariestad. Handlingarna skulle därför redan när de kom in dit ha registrerats på det sätt som föreskrivs i sekretesslagen. Sedan detta gjorts, förelåg naturligtvis inte något

hinder mot att breven skickades vidare inom verket för besvarande och för behandling av begäran om att få ta del av handlingar. Vägverket besvarade dock inte ett av breven, vilket till viss del kan förklaras av Bo Anderssons hantering, och synes inte heller ha tagit ställning till begäran om utfående av handlingar. Vägverket har ansvaret för dessa försummelser.

Avslutningsvis noterar jag att en statlig utredning (SOU 2007:78 – Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet) har föreslagit att Vägverket Produktion, som fortfarande är en del av myndigheten Vägverket, skall bolagiseras från och med den 1 januari 2009.

Med erinran om ovan uttalad kritik är ärendet avslutat.

En arbetslöshetskassa har inte ansetts ha stöd för att i en kompletteringsbegäran kräva visst slags intyg som bevisning

(Dnr 1681-2007)

Elena Pettersson klagade i en anmälan till JO på Arbetslöshetskassan Alfa (Alfa-kassan). Hon ifrågasatte bl.a. de frågor Alfa-kassan ställt i kompletteringsanmodanden. Hon ansåg att frågorna var för personliga.

Av handlingarna framgick att kassan hade anmodat Elena Pettersson att komplettera sin anmälan i olika avseenden, bl.a. enligt följande. ”Om ... [sambons namn här utelämnat, JO:s anmärkning] är hemma med föräldrapering måste du sända intyg om detta från försäkringskassan ...”

Från kassan uppgavs att frågor om barnomsorgen hade ställts eftersom den måste vara ordnad för att ersättning skall kunna beviljas. Eftersom Elena Pettersson påstått att det var barnets far som skötte barnomsorgen måste Elena Pettersson styrka detta. Om fadern uppbar arbetslöshetsersättning kunde det ifrågasättas vem som tog hand om barnet.

I ett beslut den 19 oktober 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Det kan i en utredning om rätten till arbetslöshetsersättning behöva inhämtas uppgifter som den sökande upplever som mycket personliga eller uppgifter som rör någon annan än den sökande. När sådana uppgifter inhämtas är det särskilt viktigt att kassan uttrycker sig och agerar sakligt.

Beträffande anmaningarna till Elena Pettersson att lämna kompletterande uppgifter vill jag särskilt lyfta fram den om intyget från Försäkringskassan. Syftet med begäran var att låta Elena Pettersson visa att barnomsorgen var ordnad.

Ett villkor för rätt till arbetslöshetsersättning är att den sökande är oförmögen att åta sig arbete. En sökande med minderårigt barn är som regel förhindrad att åta sig arbete om barn tillsyn saknas. Kassan kan därför behöva

2008/09:JO1

utreda om sökanden har barnomsorgen ordnad. En sådan utredning kan ske genom att kassan anmodar sökanden att komma in med handlingar som visar detta. Det finns emellertid i de aktuella författningarna inte något krav på ett visst slags intyg som bevisning.

Enligt min mening borde kassan ha formulerat sin kompletteringsbegäran som en anmodan att inkomma med handlingar som styrkte påståendet om en ordnad barnomsorg. Naturligtvis kan kassan i en sådan skrivelse ge exempel på handlingar som kan visa detta. Det saknas emellertid stöd för att, på sätt kassan gjort här, kräva viss bevisning

Fråga om lämpliga metoder vid tillsynsverksamhet

(Dnr 1703-2007)

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 april 2007 klagade Gösta Rüter på Finansinspektionens sätt att genomföra en tillsynsutredning. Han anförde i huvudsak följande.

Av Finansinspektionens rapport 2007:5, Rådgivningen, kunden och lagen – en undersökning av finansiell rådgivning, framgår att tjänstemän från Finansinspektionen inom ramen för sin tillsynsverksamhet under falska förespeglingar har uppsökt banker och lämnat falska uppgifter till sina tillsynsobjekt.

Gösta Rüter ifrågasatte om arbetssättet var förenligt med gällande bestämmelser.

Utredning

Rapporten hämtades in från Finansinspektionens hemsida. Därefter remitterades anmälan till Finansinspektionen för utredning och yttrande. I remissvaret, daterat den 16 juli 2007, uppgav biträdande generaldirektören och chefsjuristen Gent Jansson i huvudsak följande.

Hur den faktiska tillsynen får bedrivas är endast kortfattat berört i lagens förarbeten (se prop. 2002/03:130 s. 369–388). I förarbetena (a.a. s. 370) anges uttryckligen att avsikten är att föreslå ett regelsystem för tillsynen som överlämnar till Finansinspektionen att utforma hur det praktiska tillsynsarbetet ska bedrivas.

I propositionen med förslag till ny lagstiftning för bl.a. värdepappersrörelse (prop. 2006/07:115) finns en genomgång av Finansinspektionens kontroll- och ingripandemöjligheter utifrån de krav som ställs i EG-direktivet om marknader för finansiella instrument (2004/39/EG). Den nya lagen om värde-

pappersmarknaden träder i kraft den 1 november 2007 och ersätter bl.a. lagen om värdepappersrörelse. Vad som anförs i propositionen överensstämmer i allt väsentligt med vad som ovan redovisats enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse (se prop. 2006/07:115 s. 488–497). Såvitt Finansinspektionen känner till har inte frågan om att agera kund som tillsynsметod berörts i några lagförarbeten.

Tillsyn innebär bl.a. att kontrollera hur företagen efterlever de bestämmelser som reglerar den tillståndspliktiga verksamheten (se t.ex. 15 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Något förenklat kan man dela in regelkraven i två grupper. Dels sådana regler som syftar till att säkerställa de finansiella företagens förmåga att långsiktigt fullgöra sina åtaganden. Detta handlar huvudsakligen om att företaget ska ha en tillräcklig finansiell styrka i förhållande till de risker som verksamheten är förknippad med. Men också att företaget har ändamålsenliga rutiner för styrning och kontroll av verksamheten.

Den andra gruppen består av olika uppföranderegler. Dessa regler har oftast till syfte att värna konsumentskyddet. De kan också ha som mål att främja effektiviteten på de finansiella marknaderna. Lagen om finansiell rådgivning till konsumenter är ett typexempel på sådana konsumentskyddsregler.

Finansinspektionens uppdrag är formulerat i förordningen (SFS 2006:1022) med instruktion för Finansinspektionen. Enligt 2 § är de övergripande målen för Finansinspektionens verksamhet att bidra till det finansiella systemets stabilitet och till ett gott konsumentskydd på det finansiella området. Vidare kan nämnas att Finansinspektionen enligt 5 § punkt 2 årligen ska redovisa en samlad bedömning av konsumentskyddet inom det finansiella området.

Utöver nämnda förordning ger regeringen årligen i regleringsbrev närmare anvisningar om de särskilda uppdrag myndigheten erhåller för resp. verksamhetsår.

Rådgivningsundersökningen

Lagen om finansiell rådgivning till konsumenter trädde i kraft den 1 juli 2004. Motivet till lagstiftningen var huvudsakligen att den långvariga börsnedgången under de första åren på 2000-talet hade visat på behovet av att stärka konsumentskyddet vid finansiella placeringar.

Under 2005 genomförde Finansinspektionen en undersökning av hur de finansiella företagen hade implementerat rådgivningslagens krav. Den nu aktuella undersökningen syftade till att fördjupa granskningen av rådgivningen med särskilt fokus på hur kunden bemöts vid rådgivningstillfället. Av särskilt intresse var hur väl rådgivarna hämtar in information om kundernas ekonomi och övriga förhållanden samt hur dokumentationen av kunduppgifter och investeringsråd fullgörs. Vidare avsåg undersökningen att belysa hur tydlig åtskillnad de finansiella företagen gör mellan försäljning och rådgivning. Syftet med undersökningen var således att få en allsidig belysning av hur väl rådgivningslagen fungerar i praktiken.

Undersökningen bestod av tre delar. För det första gjordes ett antal platsundersökningar vid banker och värdepappersbolag. Vid platsbesöken granskades bl.a. vilken dokumentation som fanns avseende kunder som erhållit investeringsråd. För det andra genomfördes ett antal intervjuer med konsumenter som fått finansiell rådgivning. Intervjuerna genomfördes på telefon och kunderna upplystes om att det var helt frivilligt från deras sida att medverka i undersökningen och svara på våra frågor. För det tredje genomfördes

besök vid 40 olika bankkontor där medarbetare vid Finansinspektionen agerade kunder.

I undersökningen besökte vi kontor vid de fyra storbankerna och Sparbanken Enköping. Totalt deltog ca 15 medarbetare vid myndigheten vid besöken. Vid varje tillfälle kontaktade medarbetaren först berört kontor och bokade tid för en finansiell rådgivning. Samtliga medarbetare som deltog fick en muntlig genomgång av förutsättningarna för undersökningen och hur de skulle agera vid rådgivningsbesöken. Vidare gjordes en genomgång av rådgivningslagens och föreskrifternas krav på finansiella rådgivare. Samtliga medarbetare fick även skriftliga instruktioner samt ett frågeformulär som skulle fyllas i efter genomfört besök. Genomgången genomfördes av enhetschefen Helena Pettersson och undertecknad. Alla medarbetare som deltog fick samma instruktioner.

Som framgått av redogörelsen ovan under avsnittet lagen om finansiell rådgivning är det rådgivarens skyldighet att ta reda på alla relevanta omständigheter om kunden. Medarbetarna instruerades att lämna fullständiga och korrekta uppgifter om deras egen ekonomi och försörjningsbörda m.m. men även att de var anställda vid Finansinspektionen. Den enda uppgift som inte var autentisk var att skälet till rådgivningen var att medarbetaren förväntade sig ett arv på ca 800 000 kr och önskade placeringsförslag. Vidare instruerades medarbetarna att de på direkt förfrågan skulle uppge att besöket var en del i en undersökning och inte ett privat besök.

Beslutet att genomföra en del av undersökningen i form av att personal agerade kund fattades av avdelningschefen Erik Saers efter samråd med undertecknad.

När undersökningen var avslutad skrev Finansinspektionen brev till alla berörda kontor där de upplystes om att de specifika besöken utgjort ett led i en undersökning.

Finansinspektionens bedömning

Innan rådgivningsundersökningen genomfördes gjorde Finansinspektionen en utredning av om det kunde anses strida mot författning eller i övrigt vara olämpligt att myndighetens personal som en tillsynsметод agerade kunder.

I utredningen beaktades bl.a. vad JO i olika fall anfört om brottsprovokation i polisutredningar (bl.a. JO:s remissvar på SOU 2003:74 samt dnr 3240-1998). Vår bedömning var att den undersökning vi ämnade göra i allt väsentligt skiljer sig från det som kan beskrivas som brottsprovokation. Finansinspektionens syfte var att kartlägga hur väl finansiella rådgivare lever upp till de näringsrättsliga krav som ställs på hur en finansiell rådgivning ska genomföras.

En avgörande fråga var också hur Finansinspektionen på något alternativt sätt skulle kunna kontrollera efterlevnaden av kraven på kartläggning av kunden, dokumentation och hur väl underbyggt ett visst finansiellt råd är. Vid ett normalt platsbesök kan myndigheten t.ex. ta del av företagets interna instruktioner till rådgivare och göra stickprovskontroller av dokumentation avseende genomförda rådgivningstillfällen. Det finns dock ytterst begränsade möjligheter att på ett skriftligt underlag bedöma t.ex. om samtliga relevanta uppgifter tagits in från kunden. Inte heller kan bedömas hur rådgivaren presenterat de finansiella råden till kunden. Det är Finansinspektionens uppfattning att möjligheten att kunna agera kund är en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna uppfylla sin tillsynsuppgift över vissa konsumentskyddsregler.

Detta gäller särskilt när lagstiftning eller föreskrifter ställer krav på den information som ska lämnas till en kund. Hur företagen lever upp till sådana krav kan knappast kontrolleras på annat sätt än utifrån kundperspektivet.

Finansinspektionen har även tidigare använt metoden att agera kund vid vissa undersökningar. I ett fall genomförde Finansinspektionen, med anledning av ett regeringsuppdrag, en undersökning av efterlevnaden av lagstiftningen om gränsöverskridande betalningar. Myndighetens personal genomförde ett antal betalningsöverföringar där syfte dels var att kontrollera att företagen inte tog ut avgifter i strid med lag, dels att betalaren erhöll den särskilda information som lagen anger. I ett annat fall har tjänstemän vid Finansinspektionen som kunder kontaktat fondbolag för att kontrollera att fondbolagen lämnat den information – muntlig och skriftlig – som lagen föreskriver.

Såvitt Finansinspektionen känner till är detta också en etablerad tillsynsmetod bland vissa andra tillsynsmyndigheter i Europa. Financial Services Authority (tillsynsmyndigheten i England) har under relativt lång tid i sin konsumenttillsyn använt agera kund som en tillsynsmetod. England har i många sammanhang framhållits som ett föregångsland när det gäller arbetet med konsumentskydd på de finansiella marknaderna. Det bör också beaktas att det inom ramen för det europeiska samarbetet på det finansiella tjänsteområdet f.n. pågår ett arbete med att harmonisera tillsyn och tillsynsmetodik inom EU.

Gösta Rüter gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 21 december 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Enligt 13 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse får Finansinspektionen när den anser att det är nödvändigt genomföra en undersökning hos ett kreditinstitut. Några närmare bestämmelser om hur en sådan undersökning skall gå till finns inte utan det praktiska tillsynsarbetet utformas av tillsynsmyndigheten. Av förarbetena till lagen (prop. 2002/03:139 s. 370) framgår bl.a. följande.

Det lagstiftaren kan göra är att anvisa mål för tillsynen och de medel, inklusive sanktioner, som skall stå till tillsynsmyndighetens förfogande om instituten bryter mot reglerna. Därtill kan riksdagen via lagstiftningen och regeringen via beslut i bl.a. instruktioner och regleringsbrev precisera de krav som de ställer på tillsynen.

Avsikten är alltså att föreslå ett regelsystem för tillsynen som överlämnar till Finansinspektionen att utforma hur det praktiska tillsynsarbetet skall drivas.

Finansinspektionen har i sitt yttrande anfört att för att myndigheten ska kunna uppfylla sin tillsynsuppgift över vissa konsumentskyddsregler är det en nödvändig förutsättning att myndighetens tjänstemän kan agera kunder. Jag betvivlar inte att Finansinspektionens syfte med sitt sätt att arbeta är annat än vällovligt och jag noterar också att myndigheten innan den aktuella rådgiv-

2008/09:JO1

ningsundersökningen gjordes övervägde lagligheten och lämpligheten av en sådan undersökning.

Det finns som framkommit inga av lagstiftaren uppställda hinder mot Finansinspektionens arbetssätt och jag kan därför inte göra gällande att Finansinspektionen agerat felaktigt eller emot gällande föreskrifter.

I anslutning till vad som kommit fram i detta ärende kan det dock finnas skäl att nämna att jag tidigare i samband med lagförslag som syftar till att motverka diskriminering inom arbetslivet uttalat att dessa kunde komma i konflikt med principen att all offentlig verksamhet skall präglas av öppenhet och offentlighet. Enligt det ena förslaget skulle vissa myndigheter få använda sig av metoden ”situation testing” för att kontrollera förekomsten av diskriminering hos den egna myndigheten. Jag påpekade att en myndighets arbete skall präglas av tydlighet och öppenhet; att vidta åtgärder där motivet är ett annat än det som det synes vara strider mot god förvaltningstradition. I ett remissvar rörande förslag till avidentifierade ansökningshandlingar uttalade jag att förslaget i viss mån innebar en faktisk – om än inte formell – inskränkning av öppenheten i den offentliga verksamheten. Se JO 2006/07 s. 25.

Jag har inte ändrat uppfattning i sak. I allt fall bör enligt min mening ett förfarande där myndigheterna arbetar med inte helt öppna metoder regleras. Lagstiftaren bör ge anvisningar bl.a. om i vilken omfattning och på vilket sätt myndigheterna har möjlighet att vidta åtgärder där motivet är ett annat än det som det synes vara.

Jag överlämnar en kopia av mitt beslut till Regeringskansliet, Finansdepartementet, för kännedom.

Utlänningsärenden

Kritik mot Migrationsverket angående ifrågasatt brott mot tystnadsplikt m.m.

(Dnr 2037-2006)

Anmälan

I en skrivelse den 24 april 2006 anmälde Urban Jägerskog, som ombud för G.O., Migrationsverket. Han uppgav att Migrationsverket hade besvarat brev från en man som hotade G.O. och därigenom avslöjat att hon befann sig hos verket i Sverige. Urban Jägerskog ansåg att verket brutit mot sin tystnadsplikt. Han uppgav också att hotet från mannen hade föranlett Migrationsverket att flytta henne till en annan flyktingförläggning.

Urban Jägerskog klagade också på Migrationsverkets beslut i G.O:s ärende om uppehållstillstånd.

Utredning

Migrationsverkets handlingar i G.O:s asylärende m.m. hämtades in.

Migrationsverket anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig beträffande vad som hade anförts i anmälan om att verket brutit mot tystnadsplikten.

I yttrande den 28 augusti 2006 anförde verket, generaldirektören Janna Valik, följande.

Bakgrund

Med anledning av inkommande e-brev från en privatperson som ville ha och lämna uppgifter om en asylsökande kvinna lämnade Migrationsverket vid skilda tillfällen ut uppgift dels om vilken enhet som fått e-brevet för besvarande, dels adressen till ifrågavarande enhet.

Kommentar

Uppgift om vilken enhet som har att besvara ett enskilt brev till Migrationsverket omfattas inte av sekretess. Inte heller gäller sekretess för uppgifter om adresser till våra enheter. Den som vänder sig till Migrationsverket med frågor måste kunna få besked om vilken enhet eller tjänsteman som har att besvara frågan. Däremot lämnar Migrationsverket inte ut uppgifter om bl.a. enskilda utlänningars adresser, eftersom sådana uppgifter omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).

Det anförda innebär att uppgifter i Migrationsverkets diarium om att någon har lämnat in en ansökan eller skrivit ett brev till verket inte omfattas av någon sekretessregel. Innehållet i en ansökan eller en annan handling kan naturligtvis omfattas av sekretess enligt den nämnda bestämmelsen.

Av offentlighetsprincipen följer att en uppgift om att en person har skrivit, t.ex. en ansökan, till en svensk myndighet inte kan hållas hemlig. Den ordningen är en förutsättning för att en sekretessprövning skall kunna göras; den som ställer frågan måste kunna få besked om vart han eller hon skall vända sig för att få svar på frågan om handlingen eller uppgiften kan lämnas ut (jfr 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen).

Urban Jägerskog lämnades tillfälle att kommentera remissvaret, men hördes inte av.

I ett beslut den 6 juli 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Bestämmelser om sekretess till skydd för utläningar finns i 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100). Sekretess gäller enligt första stycket för uppgift som rör utläning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utläningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för kontroll över utläningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgett utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

Av handlingarna i ärendet framgår att en man som uppgav sig vara G.O:s make i flera likalydande brev till olika enheter inom Migrationsverket begärde att myndigheten skulle vidta åtgärder i avsikt att återsända G.O. till Nigeria för att hon där skulle straffas för bigami. Innehållet i brevet hade en hotfull underton. I ett e-brev den 18 oktober 2005, som enligt vad som framgår av handlingarna kom in till "Upplysningen" hos Migrationsverket, hänvisade mannen till de brev som han tidigare hade skickat. En tjänsteman hos "Upplysningen" svarade honom i ett e-brev samma dag att verket hade tagit emot brevet och att kvinnans ärende handlades vid myndighetens enhet i Hedemora samt att brevet skulle skickas vidare dit. Mannen gjorde därefter via e-brev en förfrågan angående adressen varefter samma tjänsteman lämnade uppgifter om adressen till enheten i Hedemora.

Som verket har anført omfattas adressuppgifter rörande asylsökande normalt av sekretess enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen (se RÅ 1987 not. 74 och RÅ 1992 not. 49).

Uppgifter om i vilken ort ett asylärende handläggs ger naturligen en tydlig indikation om i vilken ort den asylsökande vistas. I detta fall hade den brevskrivande mannen inte gjort någon förfrågan om var G.O:s asylärende handlades. Med hänsyn härtill och med utgångspunkt från att asylsökandes adressuppgifter omfattas av sekretess finner jag det för min del anmärkningsvärt att tjänstemannen lämnade upplysningar om handläggningsorten. Även om jag inte bestämt kan hävda att dessa uppgifter omfattades av sekretess är jag således kritisk till handläggningen.

Vad verket har anfört i övrigt rörande offentlighetsprincipen föranleder i detta sammanhang inte något uttalande av mig.

Jag har noterat att G.O. och hennes son genom ett beslut den 13 juni 2006 beviljades permanent uppehållstillstånd.

Urban Jägerskogs klagomål i övrigt föranleder inte någon åtgärd av mig.

Ärendet avslutas.

Påstådda brister i Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd för ensamkommande barn

(Dnr 2489-2007)

Anmälan

I en skrivelse den 1 juni 2007 framförde Asylgruppen i Malmö m.fl. klagomål mot Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd för ensamkommande barn. I skrivelsen anfördes bl.a. följande. Ensamkommande barn ska enligt gällande riktlinjer inte behöva vänta längre än tre månader på ett beslut i ärenden om uppehållstillstånd. Det var uppenbart att Migrationsverket inte klarade av att leva upp till detta. I många fall hade ensamkommande barn väntat mer än sex månader på beslut. Migrationsverket dröjde också flera månader med att tilldela barn offentliga biträden samt utse handläggare i ärendena. De långa handläggningstiderna leder till en oerhörd psykisk påfrestning för barn, som i många fall redan är svårt traumatiserade och saknar familjer. Handläggningstiderna påverkar också deras ärenden om uppehållstillstånd negativt. Ensamkommande barn som inte har någon familj eller vars familjer inte går att återfinna kan i praktiken inte avvisas. När de har fyllt 18 år betraktas de dock inte längre som barn, och beslut om avvisning kan då verkställas. Det finns utrymme för handläggare på Migrationsverket att förhålla handläggningen så att barnen hinner fylla 18 år. Handläggningstiderna kan också ha påverkats av det förhållandet att det inte finns någon plan för hur barn som beviljas uppehållstillstånd ska tas om hand.

Utredning

Efter remiss anförde Migrationsverket, generaldirektören Dan Eliasson, i ett yttrande den 24 september 2007 följande.

Sammanfattning

I anmälan påstås att Migrationsverket förhålar utredningar av asylansökningar från ensamkommande flyktingbarn. Skälet är enligt anmälaren att barnen då hinner fylla 18 och lättare kan skickas tillbaka till sina hemländer. Påståendet faller på sin egen orimlighet. Migrationsverkets tjänstemän, med uppdrag att värna asylrätten, har inget intresse av att påverka ärendens utgång i den ena eller andra riktningen. Alla som har skyddsbehov ska oavsett ålder beredas en fristad i Sverige, och ärendena ska enligt förvaltningslagen handläggas så snabbt som möjligt.

När det gäller asylsökande barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, har Migrationsverket ett särskilt uppdrag att fatta beslut inom tre månader. Det målet kommer Migrationsverket att nå mycket snart. I arbetet med att ta emot och pröva de ca 40 000 ansökningar totalt som väntas i år är barnen prioriterade. Verket satsar stora resurser på att korta väntetiderna, som för närvarande är i genomsnitt fem månader för ensamkommande barn. Antalet medarbetare i barnprövningen utökas, och Migrationsverket genomför en extrainsats för att de barn som väntar ska få besked så snabbt som möjligt.

De problem som uppstår till följd av att alltför få kommuner tar emot ensamkommande barn är allvarliga. Det fanns i augusti ca 270 ensamkommande barn som väntade på att någon kommun ska ta emot dem. Sedan kommunerna tog över ansvaret för mottagandet från Migrationsverket den 1 juli 2006, har det varit svårt att få fram tillräckligt antal platser. Problemen med mottagandet av de ensamkommande barnen påverkar negativt också handläggningstiden av deras asylärenden.

Här nedan kommenterar Migrationsverket närmare det som anförs i anmälan. Den beskrivning som följer avser asylärenden där barn är sökande.

Asylprocessen i barnärenden

Den stora ökningen av antalet ensamkommande barn sedan förra sommaren från ca 30 barn till ca 100 barn per månad har inneburit en stor belastning på de resurser som fanns till förfogande för prövning av ärenden avseende ensamkommande barn. Den genomsnittliga handläggningstiden understiger ändå sex månader, som i tidigare regleringsbrev angetts som målsättning.

Av de 594 ensamkommande barn som ansökt om asyl under tiden den 1 januari–den 30 juni i år var 400 barn mellan 16 och 17 år, dvs. 67 procent. Av statistiken över andel barn i olika åldersgrupper som handläggs inom tre respektive sex månader kan man se att de allra yngsta barnen (0–7 år) prioriteras främst. Därefter har de äldsta barnen (16–17 år), som också är den antalsmässigt helt dominerande gruppen, getts prioritet.

I 108 ärenden hann barnet uppnå 18 års ålder under handläggningstiden. Denna grupp barn hade dock kortare genomsnittlig handläggningstid än samtliga övriga åldersgrupper. Att så pass många barn ändå uppnådde 18-årsgränsen under handläggningstiden beror på den stora ärendeinströmningen avseende ensamkommande barn och att just åldersgruppen 16–17 år är så dominerande.

Åtgärder innan handläggningen påbörjas

Alla ärenden ska genast fördelas på handläggare. Den 1 juni 2007 var samtliga ärenden avseende ensamma barn registrerade på handläggare.

Ärenden rörande ensamkommande barn innehåller flera handläggningsmoment innan den egentliga utredningen och prövningen av asylärendet kan påbörjas. Inledningsvis måste en utredning göras för att klargöra om den unge är ensamkommande, dvs. saknar vårdnadshavare eller motsvarande här i Sverige och är underårig. Endast ett fåtal av de unga personer som säger sig vara ensamkommande barn kan styrka sin identitet inklusive ålder. Är det tveksamt om den unge är under 18 år görs en åldersutredning.

Ensamkommande barn har inte rättshandlingsförmåga att själva ansöka om asyl. God man eller, om sådan inte finns förordnad, offentligt biträde ska enligt 18 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) ansöka om uppehållstillstånd för barnet, om det inte är uppenbart obehövligt. Enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn ska överförmyndaren förordna om en god man som i vårdnadshavares och förmyndares ställe ska ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta barnets angelägenheter. Offentligt biträde är enligt 18 kap. 3 § utlänningslagen utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet gäller om god man inte finns förordnad. Barnets asylansökan kan inte handläggas förrän barnet har en ställföreträdare. Vill barnet ansöka om asyl registreras en asylansökan, men den handläggs inte vidare förrän en god man eller ett offentligt biträde godkänner ansökan.

Förordnande av biträde i barnärenden

I dagsläget förordnas biträde inom några dagar i samtliga ärenden. Under våren var tiden fram till dess att biträde förordnades alltför lång. Detta berodde på två orsaker. För det första ville Migrationsverket att biträdet skulle finnas i närheten av barnet och avvaktade därför med att förordna biträde till dess barnen hade lämnat ankomstkommunen och placerats i en kommun med överenskommelse att ta emot ensamkommande barn. För det andra ville verket att god man skulle utses först och därmed kunna påverka valet av biträde. Många barn blev, på grund av att inte tillräckligt många kommuner överenskommit med Migrationsverket att ta emot barn, kvar i ankomstkommuner under lång tid utan att vare sig god man eller biträde förordnades. Även om det i och för sig fanns goda skäl för den ovan beskrivna ordningen, så bedömde verket att situationen inte var acceptabel. Nya riktlinjer, som innebär att biträde ska förordnas inom fem dagar och att byte av biträde normalt sett godtas – togs därför fram under juni månad 2007.

Åtgärder för att korta handläggningstiderna ytterligare i barnärenden, m.m.

Under året har nyrekrytering av handläggare till barnärendeprovningen genomförts. Vidare har rutiner tagits fram för att effektivisera förfarandet i vissa ärendetyper, såsom t.ex. den ovan beskrivna ändrade ordningen för biträdesförordnanden. Resurserna är tillräckliga för att klara tremånadersmålet för inkommande ärenden. Den tidigare uppkomna balansen av ärenden har överförs till tre nyinrättade asylenheter med uppdrag att handlägga dessa ärenden med högsta prioritet. Under hösten 2007 beräknas balansen vara helt avarbetad.

När det gäller omhändertagandet av barn sedan uppehållstillstånd har beviljats vill Migrationsverket anföra följande.

Verket anvisar asylsökande barn huvudsakligen till kommuner med vilka verket har överenskommelser om mottagande av ensamkommande barn. Dessa kommuner är medvetna om att, för det fall barnet beviljas uppehållstillstånd, kommunen har det fortsatta ansvaret för barnet. Trögheten när det gäller kommunernas mottagande av asylsökande ensamma barn får återverkningar både när det gäller handläggningstiden i asylärendet och utflyttningen efter beviljat uppehållstillstånd. Det fanns i augusti ca 270 ensamkommande barn med uppehållstillstånd som väntade på att någon kommun ska ta emot dem.

Med vetskap om att Migrationsverket fr.o.m. den 1 juli 2007 skulle få ansvaret för Integrationsverkets tidigare arbete med utflyttning av de ensamkommande barnen, bildade verket en arbetsgrupp. Gruppen inledde under våren ett samarbete med berörda departement, Socialstyrelsen, Integrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting i syfte att kunna bistå kommunerna med att ordna ett fungerande system för omhändertagandet av barn med uppehållstillstånd. Denna del av integrationsarbetet omfattas inte av länsstyrelsernas uppdrag utan åvilar Migrationsverket. Gruppen har tagit fram förslag till överenskommelser avseende mottagande av barn med uppehållstillstånd. Möten med berörda kommuner hålls på flera platser i landet, vid vilka överenskommelserna presenteras samt lösningar och dimensionering för kommunerna diskuteras. Regeringen har utlovat höjd statlig ersättning till de kommuner som tar emot ensamkommande barn.

Sammanfattningsvis kan konstateras att situationen för de ensamkommande barnen har förbättrats avsevärt.

Anmälarna, genom Asylgruppen i Malmö, lämnades tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 10 april 2008 anförde *JO Axberger* följande.

Bedömning

Ensamkommande flyktingbarn befinner sig i en svår och utsatt situation. Självfallet måste det ställas höga krav på Migrationsverkets handläggning av deras ansökningar om uppehållstillstånd, bl.a. att ärendena ges en hög prioritet. I anmälan har framförts uppgifter om att det funnits brister av olika slag i verkets handläggning av ärenden rörande ensamkommande barn. Uppgifterna är allmänt hållna och rör inte några särskilt utpekade ärenden. I vissa avseenden framstår den kritik som framförs som mycket allvarlig.

Det bör nämnas att *JO Nils-Olof Berggren* i ett beslut den 6 november 2007 (*JO:s* dnr 4647-2006) har behandlat en anmälan rörande påstådda brister i Migrationsverkets mottagande av ensamkommande barn. Ärendet rörde främst huruvida verket hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att ordna platser i mer permanent boende för de ensamkommande flyktingbarnen. *JO:s* beslut i ärendet innehåller en beskrivning av bakgrunden till de lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2006 och som syftade till att förbättra mottagandet av

ensamkommande barn. JO uttalade i beslutet att utredningen i ärendet fick anses visa att denna reform inte kunnat genomföras på det sätt som avsetts och att det huvudsakliga skälet till detta uppenbarligen var det ökande antalet ensamkommande barn i förening med svårigheterna att få kommunerna att medverka genom avtal med Migrationsverket. Utredningen i ärendet gav enligt JO:s mening inte utrymme för slutsatsen att Migrationsverket ställt inför dessa problem fullföljt sina uppgifter på ett klandervärt sätt.

Vad angår de nu föreliggande klagomålen mot Migrationsverket vill jag inledningsvis framhålla att JO:s verksamhet inte i första hand är avsedd för utredande av mer allmänna uppgifter om missförhållanden. Jag noterar dock att regeringen har satt upp som mål att beslut i ärenden om uppehållstillstånd avseende ensamkommande barn ska fattas inom tre månader (se bl.a. prop. 2005/06:46 s. 9 och regleringsbrevet för Migrationsverket budgetåret 2007, dnr Ju2007/7006/SIM) samt att det av Migrationsverkets remissyttrande framgår att detta mål inte kunnat nås och att den genomsnittliga handläggningstiden vid tiden för yttrandet var fem månader.

En betydelsefull omständighet i sammanhanget är att barnet under handläggningen kan hinna fylla 18 år och därmed inte längre vara att betrakta som ett barn vid prövningen i ärendet. I anslutning härtill konstaterar jag att Migrationsverket i remissyttrandet kraftfullt har tillbakavisat anmälarnas antydanden om att myndigheten medvetet skulle förhålla handläggningen av ärendena. Anmälarna har inte kommenterat svaret och det saknas i ärendet belägg för att det skulle förhålla sig så som det antyds i anmälan.

Migrationsverket har i remissyttrandet upplyst att alla ärenden avseende ensamkommande barn genast ska fördelas på handläggare. Enligt verket var den 1 juni 2007 samtliga sådana ärenden fördelade på handläggare. Verket har också påtalat att ärenden angående ensamkommande barn innehåller flera särskilda handläggningsmoment som måste utföras innan den egentliga handläggningen och prövningen kan påbörjas. Beträffande frågan om förordnande av offentligt biträde har Migrationsverket anfört att väntetiden fram till dess att biträde förordnades var alltför lång under våren 2007. Verket har lämnat en redogörelse angående orsakerna till detta. Vidare framgår av yttrandet att verket ansett att situationen inte var acceptabel och att myndigheten därför utarbetat nya riktlinjer. Dessa innebär bl.a. att biträde ska förordnas inom fem dagar. Vid tiden för yttrandet förordnades biträde inom några dagar i samtliga ärenden. Migrationsverket har i ärendet också hänvisat till den stora ökningen av antalet ensamkommande barn och till problemet med att alltför få kommuner tar emot barnen.

Det kan sålunda konstateras att det har förelegat flera särskilda förhållanden som försvårat handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd avseende ensamkommande barn. Det är självfallet angeläget att det vidtas åtgärder för att ytterligare förkorta handläggningstiderna. Av Migrationsverkets yttrande

2008/09:JO1

framgår att detta även är verkets mening och ambition. Från JO:s sida är och förblir detta ett viktigt tillsynsområde, men de allmänna iakttagelser som här kunnat tas upp till belysning kan inte läggas till grund för någon kritik mot Migrationsverket.

Kritik mot Migrationsverket för dröjsmål med att till kammarrätten överlämna överklaganden av beslut om handlingsutlämnande

(Dnr 5100-2007)

Anmälan

Håkan Bergström klagade i en anmälan till JO på Migrationsverket. Klagomålen avsåg dröjsmål med att till kammarrätten överlämna överklaganden av beslut om handlingsutlämnande. Av anmälan framgick bl.a. följande. Den 18 och 19 oktober 2007 klagade Håkan Bergström på två beslut från Migrationsverket att på grund av sekretess inte lämna ut uppgifter om hyreskostnaderna i tre hyresavtal. I enlighet med den hänvisning som gavs ställde han överklagandena till Migrationsverket, Rättsenheten, Norrköping, för vidare befordran till Kammarrätten i Jönköping. När han den 13 november 2007 hörde sig för om ärendet hos kammarrätten visade det sig att något överklagande inte hade kommit in. Denna handläggningstid i ett ärende som Migrationsverket mycket väl vet ska hanteras skyndsamt är oacceptabel.

Utredning

Migrationsverket anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som framförts i Håkan Bergströms anmälan till JO.

Generaldirektör Dan Eliasson gav in Migrationsverkets svar av vilket i huvudsak framgick följande.

Verkets utredning

Genom beslut den 17 och 19 oktober 2007 avslag verksamhetsområde Förvaltning och Administration Håkan Bergströms begäran om att få ta del av verkets hyresavtal med Skrea Hotell, Skrea Vandrarhem samt Getinge Hotell. Enligt besvärshänvisningarna skulle ett eventuellt överklagande sändas till rättsenheten i Norrköping.

Enligt verkets arbetsordning har verksamhetsområdena rätt att fatta såväl myndighetsbeslut enligt sekretesslagen som att handlägga överklaganden i dessa ärenden. När Bergströms överklaganden inkom till rättsenheten i de aktuella ärendena överlämnades dessa därför för handläggning till det verksamhetsområde som fattat de aktuella besluten, Förvaltning och Administration, upphandlings- och lokalförstöpsenheten i Sundsvall. Av misstag

återsändes dock överklagandehandlingarna till rättsenheten i Norrköping där internpostförsändelsen inte uppmärksammades på grund av semester förrän Håkan Bergström kontaktade verket efter ca fyra veckor. Överklagandena översändes då omedelbart till kammarrätten. Kammarrätten avslog sedermera överklagandena.

Verkets bedömning

Jag konstaterar att verkets personal väl känner till att överklaganden ska överlämnas till överinstansen så snart som möjligt och i normalfallet inom en vecka. I verkets förvaltningshandbok finns även rutiner för bevakning av post under t.ex. semesterperioden. Dröjsmålet i de aktuella ärendena har snarare berott på misstag och bristande kommunikation än på oklarhet om vad som gäller om överlämnanden av överklaganden och posthantering. Det aktuella verksamhetsområdet har därför till mig framfört att de administrativa rutinerna numera har förändrats så att liknande misstag inte ska upprepas. Vidare kommer för medarbetarna betonas vikten av att även internpost kontrolleras under semestrar. Dels kommer information om detta att läggas ut på verkets intranät, dels kommer det att göras ett förtydligande i verkets förvaltningshandbok.

Jag beklagar det inträffade.

Håkan Bergström, som gavs möjlighet att kommentera remissvaret, hördes inte av.

I ett beslut den 3 april 2008 uttalade *JO Axberger* följande.

Bedömning

Som Migrationsverket konstaterat i sitt remissvar, vilket också *JO* har uttalat i flera beslut (se bl.a. *JO:s* ämbetsberättelse 2002/03 s. 424), ska en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet överlämnas till överinstansen utan dröjsmål, vilket i normalfallet inte bör överstiga en vecka. Utöver detta krav på snabb handläggning som följer av 7 § förvaltningslagen (1986:223) tillkommer i detta fall det allmänna skyndsamhetskrav som uppställs i tryckfrihetsförordningen för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar. Det är därför än mer angeläget att en sådan överklagandeskrivelse överlämnas utan dröjsmål.

Jag har vid det här laget i flera beslut kunnat notera att Migrationsverkets personal haft svårt att efterfölja tydliga regler om hur ärenden rörande allmänna handlingar ska hanteras. I detta fall är felaktigheten flagrant och hanteringen kan självfallet inte undgå kritik.

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Fråga om Skatteverkets dokumentation av medgivande från åklagare att använda uppgifter ur en förundersökning

(Dnr 1982-2006)

Skatteverket beslutade den 21 juni 2005, med tillägg den 1 september 2005, om revision av IFK Göteborg (IFK), som sedan tidigare var underställd utredning av Ekobrottsmyndigheten (EBM). Revisionen mynnade ut i ett beslut den 19 december 2005 som för IFK medförde höjda arbetsgivaravgifter, ansvar för ej innehållen preliminär skatt jämte skattetillägg. IFK överklagade skattebeslutet och ansökte samtidigt, den 22 februari 2006, om anstånd med inbetalning av skatten.

I en anmälan, som kom in till JO den 24 april 2006, klagade B.H., som var ordförande i IFK Göteborg – genom ombudet S.E. – på Skatteverket. Av anmälan framgick i huvudsak följande. Skatteverket hade i två fall lämnat ut onödiga uppgifter i beslut om anstånd med betalning av arbetsgivaravgifter och innehållen inte utbetald preliminär skatt. Uppgifterna har inte behövts för verkets bedömning av anståndsfrågan. Uppgifterna är dessutom skevt utvalda. Han ifrågasatte om inte den som undertecknade Skatteverkets beslut gjorde sig skyldig till förtal och tjänstefel. Han ifrågasatte även om inte Skatteverket bröt mot förundersökningssekretessen genom att ta med uppgifter ur en förundersökning i beslutet.

Skatteverket yttrade sig över det B.H. hade framfört gällande det förhållandet att Skatteverket i ett anståndsbeslut återgett uppgifter ur en pågående förundersökning. I yttrandet anfördes bl.a. följande. Länsrätten i Göteborg avslag i dom den 25 april 2006 det av IFK överklagade anståndsbeslutet. Skatteverket har löpande inhämtat godkännande av åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten att det som framkommit vid förundersökningen får användas i verkets utredningar angående IFK:s nu aktuella transaktioner. Med detta stöd har uppgifter från förundersökningen tillförts Skatteverkets verksamhet, vilka uppgifter därmed omfattas av sekretessen enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen. Vissa av dessa uppgifter har sedan använts i motiveringen i det aktuella beslutet och det har då angetts att uppgifterna kommer från polisförhör. Övriga uppgifter i beslutet har kommit från Skatteverkets egen utredning. Alla uppgifter som använts i beslutsmotiveringen har vid beslutstidpunkten varit uppgifter som ingår i skatteverksamheten. Utlämnandet har skett däriifrån. Genom att skattekontoret inhämtat nu aktuella uppgifter ur förundersökningen med inblandade åklagares tillstånd har sekretessen för uppgifterna inte automatiskt överförts till skatteverksamheten utan dessa omfattas därefter av skattesekretessen enligt 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Utlämnandet av uppgifterna har således skett från skatteverksamheten. Sekretessreglerna hindrar inte att

uppgifter som omfattas av sekretess tas med i skälen till ett beslut. Det är en förvaltningsrättslig grundregel att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången. Med hänsyn till att beslutet och skälen blir offentliga är det givetvis av vikt att motiveringen inte innehåller mer hemliga uppgifter än vad som är nödvändigt för att uppfylla kraven i förvaltningslagen.

B.H. yttrade sig över remissvaret.

Skatteverket anmodades därefter att redogöra för verkets dokumentation i samband med åklagarnas tillstånd att i skatteutredningen använda sig av uppgifter ur förundersökningen.

I ett nytt remissvar den 22 januari 2007 hänvisade Skatteverket till en redogörelse av skatterevisorerna Pia Niemand och Gunnel Wellmark den 17 januari 2007. I den redogörelsen angavs bl.a. följande (de i redogörelsen angivna handlingarna har utelämnats här).

2005-06-09. Muntligt medgivande av åklagare Lars Lithner att få använda uppgifter ur förundersökningen i IFK-ärendet i vår kommande skatteutredning. Notering i kalender om möte på EBM.

Vi minns att frågan ställts denna dag eftersom det var första gången vi båda skatterevisorer tillsammans träffade åklagaren och brottsutredarna.

Beslut om skatterevision har fattats den 21 juni 2005.

2005-06-27. I telefonsamtal mellan skatterevisor Pia Niemand och åklagare Lars Lithner har ånyo muntligt medgivande erhållits att få använda uppgifter ur förundersökningen. Kopia av tjänsteanteckning som gjorts i samband med telefonsamtalet har intagits som bilaga 1 till denna skrivelse.

2005-11-23. Muntlig bekräftelse av överåklagare Gunnar Stetler (som övertagit ärendet) att tidigare medgivande, att få använda uppgifter ur förundersökningen, fortfarande gällde. Notering i kalender om möte på EBM med bl.a. Stetler.

Vi minns att frågan ställts denna dag eftersom det var första gången vi träffade Stetler på EBM.

Löpande under utredningen har vi efter begäran erhållit kopior av samtliga förhörsutskrifter i ärendet, ca 30 st. Dessa har samlats i särskild pärm hos Skatteverket. Notering när respektive kopia erhållits har inte gjorts.

Skatteverket anmodades därefter i förnyad remiss att redogöra för verkets eventuella rutiner för dokumentation i samband med åklagares tillstånd att i en skatteutredning använda uppgifter ur förundersökning och – i sådana fall – verkets uppfattning om rutinerna följts i det aktuella fallet.

I ett remissvar den 2 mars 2007 anförde Skatteverket bl.a. följande.

Skatteverket har (...) inte några särskilda föreskrifter eller i annan ordning beslutade rutiner som gäller för dokumentation av åklagarens bedömning angående skadeprovningen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen. Det finns inte heller något krav på att sådana rutiner ska finnas. Enligt verkets mening är det tillfyllest att dokumentationen skett genom tjänsteanteckning.

B.H. yttrade sig över remissvaren.

I sitt beslut den 15 november 2007 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

Skatteverket har anfört att verket löpande inhämtat medgivande av åklagare att det som framkommit vid förundersökningen fick användas i Skatteverkets utredning och att dokumentation på vanligt sätt hade bort ske genom tjänsteanteckning i ärendet.

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) skall uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det får dock i praxis anses belagt att också uppgifter som rör ärendets gång t.ex. kontakt med parter, andra personer eller myndigheter, bör antecknas (se t.ex. JO:s beslut den 3 mars 2005, dnr 4922-2003).

Kravet på dokumentation har betydelse på flera sätt. Dokumentationen underlättar bl.a. för en överordnad instans att vid överklagande skaffa sig en självständig inblick i beslutsunderlaget och är också viktig vid JO:s granskning av hur myndigheterna handlägger sina ärenden. Den möjliggör över huvud taget en kontroll i efterhand av vad som hänt i ett ärende. (Se härom bl.a. Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 167.)

Jag håller med Skatteverket om att det får anses tillräckligt att dokumentation av åklagarnas medgivande sker i form av tjänsteanteckningar.

I den dokumentation som ingetts finns bl.a. en tjänsteanteckning daterad den 27 juni 2005. Av tjänsteanteckningen framgår att godkännande åter erhöles att använda vad som framkommit vid förundersökningen. Tjänsteanteckningen är emellertid inte undertecknad och det framgår inte av anteckningen vem som skrivit den. Skatteverket har därutöver i skrivelser daterade den 17 augusti 2006 och den 17 januari 2007 redogjort för kontakter med åklagare år 2005. Skrivelserna är således avfattade lång tid efter de beskrivna kontakterna 2005. Jag anser sammanfattningsvis att dokumentationen av åklagarnas medgivande får anses ha varit bristfällig.

Avslutningsvis vill jag något beröra Skatteverkets motivering av sitt beslut i anståndsfrågan. Ett sådant beslut kan i vissa avseenden sägas vara en preliminär bedömning av utgången i själva skatteärendet, se 17 kap. 2 § skattebetalningslagen (1997:483). Skatteverket måste även i ett sådant ärende ha möjlighet att uppfylla de krav på motivering av ställningstagandet som ställs i 20 § förvaltningslagen. Jag ser mot den bakgrunden ingen anledning att kritisera verket i denna del. – I övrigt har inget framkommit som motiverar ett uttalande från min sida.

Skatteverkets hantering av ett redovisat skatteavdrag i en kontrolluppgift

(Dnr 5982-2006)

JO Nordenfelt meddelade den 30 januari 2008 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 22 december 2006, klagade A.E., genom uppgivna ombudet L.S., på Skatteverket, storföretagsskattekontoret i Stockholm. I anmälan anfördes i huvudsak följande.

A.E:s arbetsgivare lämnade i januari 2004 in kontrolluppgift för henne avseende ränteinkomst för skatteåret 2003 på blankett KU20. I augusti 2004 kontaktade hon sin arbetsgivare eftersom hon hade blivit restförd för skatt motsvarande det belopp som fanns upptaget i blankett KU20. En handläggare vid Skatteverket, storföretagsskattekontoret i Stockholm, upplyste hennes arbetsgivare om att blankett KU20 inte fanns registrerad i hennes ärende. Däremot fanns en blankett KU31 registrerad som arbetsgivaren hade skickat in samtidigt. Hennes arbetsgivare skickade därefter in en kopia av den tidigare inskickade blanketten KU20. Den 2 september 2004 kontaktade arbetsgivaren handläggaren vid Skatteverket som bekräftade att kopian hade kommit in till myndigheten.

I februari 2005 fick arbetsgivaren en förfrågan från Kronofogdemyndigheten angående ifrågasatt löneutmätning avseende henne. Skulden var hänförlig till kontrolluppgiften i blankett KU20. Skattebeloppet hade då avräknats men löneutmätningen gällde en avgift om 500 kr samt ränta. Denna avgift var en följd av de avstämningar på hennes skattekonto som skett den 4 december 2004 och den 6 januari 2005. Skattebeloppet i blankett KU20 hade inte gottskrivits henne förrän i samband med omräkningen den 24 januari 2005, trots att blanketten inkom till Skatteverket redan den 2 september 2004.

Arbetsgivaren betalade in avgiften och räntan. Kronofogdemyndigheten har dock inte hörsammat hennes begäran om att uppgiften i utskönings- och indrivningsdatabasen om restfört belopp skall blockeras eller utplånas. Denna fråga har blivit föremål för domstolsprövning och hon har nu begärt prövningstillstånd i Regeringsrätten. Orsaken till att hon fick en notering i Kronofogdemyndighetens register är Skatteverkets felaktiga handläggning av hennes ärende där.

Skatteverket kan inte anses ha handlagt ärendet korrekt då det tagit nästan fyra månader innan myndigheten gottskrev henne beloppet i blankett KU20.

Utredning

Regeringsrättens och Skatteverkets akter begärdes in och granskades. Skatteverket anmodades därefter att yttra sig över vad som framförts i anmälan beträffande frågan om det i kontrolluppgiften redovisade skatteavdraget borde ha gottskrivits skattekontot tidigare än som skedde.

I yttrande den 9 mars 2007 anförde Skatteverket, genom verksjuristerna Eva Mårtensson och Maria Hägglöf, bl.a. följande.

Utredning

Skatteverket har den 31 juli 2004 i grundläggande beslut om årlig taxering fastställt A.E:s taxerade inkomst och slutliga skatt. Då den slutliga skatten uppgick till ett högre belopp än avdragen preliminär skatt uppkom ett underskott på hennes skattekonto. Den 2 augusti 2004 fick A.E. därför ett besked om att hon hade underskott av slutlig skatt som uppgick till 11 507 kr. Av beskedet framgick att beloppet skulle vara inbetalt till Skatteverket senast den 11 november 2004.

Anledningen till att det uppkommit ett underskott av slutlig skatt var att en kontrolluppgift från A.E:s arbetsgivare inte kommit in till Skatteverket vid tidpunkten för avstämningen av skattekontot sedan den slutliga skatten bestämts. Kontrolluppgiften avsåg ränteinkomster. De avdrag som arbetsgivaren gjort från ränteinkomsten kunde därför inte tillgodoräknas A.E. vid avstämningen av hennes skattekonto.

A.E:s arbetsgivare, Ö, kontaktade Skatteverket med anledning av den saknade kontrolluppgiften. Skatteverket meddelade då att kontrolluppgiften inte fanns registrerad hos verket. Övriga kontrolluppgifter inkom från Ö den 18 februari 2004. Skatteverket och Ö kom överens om att en kopia av kontrolluppgiften skulle skickas in till Skatteverket.

Den 2 september 2004 inkom Ö med en kopia av kontrolluppgiften till Skatteverket. Kontrolluppgiften registrerades omgående i taxeringssystemet. Skattebeloppet gottskrevs dock inte A.E. varför underskottet av slutlig skatt kvarstod på hennes skattekonto.

Av rapportlistor som tas ut i det s.k. lokala taxeringssystemet framgår om skatt ska tillgodoräknas eller påföras den skattskyldige med anledning av att kontrolluppgift inkommit. Finns det en ny eller ändrad kontrolluppgift som är till den skattskyldiges fördel ska den omgående omprövas och skatten tillgodoräknas den skattskyldige. Det har i efterhand inte gått att bringa klarhet i varför skattebeloppet inte tillgodoräknades A.E. i samband med att kontrolluppgiften kom in till Skatteverket.

Den 4 december 2004 skickades ett betalningskrav till A.E. Av kravet framgick att beloppet jämte ränta, 11 564 kr, skulle vara Skatteverket tillhanda senast den 27 december 2004. Av kravet framgick även att beloppet skulle överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning om inbetalning inte skedde i tid.

Av en tjänsteanteckning, daterad den 28 december 2004, framgår att A.E. kontaktade Skatteverket den 27 december 2004 och påtalade att hon riskerade restföring av beloppet. Enligt tjänsteanteckningen var det uppenbart att hon skulle gottskrivas inbetald skatt med 11 291 kr, enligt inkommen kon-

trolluppgift. Vid detta tillfälle ombads A.E. att komma in med en skriftlig begäran om omprövning.

Den 28 december 2004 inkom A.E. med en begäran om omprövning med anledning av att hon inte gottskrivits det inbetalda skattebeloppet. Det förelåg risk för restföring och hon önskade anstånd med att betala beloppet till dess omprövningen var klar.

Anståndsärendet diariefördes inte och något beslut i frågan fattades inte heller.

Vid avstämningen av skattekontot den 6 januari 2005 överlämnades underskottet på A.E:s skattekonto till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

I samband med att A.E:s ärende omprövades den 24 januari 2005 tillgodoräknades hon skattebeloppet. Skattekontoret har inte kunnat ge någon förklaring till varför diarieföring och omprövning skedde först i slutet av januari 2005.

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 11 kap. 9 § skattebetalningslagen (1997:483), SBL, ska Skatteverket varje år fatta beslut om skattens storlek enligt den årliga taxeringen, ett s.k. grundläggande beslut om slutlig skatt. Sedan den slutliga skatten har bestämts ska Skatteverket göra en avstämning mot den skattskyldiges skattekonto och därvid göra avdrag för bl.a. avdragen A-skatt (11 kap. 14 § SBL). Uppgiften om den avdragna skatten hämtas från kontrolluppgiften. Visar den årliga avstämningen av skattekontot att det belopp som den skattskyldige har betalat in eller tillgodoräknats är mindre än den skatt som ska betalas ska, enligt 16 kap. 6 § SBL, det kvarstående beloppet vara Skatteverket tillhanda inom 90 dagar.

Enligt 3 kap. 5 § SBL ska Skatteverket registrera avdragen A-skatt på skattekontot. Belopp som ska tillgodoräknas den skattskyldige ska registreras så snart underlag finns.

Bedömning

Skatteverket konstaterar att handläggningen av ärendet varit felaktig.

Av utredningen framgår att kontrolluppgiften kom in till Skatteverket den 2 september 2004. Skattebeloppet gottskrevs dock A.E. först den 25 januari 2005, dvs. nästan fem månader efter det att underlaget kommit in. Det i kontrolluppgiften redovisade skatteavdraget skulle rätteligen ha tillgodoräknats A.E. i omedelbar anslutning till att kontrolluppgiften kom in till Skatteverket. Någon skriftlig begäran om ändring, trots inkommen kontrolluppgift, skulle därför inte ha begärts in från A.E.

Skatteverket beklagar att handläggningen av ärendet varit undermålig.

Det aktuella skattekontoret har numera ändrat rutinerna för hanteringen av de s.k. rapportlistorna.

A.E. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Av 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483) framgår att belopp som skall tillgodoräknas den skattskyldige skall registreras på skattekontot så snart

2008/09:JO1

underlag finns. I förevarande fall dröjde det nästan fem månader innan skattebeloppet gottskrevs A.E.

Efter att A.E. den 28 december 2004 på inrådan av Skatteverket begärt omprövning och uppgett att hon önskade anstånd med att betala skattebeloppet underlät Skatteverket dessutom att fatta beslut i anståndsfrågan. Omprövning i skattefrågan skedde därefter inte förrän den 24 januari 2005.

Skatteverkets hantering av ärendet har uppenbarligen lett till betydande olägenheter för A.E. Jag är mycket kritisk till det inträffade.

Frågan om rättelse i Kronofogdemyndighetens register är föremål för domstolsprövning, varför jag inte uttalar mig om det. Jag vill dock här nämna, att arbete pågår med en ändring av lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet för att möjliggöra en blockering av missvisande uppgifter, t.ex. sådana där en ansökan om verkställighet aldrig borde ha gjorts.

Ärendet avslutas.

Fråga om uppbörd av fordonsskatt vid bosättning utomlands

(Dnr 496-2007 och 748-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 19 mars 2008 ett beslut med följande innehåll.

Anmälningar

I två skilda anmälningar klagade E.A. och M.C. på Vägverkets handläggning av deras respektive ärende om fordonsskatt. Av anmälningarna och därtill fogade handlingar framgår i huvudsak följande.

Dnr 496-2007

M.C. anmälde den 15 april 2006 till Skatteverket att han skulle avflytta från Sverige till Kina. I anmälan angav han en adress i Kina. Samma dag anmälde han också adressändring via webbplatsen www.adressandring.se och uppgav där också en särskild c/o-adress i Sverige. M.C. avflyttade den 23 april 2006. Den 14 november 2006 erhöll han från Kronofogdemyndigheten besked om att han hade registrerats i utsköknings- och indrivningsdatabasen för en fordran avseende fordonsskatt. M.C. uppgav att han dessförinnan inte hade fått något inbetalningskort avseende skatten och att Vägverket den 26 april 2006 hade registrerat att hans adress var okänd.

Dnr 748-2007

E.A. utflyttade till Norge 1993. Hon arbetar emellertid i Sverige och äger också en bil som är skattepliktig här. När hon köpte bilen i juni 2006 uppgav hon för bilförsäljaren sin folkbokföringsadress i Norge och en vistelseadress i Sverige. Vägverket skickade emellertid inbetalningskortet avseende fordonsskatten till den adress som E.A. vid avflyttningen från Sverige 1993 var folkbokförd på. Ärendet kom sedermera att överlämnas till Kronofogdemyndigheten utan att E.A. dessförinnan hade fått något inbetalningskort avseende fordonsskatten.

Utredning

Vägverket anmodades att yttra sig över innehållet i en promemoria som upprättats av en fördragande hos JO. Promemorian innehöll bl.a. följande frågeställningar.

1. Har Vägverket tillgång till en uppgift om adress i Sverige som den som avflyttat från Sverige lämnat i en anmälan till Skatteverket?
2. Föreligger något hinder mot att Vägverket använder en sådan uppgift vid uppbörden av fordonsskatt?
3. Finns det något behov av författningsändringar i aktuella avseenden?

Vägverket anmodades att yttra sig över frågeställningarna och att i sitt yttrande även beskriva hur uppbörden av fordonsskatt går till, dels i normalfallen, dels i de fall där den skattskyldige har avregistrerats från folkbokföringen. Vägverket anmodades även att redogöra för handläggningen av de två anmälda ärendena och göra en bedömning av om handläggningen, enligt verket, hade varit korrekt.

I sitt remissvar den 23 april 2007 anförde Vägverket, genom generaldirektören Ingemar Skogö, bl.a. följande.

Uppbörd av fordonsskatt för i Sverige folkbokförda personer

Enligt 5 kap. 3 § vägtrafikskattelagen (2006:227), VTSL, skall fordonsskatten för ett skatteår eller en skatteperiod betalas under månaden före ingången av skatteåret eller skatteperioden (betalningsmånaden). Fordonsskatten anses betald den dag då den är bokförd på Vägverkets särskilda konto för skatteinbetalning (5 kap. 1 § VTSL). Skatten skall betalas av den som är skattskyldig vid ingången av betalningsmånaden (2 kap. 4 § och 5 kap. 2 § VTSL). Fordonsskatten beslutas av Vägverket genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret (4 kap. 1 § VTSL).

För att de ägarbyten som skett strax innan ingången av betalningsmånaden skall ha hunnit registreras i vägtrafikregistret påbörjas debiteringen av fordonsskatten några dagar in i betalningsmånaden. Fordonsskatteavin skickas till den adress som finns noterad i vägtrafikregistret.

2008/09:JO1

Om fordonsskatten inte är bokförd på Vägverkets konto på förfallodagen tas en dröjsmålsavgift ut i enlighet med 6 kap. [skall vara 5 kap; JO:s anm.] 17 § VTSL. Betalningspåminnelse (om skatten fortfarande är obetald) och dröjsmålsavgift skickas till den skattskyldige cirka 14 dagar efter förfallodagen. Om både skatt och dröjsmålsavgift förblir obetalda översänds ärendet till kronofogdemyndigheten cirka en och en halv månad efter den ursprungliga förfallodagen. Om enbart dröjsmålsavgiften är obetald skickas en ny påminnelse om obetald dröjsmålsavgift innan den överlämnas för indrivning.

Uppbörd av fordonsskatt för personer som inte är folkbokförda i Sverige

Uppbörd av fordonsskatt för personer som inte är folkbokförda sker på samma sätt som för folkbokförda personer. I de fall där det saknas adressuppgift i vägtrafikregistret utfärdas inte något inbetalningskort till fordonsägaren. Om skatten förblir obetald påförs dröjsmålsavgift, men någon påminnelse om betalning kan inte utfärdas och skickas till fordonsägaren. Om skatten och dröjsmålsavgiften inte betalas översänds ärendet till kronofogdemyndigheten enligt samma rutiner som för folkbokförda personer, även om betalningspåminnelse inte skett.

Frågeställningar från JO

1. Har Vägverket tillgång till en uppgift om adress i Sverige som den som avflyttat från Sverige lämnat i en anmälan till Skatteverket?

Skatteverket skall enligt 12 kap. 6 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister, FVTR, underrätta Vägverket om ändringar i folkbokföringsdatabasen eller beskattningsdatabasen som är av betydelse för vägtrafikregistreringen. När en person flyttar från Sverige får Vägverket avisering om detta från Skatteverket, och uppgift om att personen inte längre är folkbokförd i Sverige noteras i vägtrafikregistret. Den adress som kan aviseras från Skatteverket i samband med att en person utflyttar från Sverige kallas vid aviseringen för "utdelningsadress för utlandsadress". Från slutet på 1990-talet och fram till i år har Vägverket valt att inte bli aviserade denna adress. Anledningen till detta är att vägtrafikregistret enligt bilaga 1 till FVTR skall innehålla svenska adresser, och att en avisering om utlandsadress därför inte har varit aktuell för Vägverket.

Skatteverket har uppmärksammat Vägverket på att aviseringen också kan innehålla en svensk utdelningsadress som har anmälts till Skatteverket. Vägverket har därför meddelat Skatteverket att avisering skall ske av den adress som anmäls till Skatteverket i samband med avflyttningen från Sverige. Vägverket har således numera (från vecka 13) tillgång till de adressuppgifter som den som utflyttar från Sverige lämnar till Skatteverket. Det har vid kontroll av aviseringarna från Skatteverket dock noterats att det är övervägande utländska adresser som aviseras.

Senare anmälda adressändringar som utflyttade personer gör till Skatteverket aviseras inte till Vägverket. Vägverket har därför inte tillgång till någon "nyare" adress än den som anmäls i samband med utflyttningen.

Vid tidpunkten för de aktuella anmälningarna hade Vägverket inte tillgång till de anmälda adresserna, eftersom personerna utflyttade från Sverige under den period som Vägverket valt att inte aviseras några adressuppgifter.

2. Föreligger något hinder mot att Vägverket använder en sådan uppgift vid uppbörden av fordonsskatt?

Fordonsskatten beslutas av Vägverket genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret. I den automatiserade hanteringen av fordonsskatten ingår att utfärdat inbetalningskort skickas till den adress som finns registrerad i vägtrafikregistret. Vägtrafikregistret skall enligt bilaga 1 till FVTR innehålla adress i Sverige. De utländska adresserna som anmäls till Skatteverket, och som aviseras till Vägverket, kan således inte införas i vägtrafikregistret.

Adressaviseringen från Skatteverket för utflyttade personer kan innehålla antingen en svensk eller en utländsk adress i samma aviseringsfält. För att Vägverket skall kunna registrera de svenska adresserna som aviseras krävs att dessa kan urskiljas från de utländska adresserna. Ett sådant urskiljande kräver i dagsläget manuell hantering av aviseringen samt manuell registrering i vägtrafikregistret. En sådan hantering skulle sannolikt innebära en betydande arbetsinsats och Skatteverkets adressavisering för utflyttade personer föranleder f.n. ingen åtgärd av Vägverket. Detta innebär att det är den senast kända folkbokföringsadressen som är registrerad i vägtrafikregistret för utflyttade personer, fram till dess att fordonsägaren enligt 10 kap. 11 § FVTR anmäler en ändrad adress till Vägverket.

3. Finns det något behov av författningsändringar i aktuella avseenden?

Det krävs inte några författningsändringar för att Vägverket skall kunna använda och registrera de svenska adresser som anmäls till Skatteverket i samband med utflyttning från Sverige. För att Vägverket skall kunna registrera utländska adresser i vägtrafikregistret behövs en författningsändring i bilagan till FVTR. I samband med tillkomsten av FVTR beaktades möjligheten att införa utländska adresser i vägtrafikregistret, men man fann att övervägande skäl talade emot detta. Vägverket anser därför att det för närvarande inte finns några skäl att verka för en ändring i författningen i detta avseende.

Handläggningen av de anmälda ärendena

Bakgrund

Fordonsägare som inte är folkbokförd har en skyldighet enligt 10 kap. 11 § FVTR att skriftligen anmäla till Vägverket om adressen i landet ändras. Fram till dess att en anmälan från fordonsägaren om ändrad adress inkommer till Vägverket är det den för Vägverket senast kända folkbokföringsadressen som är registrerad i vägtrafikregistret.

Justitiekanslern har i ett beslut den 8 december 2004 (2412-03-42) ... prövat frågan om skadestånd enligt 48 § personuppgiftslagen (1998:204) med anledning av att Vägverket använt en cirka 20 år gammal folkbokföringsadress (den för Vägverket senast kända adressen) i samband med en anmälan om fordonsinnehav. Justitiekanslern fann att staten var skadeståndsskyldig då det var fel av Vägverket att använda en gammal folkbokföringsadress.

Med beaktande av Justitiekanslerns beslut, och för att undvika att inaktuella f.d. folkbokföringsadresser används i vägtrafikregistret när en tidigare folkbokförd person registreras som ägare av ett fordon, införde Vägverket under en period (november 2005 till augusti 2006) en rutin där alla adressuppgifter i vägtrafikregistret raderades med automatik i samband med att en person anmäldes som utflyttad. Alla fordonsägare som avregistrerats från

folkbokföringen under denna period kom som en följd av detta att sakna adress i vägtrafikregistret fram till dess att de själva anmälde en adress till Vägverket i enlighet 10 kap. 11 § FVTR. Vägverket har sedan september 2006 upphört att radera adressuppgifter för utflyttade personer, eftersom vägtrafikregistret enligt bilaga 1 till FVTR skall innehålla en adress (i landet). Det kan också i något fall vara så att den utflyttade personen avser att den gamla folkbokföringsadressen skall användas av Vägverket, t.ex. om resten av familjen bor kvar på adressen eller om personen har begärt eftersändning av post till sin nya adress. Sedan september 2006 försöker Vägverket också att genom brev nå fordonsägare som utflyttar. Brevet skickas till den senast kända folkbokföringsadressen och innehåller uppgift om vilken adress som finns i vägtrafikregistret och att fordonsägaren skriftligen måste anmäla till Vägverket om adressen skall ändras.

Dnr 496-2007

M.C. anmäldes som utflyttad den 26 april 2006. I samband med detta togs uppgiften om hans folkbokföringsadress bort i vägtrafikregistret. Det var alltså inte den c/o-adress som M.C. anmält till Skatteverket som togs bort (den adressen hade Vägverket inte fått). Ordinarie fordonsskatt för fordonet SDJ 474 debiterades i augusti 2006. Sista betalningsdag var den 31 augusti. Då skatten var obetald på förfallodagen påfördes dröjsmålsavgift. Den 22 oktober överlämnades ärendet till kronofogdemyndigheten då skatten fortfarande var obetald. På grund av att adressuppgift saknades i vägtrafikregistret har varken ordinarie inbetalningskort eller påminnelse skickats till M.C. Den 17 november 2006 har Vägverket noterat en adress i vägtrafikregistret efter anmälan via e-post från M.C.

Vägtrafikregistret skall enligt bilaga 1 till FVTR innehålla uppgift om adress i landet. Någon anmälan om ändrad adress hade vid tidpunkten för debiteringen av fordonsskatt inte inkommit från M.C. till Vägverket, i enlighet med den skyldighet som åvilade honom enligt 10 kap. 11 § FVTR. Om en sådan adress hade anmälts till Vägverket hade sannolikt de problem som M.C. drabbats av inte uppstått. Det var ändå mindre lämpligt att Vägverket raderade uppgiften om hans folkbokföringsadress. Även om syftet var just att motverka att inaktuella adresser används i vägtrafikregistret så kunde det ha varit så att ett utskick till den gamla folkbokföringsadressen hade nått M.C. Vägverket borde därför – i avsaknad av den adressuppgift som M.C. borde ha anmält till Vägverket enligt 10 kap. 11 § FVTR – ha försökt att skicka en betalningspåminnelse till honom under den adressen. Eftersom så inte skedde har Vägverket överlämnat ärendet till kronofogdemyndigheten utan att dessförinnan försökt påminna om betalning i enlighet med 3 § indrivningsförordningen (1993:1229). Hanteringen har i denna del därför varit felaktig, och Vägverket har också återkallat ärendet och meddelat kronofogdemyndigheten att indrivning inte borde ha begärts. Vägverket raderar numera inte några före detta folkbokföringsadresser i direkt anslutning till att en fordonsägare utflyttar.

Dnr 748-2007

Anmälningar om ägarbyten hanteras maskinellt om alla uppgifter finns om den som anmäls som fordonsägare. Detta gäller även ägarbyten till personer som inte är folkbokförda. Bilhandlare som har möjlighet till så kallad direktanmälan enligt 13 kap. FVTR har ingen möjlighet att anmäla annan adress än den som finns i vägtrafikregistret. E.A. registrerades som ägare av fordonet

SRC 030 den 5 juni 2006, efter en direktanmälan från en bilhandlare. Vid anmälan registrerades med automatik den för Vägverket senast kända adressen, dvs. den adress som E.A. hade innan hon utflyttade från Sverige 1993. Fordonet anmäldes som påställt i samband med ägarbytet och fordonsskatt debiterades denna dag. Vid påställning skall fordonsskatten vara betald senast 21 dagar efter påställningsdagen (5 kap. 3 § 2 stycket VTSL). Sista inbetalningsdag var således den 26 juni 2006. Då skatten inte var betald i tid, skickades en betalningspåminnelse inklusive dröjsmålsavgift den 13 juli. Den 20 augusti överlämnades ärendet till kronofogdemyndigheten då skatten fortfarande var obetald. Inbetalningskort och påminnelse har skickats till den gamla folkbokföringsadressen. Den 23 februari 2007 har den nuvarande adressen (...) registrerats, efter en skrivelse från E.A.

Det förefaller olämpligt att Vägverket vid registrering av ett nytt fordon innehav med automatik i vägtrafikregistret noterar en folkbokföringsadress från 1993 för en person som varit utflyttad ("avregistrerad") sedan dess. Om en aktuell adress saknas för personen bör Vägverket försöka få in sådan adress innan ägarbytet registreras. Den automatiserade hanteringen av anmälningar om ägarbyten till personer som inte längre är folkbokförda behöver därför ses över. Det är kanske inte heller lämpligt att anmälningar om ägarbyten till ej folkbokförda personer skall kunna ske genom direktanmälan eftersom fordonköparen då, som i E.A:s fall, kan ha anledning att förlita sig på att den adressuppgift som han eller hon lämnar till bilhandlaren också kommer att registreras i vägtrafikregistret och att någon särskild anmälan enligt 10 kap. 11 § FVTR då inte behövs. En manuell hantering skulle troligtvis medföra att rätt adress noteras i vägtrafikregistret.

Vägverket har redan genom åtgärden att skicka informationsbrev till fordonägare som utflyttar från Sverige försökt minska förekomsten av inaktuella adresser i vägtrafikregistret. Vägverket avser att vidta ytterligare åtgärder. En helt eller delvis manuell hantering av ägarbyten till personer som inte är folkbokförda kommer att övervägas.

Upplyningsvis kan nämnas att Vägverket gjort en förstudie angående betalning av vägtrafikskatt genom autogiro. Sannolikt kommer sådan möjlighet att genomföras under senare delen av 2007 eller under 2008. De fordonägare (även utflyttade) som då anmäler sig till autogiro riskerar inte att fordonsskatten restförs om fordonsskatteavierna på grund av adressproblem inte kommer fram.

M.C. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

E.A. yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

Av 8 § första stycket vägtrafikskatteförordningen (2006:242) framgår att ett inbetalningskort för fordonsskatt skall sändas till den skattskyldige snarast möjligt, i fråga om betalning enligt 5 kap. 3 § vägtrafikskattelagen senast den 12 i betalningsmånaden. Av paragrafens andra stycke framgår att en fordonägare som inte har fått ett inbetalningskort avseende fordonsskatt skall anmäla detta till Vägverket senast en vecka innan skatten skall vara inbetald. Fordonsägaren är således skyldig att själv känna till när fordonsskatt skall erlägg-

gas och agera på eget initiativ om han eller hon inte får ett inbetalningskort i tid. Dessutom är en fordonsägare som inte är folkbokförd skyldig att anmäla till Vägverket om adressen i landet ändras. Mot bakgrund av denna författningsreglering finns det inte utrymme för någon kritik mot Vägverket för den formella handläggningen av skatteuppbörden i de två här aktuella ärendena.

Trots de ovan nämnda skyldigheterna för fordonsägaren är det – inte minst av serviceskäl – angeläget att Vägverket så långt det är möjligt har tillgång till relevanta adressuppgifter som kan användas när inbetalningskortet för fordonsskatten skickas ut. Innan en ansökan om indrivning görs skall dessutom enligt 3 § indrivningsförordningen (1993:1229) sökanden, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och inte särskilda skäl talar emot det, uppmana gäldenären att betala fordringen.

Av remissvaret framgår att Vägverket numera har tillgång till de adressuppgifter som den som utflyttar från Sverige lämnar till Skatteverket i samband med anmälan om utflyttning. Vägverket använder emellertid inte uppgifterna vid uppbörden av fordonsskatt. Anledningen till det är enligt Vägverket att ett urskiljande av de svenska adresserna från de utländska skulle kräva en manuell hantering av aviseringen från Skatteverket och manuell registrering i vägtrafikregistret. Jag anser att Vägverket trots detta bör överväga möjligheten att använda uppgifter om svenska adresser från Skatteverket vid uppbörden av fordonsskatt.

Vad gäller ärende med dnr 496-2007 togs uppgiften om M.C:s senaste folkbokföringsadress bort i vägregistret när han anmäldes som utflyttad. Vägverket har anfört att det var mindre lämpligt att Vägverket raderade uppgiften om hans folkbokföringsadress. Jag instämmer i den bedömningen. Jag noterar att Vägverket sedan september 2006 har upphört att med automatik radera adressuppgifter i vägtrafikregistret i samband med att en person anmäls som utflyttad. Vägverket försöker även att genom brev nå fordonsägare som utflyttar med information.

Vad gäller ärende med dnr 748-2007 instämmer jag i Vägverkets bedömning att det förefaller olämpligt att Vägverket vid registrering av ett nytt fordon innehav med automatik i vägtrafikregistret noterar en folkbokföringsadress från 1993 för en person som varit utflyttad sedan dess. Jag håller även med om att den automatiserade hanteringen av anmälningar om ägarbyten till personer som inte längre är folkbokförda behöver ses över.

Sammanfattningsvis vill jag anföra följande.

Vägverket har förklarat att hanteringen av de båda ärendena sammanhänger bl.a. med tillämpningen av och begränsningar i verkets system för registrering av uppgifter.

Enlig min mening är detta inte en tillfredsställande förklaring. Det får naturligtvis inte vara så att förfarandet vid registreringen medför att uppgifter

som den enskilde har skyldighet att lämna till Skatteverket och som Vägverket har eller borde ha tillgång till inte registreras. Detta gäller särskilt som den enskilde, vilket illustreras av dessa två ärenden, lätt kan få den felaktiga uppfattningen att han eller hon gjort vad han eller hon kunnat för att Vägverket skall ha tillgång till rätt adress. En sådan hantering som förekommit i dessa båda ärenden är – även om den i strikt mening var korrekt – knappast förenlig med myndigheternas serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223). I detta avseende förtjänar Vägverket kritik.

Jag vill tillägga att Vägverket, som framgår av remissvaret, har uppfattningen att de båda ärendena hade kunnat hanteras bättre; arbete har också inletts för att förhindra en upprepning. Detta ser jag självklart positivt på.

Jag avslutar ärendena med gjorda uttalanden.

Trängselskatt; bl.a. fråga om vilken åtgärd Vägverket borde ha vidtagit när ett registreringsnummer uppenbarligen inte stämde överens med den bil som passerat en betalstation

(Dnr 5346-2006)

I en anmälan till JO framförde A.P. klagomål mot Vägverket. Han anförde i huvudsak följande. Han hade blivit påförd trängselskatt utan att ha framfört något fordon i Stockholm. En mörk Nissan med visst registreringsnummer hade förts i aktuellt område ett antal gånger. Han var ägare till en vit Peugeot med samma registreringsnummer. Den bilen togs emellertid ur drift och avställdes 1979. I samtal med Vägverket i mars 2006 insåg verket att de handlagt ärendet felaktigt och lovade åtgärda saken. Krav på avgifter fortsatte trots detta att komma. Kraven hade blivit överförda till Skatteverket och därefter till Kronofogdemyndigheten.

Skatteverket och Vägverket yttrade sig över det som A.P. hade framfört i sin anmälan.

A.P. yttrade sig över remissvaren.

I sitt beslut den 17 april 2008 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

Trafikanternas acceptans för systemet med trängselskatter är enligt min uppfattning beroende av att hanteringen är rättssäker, dvs. att de beslut som fattas så långt som möjligt är riktiga och att felaktiga beslut i förekommande fall korrigeras på ett snabbt och enkelt sätt. Uppenbara felaktigheter bör kunna åtgärdas utan att den enskilde skriftligen skall behöva begära omprövning eller överklaga till Skatteverket. Skatteverket har också möjlighet att på eget

initiativ ompröva beslut med stöd av 15 § lagen (2004:629) om trängselskatt. Eftersom kundtjänstverksamheten finns hos Vägverket tycks Skatteverket emellertid normalt sett inte få kännedom om en fordonsägares eventuella missnöje med ett beskattningsbeslut innan denne kommer in med en begäran om omprövning till Skatteverket. Tillfällen då Skatteverket på eget initiativ omprövar beslut med stöd av 15 § lagen om trängselskatt torde därför med nuvarande ordning vara begränsade.

Av 11 § andra stycket lagen om trängselskatt framgår att Vägverket skall besluta om rättelse om beslut om skatt eller avgift har blivit uppenbart oriktigt på grund av misstag vid den automatiserade behandlingen. Denna skyldighet torde föreligga oavsett hur felet upptäcks och vem som initierar frågan om ändring – den enskilde, myndigheten eller någon annan. Det torde inte krävas att en begäran från enskild om rättelse enligt 11 § framställs skriftligen. – Däremot torde en begäran från den enskilde om omprövning enligt lagens 15 § kräva skriftlighet, jfr 23 § förvaltningslagen (1986:223).

Vid passage genom en betalstation identifieras en bils registreringsnummer direkt i systemet med hjälp av s.k. OCR-teknik (Optical Character Recognition). I förevarande fall identifierade systemet registreringsnumret BOH *** samt fotograferade registreringsskylten och den nedre delen av fordonet. En passagebild måste för att kunna ligga till grund för ett skattebeslut enligt min mening vara så tydlig att registreringsnumret kan urskiljas. Det kan ifrågasättas om de passagebilder som jag har tagit del av uppfyller detta krav. Det är inte lätt att urskilja om fotografierna visar registreringsnumret BOH *** eller BCH **. A.P. var registrerad som ägare till en vit Peugeot. Fotografierna visar ett mörkt fordon av ett annat bilmärke.

A.P. bad vid samtal med Vägverkets kundtjänst den 1 mars 2006 om kontroll av passagebilder och en återkoppling till honom. Kundtjänsten upplyste den 2 mars 2006 A.P. om att begäran om omprövning skall göras skriftligen hos Skatteverket.

När väl A.P. hade väckt frågan om felet hos Vägverkets kundtjänst uppkommer frågan vilket ansvar Vägverket hade för frågans utredning och eventuell ändring av besluten.

JO Lavin anförde i JO 1997/98 s. 460 följande.

Som en allmän princip inom förvaltningsrätten anses gälla att det åvilar en förvaltningsmyndighet att tillse att utredningen blir så fullständig som erfordras i ett ärende (official- eller undersökningsprincipen). Någon motsvarighet till den uttryckliga regeln om förvaltningsdomstols utredningsansvar i 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns inte i förvaltningslagen (1986:223), FL. Vissa allmänt hållna regler i FL ger dock antydningar om omfattningen och innebörden av förvaltningsmyndigheternas ansvar för utredningen i ett ärende. (– – –) I 4 § första stycket [FL] föreskrivs sålunda: ”Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen

skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet." Härtill kommer regeln i 7 § andra meningen: "Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs."

Ur de nämnda reglerna i 4 § kan utläsas att myndighetens utredningsinsatser får avpassas till ärendets beskaffenhet (frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet) och att myndigheternas åtgärder bl.a. skall bestå i vägledning och annan sådan hjälp.

I det nu aktuella ärendet lämnade A.P. redan vid sin kontakt med kundtjänsten den 1 mars 2006 uppgifter om sitt eget fordon till kundtjänsten. Av Vägverkets yttrande hit framgår inte om kundtjänsten i detta skede kontrollerade bilderna från den aktuella passagen, och jag anser mig därför inte kunna utgå från att så skedde. Om så hade skett hade kundtjänsten enkelt kunnat konstatera att det saknades överensstämmelse mellan det fordon som A.P. var registrerad som ägare till och det som syntes på bilden. Någon ytterligare utredning av omständigheterna kring passagen torde därmed knappast ha varit nödvändig. Jag anser inte att Vägverket i detta avseende har levt upp till sitt utredningsansvar.

I detta fall framgick det således att det av systemet identifierade registreringsnumret BOH *** uppenbarligen inte stämde överens med själva fordonet. Enligt min mening borde Vägverket efter att ha konstaterat detta omedelbart ha vidtagit åtgärder för att de beslut som blivit felaktiga på grund av det inträffade skulle kunna rättas till.

I 11 § andra stycket lagen om trängselskatt anges följande.

Om beslut om skatt eller avgift har blivit uppenbart oriktigt på grund av misstag vid den automatiserade behandlingen, skall den myndighet hos vilken behandlingen utförts besluta om rättelse.

Detta lagrum torde främst ta sikte på programmerings- eller systemfel som ger upphov till ett större antal felaktiga debiteringar och där rättelse enklast kan ske av den myndighet som har att svara för dessa funktioner (se prop. 1987/88:159 s. 54 gällande motsvarande lagrum i den tidigare fordonsskattelagen). Enligt min mening är lagrummet knappast direkt tillämpligt på ett enskilt fall som det nu aktuella, där ursprungsfelet inte stått att finna i de automatiserade systemen som sådana.

Lagen om trängselskatt innehåller ingen ytterligare regel som ger Vägverket möjlighet att vidta rättelse.

I 27 § förvaltningslagen föreskrivs 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.

Fråga uppkommer då om den allmänna bestämmelsen om omprövning av beslut i 27 § förvaltningslagen är tillämplig på Vägverkets beslut, eller om bestämmelserna om omprövning i 15 § lagen om trängselskatt exklusivt reglerar all omprövning av beslut enligt lagen om trängselskatt.

Riksdagen beslutade den 9 april 2008 att anta ett förslag från regeringen till vissa ändringar i lagen om trängselskatt (prop. 2007/08:52 *Nya regler om beslut och betalning avseende trängselskatt m.m.*). Ändringarna innebär bl.a. – i syfte att renodla uppdelningen av myndigheternas (Vägverket respektive Skatteverket) beslutsbefogenheter – att bestämmelserna i 26 och 27 §§ förvaltningslagen om rättelse respektive omprövning inte skall tillämpas i fråga om Vägverkets beslut enligt lagen om trängselskatt. De nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2008.

Mot bakgrund av de nyssnämnda ändringarna i lagen om trängselskatt finner jag inte anledning att i detta ärende fördjupa mig i frågan om Vägverket borde ha – efter att ha konstaterat att registreringsnumret uppenbarligen inte hörde ihop med fordonet – ändrat besluten med stöd av 27 § förvaltningslagen eller om Vägverket i stället omedelbart borde ha uppmärksammat Skatteverket på felet så att Skatteverket hade kunnat ompröva besluten på eget initiativ med stöd av 15 § lagen om trängselskatt. Enligt min mening borde Vägverket i vart fall ha gjort det ena eller det andra. Skyldigheten att vara den enskilde behjälplig i en situation som denna följer av 4 § förvaltningslagen. Vägverket kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet.

Jag avslutar ärendet med gjorda uttalanden.

Skatteverkets handläggning av en ideell förenings ansökan om organisationsnummer

(Dnr 1377-2007)

I en anmälan till JO klagade E.O.Z. på Skatteverkets hantering av föreningen B:s ansökan om organisationsnummer. Han anförde bl.a. att Skatteverket, i en begäran om kompletterande uppgifter, hade uppgett att en ideell förening bl.a. skall ha årsmöte varje år och då bl.a. välja styrelse och revisor. Verket hade vidare uppgett att detta innebar att B:s stadgar måste ändras.

Sedan Skatteverkets handlingar hade granskas anmodades verket att yttra sig över det som E.O.Z. anförde angående verkets påstående att B:s stadgar måste ändras. Skatteverket anmodades att även redogöra för hur verket avslutade det i anmälan aktuella ärendet.

I sitt remissvar anförde Skatteverket i korthet följande. Med anledning av en ansökan om tilldelning av organisationsnummer skickade skattekontor 2 i Linköping den 31 maj 2005 en förfrågan till B. I förfrågan angavs att skattekontoret önskade vissa kompletteringar av ansökan enligt följande. Stadgar

och/eller protokoll måste kompletteras med uppgift om firmatecknare. En ideell förening ska ha årsmöte varje år. På årsmötet ska man välja styrelse och revisor. Stadgarna måste ändras och kompletteras. Ärendet är vilande tills begärda kompletteringar inkommit. Den 22 augusti 2005 skickade skattekontoret en påminnelse till B. vari kontoret angav att svar önskades på tidigare utsänd förfrågan. Vidare angavs att svaret skulle komma in till kontoret senast den 30 september 2005 och att vid uteblivet svar så skulle ansökan komma att lämnas utan åtgärd. I tjänsteanteckning den 17 oktober 2005 konstaterade handläggaren att myndighetens förfrågan var obesvarad. Någon mer åtgärd vidtogs därför inte utan ärendet avslutades samma dag.

E.O.Z. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 17 januari 2008 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

Jag vill inledningsvis framhålla att det inte är JO:s uppgift att ta ställning i sakfrågor. Jag kommer således inte att uttala mig i den materiella frågan om Skatteverkets syn på vilka krav som gäller för att en ideell förening skall kunna tilldelas ett organisationsnummer. Oavsett påståendets riktighet i sak anser jag emellertid att Skatteverkets formulering ”Stadgarna måste ändras och kompletteras”, var olämplig. Ett bättre sätt att uttrycka saken hade varit att ange vilka kriterier som skulle vara uppfyllda för ett möjligt bifall.

Vid sin påminnelse om den tidigare utsända skrivelsen upplyste Skatteverket att ansökan skulle komma att lämnas utan åtgärd vid ett uteblivet svar. Upplysningen visar på bristande kunskaper om Skatteverkets skyldigheter. En myndighet kan inte skilja sig från etthängiggjort ärende på annat sätt än genom ett beslut. Det kan vara ett beslut i sak eller ett beslut om avvisning eller avskrivning.

Om en ingiven handling är ofullständig följer redan av myndigheternas serviceskyldighet, så som den uttrycks i 4 § FL, att myndigheten bör ge den enskilde vägledning i fråga om hur handlingen bör kompletteras. Om bristen gäller en förutsättning för att en framställning skall kunna prövas i sak bör myndigheten, motsvarande vad som enligt 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller för förvaltningsdomstolarna, förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans talan annars inte tas upp till prövning.

Oavsett om myndighetens utredning mynnar ut i ett beslut i sak eller i ett avvisnings- eller avskrivningsbeslut skall den sökande, om det inte är uppenbart obehövligt, också underrättas om innehållet i beslutet. Går beslutet sökanden emot skall han dessutom underrättas om hur beslutet kan överklagas.

I förevarande fall har Skatteverket, sedan begärd komplettering uteblivit, avslutat det av föreningen B. anhängiggjorda ärendet utan att alls ha fattat

2008/09:JO1

något beslut. B. har därigenom fråntagits möjligheten att begära omprövning och, i ett senare led, överklaga Skatteverkets beslut.

Skatteverket förtjänar allvarlig kritik för sin hantering av ärendet.

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

En domstol hade i en dom förordnat att ett barn skulle bo hos sin mor. Fråga bl.a. om tjänstemän vid en socialförvaltning borde ha medverkat när modern försökte att hämta barnet från fadern

(Dnr 3088-2006)

P.A. och M.J. har tillsammans sonen A., som är född år 2004. Föräldrarna hade gemensam vårdnad om A.

I ett mål angående bl.a. vårdnaden om A. förordnade Jönköpings tingsrätt att Medborgarnämnden i Värnamo kommun skulle låta utföra en vårdnads- och boendeutredning i samråd med Socialnämnden i Mörbylånga kommun.

I en dom den 9 juni 2006 fann tingsrätten inte skäl att upplösa den gemensamma vårdnaden om A. Tingsrätten förordnade att A. skulle bo tillsammans med M.J. Beslutet om boende skulle enligt tingsrättens dom gälla omedelbart, dvs. utan hinder av att domen i den delen inte hade vunnit laga kraft.

Den 12 juni 2006 kom M.J. hem till P.A. för att hämta A. Hon hade sällskap av två tjänstemän från omsorgsförvaltningen i Mörbylånga kommun och två polismän.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade M.H. (som är granne till P.A.) på Socialnämnden i Mörbylånga kommun. Han ifrågasatte tillvägagångssättet den 12 juni 2006 när tjänstemän från omsorgsförvaltningen hade kommit hem till P.A. tillsammans med M.J. och polis för att hämta A. M.H. anförde vidare bl.a. att det fanns brister i den vårdnadsutredning som hade utförts vid omsorgsförvaltningen i Mörbylånga kommun.

M.H. fogade till sin anmälan ett stort antal handlingar.

Utredning

Efter remiss anförde Socialnämnden, arbetsutskottet, i Mörbylånga kommun i ett yttrande i huvudsak följande beträffande händelsen den 12 juni 2006.

Trots en dom från Värnamo tingsrätt (rätteligen Jönköpings tingsrätt; JO:s anmärkning) om att A. skulle bo hos mamma och att det skulle verkställas omedelbart vägrade pappa att lämna ifrån sig honom. Värnamo familjerätt sade att mamma fick boka en tid till möte så att de skulle planera A:s hemskolning till mamma. Mamma hade haft umgänge med A. varje vecka tillsammans med kontaktperson eftersom pappa inte gick med på umgänge annars. Mamma tyckte inte att någon inskolning behövdes. Hon och hennes

advokat bad oss om hjälp när hon skulle hämta A. De som varit med vid A:s umgänge med mamma såg inte heller att det fanns något behov av inskolning för honom. Det åkte med två stycken tjänstemän för att kunna backa upp varandra.

Väl där möttes de av A:s farfar som var mycket aggressiv mot mamma och de fick ställa sig emellan för att förhindra handgemäng. Han gick fram mot mamma och skrek åt henne. De fick av farfar veta att vi var den enda myndighet som brydde sig om tingsrättens dom. Farfar hade av familjerätten i Värnamo fått besked att det inte kunde gå till på detta viset och att A. inte kunde lämnas till mamma utan inskolning. Han fanns inte hemma enligt farfadern.

Fler och fler vänner och bybor samlades på gården. Det var hela familjer med barn i olika åldrar. De ställde sig med sina bilar runt socialtjänstens bil så de inte kunde köra därifrån. Det var en väldigt hotfull situation och handläggarna tillkallade polisen till sitt skydd. De fick då flytta på bilen. Flera sade att de skulle åka därifrån och att de fått information från familjerätten att föräldrarnas advokater skulle träffas nästkommande dag och att vi skulle avvakta detta. De kunde inte se att domen gällde förrän advokaterna träffats. Handläggarna fick ta emot en hel del glåpor och annat. De behöll sitt lugn och hänvisade hela tiden till att det fanns en dom och att den måste gälla och att de inte kunde gå in på detaljer. Poliserna kunde inte heller tala dem tillrätta utan vi åkte så småningom därifrån. En av poliserna bad M.H. att inte gå på så hårt om det som inte kunde diskuteras med dem.

JO anmodade socialnämnden att komma in med ett förnyat yttrande rörande socialtjänstens medverkan vid försöket att ”hämta” A. I remissen angavs att yttrandet särskilt skulle avse på vilket sätt det var menat att de två tjänstemännen från omsorgsförvaltningen skulle hjälpa till och om socialtjänsten hade haft någon kontakt med P.A. före besöket.

I ett kompletterande remissvar anförde nämndens arbetsutskott följande.

Förvaltningen agerade på mammans advokats begäran om att bistå vid hämtningen så att det inte skulle bli bråk dem emellan då pappa vägrat att lämna ut A. Vi skulle som myndighet framhålla att det var tingsrättens beslut som gällde och att mamma hade rätten på sin sida att hämta honom. Vi skulle vara till stöd för mamma så att hon vågade begära sin rätt att hämta sonen.

Förvaltningen hade flera kontakter med pappan dagarna innan och då avstyrkte han de umgängestillfällen som varit förutbestämda. Mamma hade haft den allra sista kontakten med honom. Han hade då sagt att han inte ville lämna ut A. Mamma befarade att om han visste när vi skulle komma så skulle han inte hålla sig hemma.

M.H. kom in med ett yttrande över nämndens remissvar. Han fogade till sitt yttrande en namnlista som var undertecknad av personer som förklarade sig stödja hans JO-anmälan.

A:s farfar, G.A., kom in med en skrivelse rörande händelsen den 12 juni 2006. Den skrivelsen tillfördes det nu förevarande ärendet.

P.A. kom också in med en skrivelse. I den skrivelsen tog han i första hand upp innehållet i en skrivelse som en tjänsteman vid omsorgsförvaltningen i

Mörbylånga kommun hade skickat till Jönköpings tingsrätt. P.A:s skrivelse föranledde ett särskilt ärende hos JO (JO:s dnr 4956-2006).

P.A. fick del av nämndens båda remissvar i det nu förevarande ärendet och han kom in med ett yttrande.

I ett beslut den 30 oktober 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Står ett barn under vårdnad av båda föräldrarna, får rätten enligt 6 kap. 14 a § föräldrabalken (FB) på talan av en av dem eller båda besluta vem av föräldrarna barnet skall bo tillsammans med. När rätten avgör målet kan domstolen förordna att domen skall gälla utan hinder av att den inte har vunnit laga kraft.

Bestämmelser om verkställighet av domar, beslut och avtal om bl.a. boende finns i 21 kap. FB. Från och med den 1 juli 2006 gäller att verkställighet av en dom eller ett beslut om vårdnad, boende, umgänge eller överlämnande av barn skall sökas hos tingsrätten i den ort där barnet har sitt hemvist. Före den 1 juli 2006 skulle ansökan om verkställighet göras hos länsrätten.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. handlagt ett ärende korrekt i formellt hänseende. JO är återhållsam med att uttala sig om de bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt ärende.

En domstol som handlägger ett mål om vårdnad, boende eller umgänge skall enligt 6 kap. 19 § FB se till att frågorna blir tillbörligt utredda. Innan domstolen avgör ett sådant mål eller ärende skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om det behövs ytterligare utredning får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att utföra en sådan. En part som anser att det finns felaktigheter eller brister i utredningen kan påpeka detta för domstolen. Domstolen skall självständigt pröva vilket värde som skall tillmätas uppgifterna i utredningen och kan ta initiativ till att komplettera den. Mot bakgrund härav brukar JO inte uttala sig om innehållet i en vårdnadsutredning.

Min granskning i detta ärende är inriktad på händelserna den 12 juni 2006 när M.J. skulle hämta A. hos hans far. Fråga har uppkommit bl.a. om tjänstemän från omsorgsförvaltningen borde ha följt med M.J. hem till P.A.

Jönköpings tingsrätt, som inte fann skäl att upplösa den gemensamma vårdnaden, förordnade i sin dom den 9 juni 2006 att A. skulle bo hos M.J. P.A. överklagade domen till hovrätten. Tingsrättens dom gällde dock utan hinder av att den inte hade vunnit laga kraft.

Utredningen ger vid handen att P.A. efter tingsrättens dom, åtminstone inte omedelbart, ville låta M.J. hämta A. I en sådan situation är utgångspunkten den att frågan om verkställighet skall prövas av domstol. Om P.A. inte ville medverka till att A. flyttade till sin mor borde M.J. således hos länsrätten ha ansökt om verkställighet av tingsrättens dom. Länsrätten hade därvid kunnat förelägga P.A. att vid vite lämna A. till M.J. eller besluta om att A. skulle hämtas genom polismyndighetens försorg (se 21 kap. 3 § FB i dess lydelse före den 1 juli 2006). Innan rätten hade förordnat om verkställighet hade den haft att överväga om en s.k. medlare skulle utses (se 21 kap. 2 § FB).

Socialnämnden eller någon tjänsteman vid nämndens förvaltning hade inte någon befogenhet att verkställa tingsrättens beslut om var A. skulle bo. Nämnden hade endast kunna ingripa om det förelåg förutsättningar för det enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), men en sådan situation har uppenbarligen inte varit för handen. Detta innebär å andra sidan inte att tjänstemännen har varit tvungna att förhålla sig passiva när M.J. bad om hjälp.

Rent allmänt gäller att socialtjänsten skall handla utifrån vad som är bäst för barnet. När det föreligger en konflikt mellan föräldrar till ett barn bör socialtjänsten verka för att föräldrarna kommer överens i frågor som rör barnet. Omsorgsförvaltningens handlande skall som regel ske i samråd med föräldrarna. Om socialtjänsten handlar på ett sätt som hos någon av föräldrarna är ägnat att ifrågasätta myndighetens opartiskhet riskerar man att konflikten förvärras och äventyrar därmed möjligheten att få till stånd lösningar som är bäst för barnet. Handläggarna måste därför vinnlägga sig om att arbeta på ett sätt som kan godtas av alla berörda.

När M.J. bad om hjälp från omsorgsförvaltningen för att hämta A. borde handläggarna således ha kontaktat P.A. för att diskutera den uppkomna situationen. Om denne då hade förklarat att han inte ville låta M.J. hämta A. skulle förvaltningen självfallet ha avstått från all medverkan när det gällde M.J:s hämtning av sonen. Förvaltningens handlande att följa med henne hem till P.A. framstår som särskilt anmärkningsvärt med tanke på att handläggarna synes ha befarat att det skulle kunna uppstå bråk vid besöket eftersom de bad polis att följa med. Händelseutvecklingen vid besöket belyser väl hur illa övervägt agerandet var från förvaltningens sida.

Det kan i sammanhanget noteras att Göta hovrätt i ett interimistiskt beslut den 16 juni 2006 förordnade att A. skulle bo hos P.A.

Det är förvånande att nämnden inte i något av sina två remissyttranden funnit skäl att ifrågasätta omsorgsförvaltningens medverkan vid M.J:s besök hos P.A. Det inträffade föranleder flera frågor rörande förvaltningens syn på hur socialtjänsten skall arbeta i ärenden som rör konflikter mellan föräldrar. Jag finner därför skäl att uppmärksamma Länsstyrelsen i Kalmar län, som har tillsyn över socialtjänsten i länet, på det inträffade.

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

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

Fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare men berättigad till umgänge skulle ha betraktats som part i ett s.k. barnavårdsärende

(Dnr 3304-2006)

Bakgrund

P.H. och P.Ö. har gemensamt två barn, A. och J., som är födda år 1991 respektive år 1993. Handens tingsrätt förordnade i dom den 8 oktober 1997 att modern, P.Ö., skulle ha vårdnaden om A. och J. samt att fadern, P.H., hade rätt till umgänge med barnen bl.a. varannan vecka från onsdag till måndag.

Barn- och utbildningsförvaltningen i Haninge kommun gjorde i slutet av maj 2005 en anmälan till socialtjänsten angående oro för A. och J. på grund av deras beteende i skolan. I början av juni samma år gjordes en anmälan till socialtjänsten från Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) i Haninge om oro för att barnen for illa vid umgänge med fadern. Socialnämnden i Haninge kommun inledde den 22 augusti 2005 utredningar enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Enligt utredningarna behövde barnen och modern "långvarig behandling och boende i skyddad miljö". Nämnden beviljade den 9 februari 2006 bistånd till P.Ö. och barnen i form av familjebehandling vid ett behandlingshem.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde P.H., genom advokaten M.E., klagomål mot Socialnämnden i Haninge kommun angående handläggningen av ärendet rörande hans barn. P.H. anförde bl.a. följande. Socialnämnden har, utan att höra honom, ordnat "skyddat boende" på ett utredningshem för modern och barnen. Han har till följd härav förvägrats rätten till umgänge med sina barn. Handläggningen har varit bristfällig och partisk.

Utredning

Inledningsvis inhämtade JO från socialförvaltningen i Haninge kommun vissa handlingar rörande A. och J.

Socialnämnden i Haninge kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande såvitt avsåg frågan om P.H. borde ha hörts under barnavårdsutredningarna och om han skulle ha betraktats som part i den del som

de utredningarna gällde umgänget mellan honom och barnen. Som sitt remissvar lämnade nämnden en skrivelse som var undertecknad av enhetschefen Kerstin Johansson. I skrivelsen anfördes följande.

Modern är ensam vårdnadshavare för båda barnen och fadern har haft umgänge med barnen enligt en dom från tingsrätten 971008. Umgänget har skett i olika former, bl.a. med en kontaktperson, period med uppehåll och nu senast har barnen vistats hos fadern visst antal dagar utifrån föräldrarnas överenskommelse fram till dess modern stoppade umgänget.

Socialtjänsten har haft kontakt från och till med familjen sedan ca 10 år tillbaka. Det har gällt utredningar och insatser. Det har inkommit ett antal anmälningar till socialtjänsten under 2005, gällande oro över barnens beteende samt att barnen mår dåligt, från personer som haft en professionell kontakt med barnen. Se skrivelse Yttrande till Länsrätten 051221. Bilaga 1. (*Bilagan här utelämnad; JO:s anm.*)

Socialtjänsten inledde en tredje barnavårdsutredning 050822 gällande barnen efter att det inkommit anmälningar från skolan och BUP. När handläggarna kontaktade modern uttryckte hon stor oro över hur fadern skulle reagera på att de hade kontakt med socialtjänsten. Barnen var mycket rädda över vad fadern skulle säga om han fick kännedom om kontakten med socialtjänsten samt anmälan och vädjade om att han inte skulle få veta något.

Under utredningens gång framkom stark oro över barnens mående och familjen bedömdes vara i behov av att fortsätta utredningen på institution dels utifrån moderns behov av skydd och dels för att på bästa sätt få fram vilka hjälpinsatser som erfordrades för barnen. Familjen erbjöds då plats på utredningsinstitution vilket modern och barnen tackade ja till. Modern kände stor rädsla för fadern t.ex. när hon gick ut, på grund av tidigare erfarenheter av misshandel och hot från honom, vilket också påverkade modern i föräldraskapet. Hon bad uttryckligen om att fadern inte skulle informeras om var de befann sig. Fr.o.m. 051104 har modern ej tillåtit barnen att träffa fadern beroende på hur barnen mår, då umgänget tidigare inte fungerat utan bekymmer enligt modern och en konfliktsituation mellan fadern och barnen som uppstod på grund av att J. hämtat pengar i faderns lägenhet som hon uppfattade tillhörde henne och systemen men där fadern bedömde att så inte var fallet. Modern tog det beslutet utan att socialtjänsten kände till det eller var involverad. Alla beslut beträffande kontakten mellan barnen och fadern har modern själv tagit i egenskap av vårdnadshavare.

I utredningen från institutionen föreslog man en behandlingsplacering för modern och barnen. Modern hemställde om detta vilket hon också beviljades av nämnden. Även denna placering ville vårdnadshavaren hemlighålla för fadern eftersom hon var mycket rädd för att han skulle söka upp dem. Barnen behövde ro att få börja bearbeta de svårigheter de levde med. Det var angeläget att hemlighålla vistelseplatsen bl.a. för att barnen ska kunna känna sig trygga och eftersom de behöver ha tillgång till en förälder som inte går med oron för att bli misshandlad. På grund av sekretesskäl och utifrån skyddsaspekter kunde socialtjänstens utredare inte informera fadern om var familjen befann sig. I februari inleddes behandlingsplaceringen.

Beträffande socialtjänstens kontakt med föräldrarna i en utredning brukar utredarna ha samtal med båda föräldrarna under utredningen där så är möjligt. I detta ärende har de haft många samtal med modern och även samtal med barnen. Möte inbokades med fadern till 060117 men som senare avbokades

av honom eftersom han skulle åka utomlands. Handläggarna har haft ett nästan två timmar långt möte med fadern 060222 samt ett flertal telefonsamtal.

Som svar på skrivelsen från faderns ombud vill jag poängtera att barnen inte är omhändertagna. Placeringen är frivillig på behandlingshemmet och sker i form av bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen på vårdnadshavarens begäran. Modern har ensam vårdnaden om barnen. Beträffande opartiskheten vill jag informera om att socialtjänsten utgått från barnperspektiv och barnen har uttryckligen uppgivit att de var rädda för att fadern ska få veta hur det ligger till med kontakten med socialtjänsten. Placeringen bedömer vi som relevant utifrån familjens behov vilket hittills visat på en viss positiv utveckling. Beträffande faderns umgänge med barnen innebär inte en placering på behandlingshem i sig att umgänge inte skulle kunna ske. Modern har ansvaret för umgänget och frågan är prövad i länsrätten som kom fram till att begäran från fadern om verkställighet i umgängesärende skulle avslås. Se bilaga 2. *(Bilagan här utelämnad, JO:s anm.)* Socialtjänsten har inte tagit något beslut i umgängesfrågan men stöttat modern i hennes beslut. Gällande ombudets synpunkter på utredningen har socialtjänsten anlitat en utredningsinstitution för att få ett grundligt och allsidigt underlag över vilket behov av insatser barnen har för att börja må bra nu och i framtiden.

Barn far illa när föräldrarna inte samarbetar på ett för barnen positivt sätt kring deras situation. Oavsett vad barnen i detta ärende mår dåligt av har barnen uppenbarligen påverkats av föräldrarnas relationer.

Enligt ovanstående skrivelse framgår anledningen till att fadern inte kontaktades i någon större omfattning under barnavårdsutredningens genomförande. Socialtjänstens ansvar är att ha fokus på barnens situation och i första hand ligger det på vårdnadshavaren att ta ansvar och hand om barnen men när speciella behov uppstår beviljar socialtjänsten insatser som föräldern hemställer om för sig och barnen – som i detta ärende. Under behandlingens gång är det meningen att det också ska leda till att barnen ska kunna ha en bra kontakt med sin far vilket finns med i det uppdrag som är lämnat till behandlingsinstitutionen.

När det gäller frågan om faderns partsställning i umgängesfrågan har vi betraktat fadern som part och inte heller tagit beslut i umgängesfrågan, vilket vi också poängterat för modern. Socialtjänsten går endast in om frivilligheten inte fungerar och i detta ärende har ställningstagande om LVU därmed inte blivit aktuellt.

M.E. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Föredraganden inhämtade från socialförvaltningen kopior av journalanteckningarna rörande A. och J. för tiden från augusti 2005 till juli 2006 samt utredningen rörande A. respektive J. som inleddes den 22 augusti 2005. JO hade vidare tillgång till Länsrättens i Stockholms län dom den 9 juni 2006 i mål nr 26649-05.

Med hänsyn till att det bedömdes råda oklarhet avseende innebörden av sista stycket i nämndens remissvar kontaktade föredraganden per telefon socialsekreteraren Caroline Lingmerth och sektionschefen Karin Eklöf, socialförvaltningen i Haninge kommun. Sammanfattningsvis upplystes därvid att fadern *inte* betraktades som part i barnavårdsutredningarna och att frågan om barnens umgänge med honom inte behandlades i utredningarna.

I ett beslut den 28 november 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 17 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) anges följande. Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I andra stycket uppräknas vissa fall, vilka saknar betydelse i förevarande ärende, då kommunikation kan underlåtas.

Av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100) framgår följande. Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Bedömning

I en anmälan, som kom in till socialförvaltningen i Haninge kommun i maj 2005, uttryckte rektorn för den skola som A. och J. var elever i stark oro för barnen. I juni 2005 gav Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) i Haninge in en anmälan till förvaltningen angående oro för att barnen för illa vid umgänge med fadern. Med anledning av anmälningarna inledde socialnämnden utredningar rörande barnens förhållanden. Den 23 januari 2006 var utredningarna klara. Nämnden beslutade den 9 februari 2006 att bevilja P.Ö. och barnen bistånd i form av gemensam placering vid ett behandlingshem.

I ärendet hos JO har fråga uppkommit om P.H., såsom umgängesberättigad förälder, skulle ha betraktats som part i ärendena rörande barnen och därför ha beretts tillfälle att yttra sig över vad som hade kommit fram under utredningstiden eller om han i vart fall borde ha hörts under utredningarna.

Ett barn skall enligt 6 kap. 15 § första stycket föräldrabalken ha rätt till umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med. Det ankommer i första hand på föräldrarna att själva komma överens i frågor om umgänge. Ytterst kan frågan avgöras av allmän domstol. Om en domstol har förordnat om ett visst umgänge skall socialnämnden utgå från att vad domstol har förordnat står i överensstämmelse med vad som är bäst för barnet. Socialnämnden skall medverka till att en förälder, som av domstol har tillerkänts rätt till umgänge, får möjlighet att utöva denna rätt. Det förekommer dock fall där det efter en tid visar sig att barnet mår dåligt av umgänget eller på annat

sätt riskerar att fara illa om umgänget fortsätter i beslutad ordning eller omfattning. I ett sådant fall skall socialnämnden verka för att föräldrarna gemensamt löser den uppkomna situationen eller, om föräldrarna inte kan enas, föreslå en förälder att väcka talan om umgänget.

Enligt en ny bestämmelse i föräldrabalken, 6 kap. 15 a § första stycket, som trädde i kraft den 1 juli 2006, har socialnämnden getts möjlighet att väcka talan om umgänge mellan ett barn och en förälder. I förarbetena till bestämmelsen uttalades bl.a. följande (prop. 2005/06:99 s. 89).

Anledning för socialnämnden att väcka talan kan finnas framför allt om nämndens utredningar visar att barnet mår dåligt eller riskerar att fara illa om umgänget fortsätter i den ordning och omfattning som har bestämts tidigare, t.ex. för att umgängesföräldern gör sig skyldig till övergrepp mot barnet eller någon annan i familjen eller har allvarliga missbruksproblem. Nämnden kan då komma fram till att umgänget bör begränsas eller upphöra.

När, som i förevarande fall, barnavårdsutredningar ägde rum innan den nämnda bestämmelsen hade trätt i kraft, innebär detta emellertid inte att en socialnämnd skulle förhålla sig passiv om det framkom uppgifter som tydde på att ett barn eventuellt för illa eller riskerade att fara illa vid umgänge med en förälder. Socialnämnden skulle, på samma sätt som nu, verka för att föräldrarna kunde träffa en överenskommelse om umgänget utifrån vad som var bäst för barnet. Under vissa förutsättningar kunde nämnden, på samma sätt som i dag, ingripa med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Under tiden som de aktuella utredningarna pågick hade P.H. rätt till umgänge med barnen enligt en dom från Handens tingsrätt i oktober 1997. Efter ett bråk mellan P.H. och J. den 2 november 2005 tillät dock inte P.Ö. längre att A. och J. träffade fadern. Den 28 november 2005 placerades P.Ö. och barnen tillsammans på ett utredningshem. Placeringen hade som syfte att vara ett skydd för P.Ö. och barnen då fadern påstods ha hotat modern.

I utredningarna anfördes under rubriken ”Utredarnas bedömning” bl.a. följande.

Vår bestämda uppfattning är att behandling på hemmaplan inte vore ett tillräckligt omfattande stöd för familjen. Barnen behöver komma bort från skolan, de roller de har fått, närheten till fadern och det destruktiva beteende de har utvecklat på hemmaplan. Det vore högst olämpligt att familjen måste återvända till en vardag som under så många år varit negativ för barnen. Familjen behöver skydd från fadern genom att inte bo i närheten och genom att befinna sig bland professionella.

I de vårdplaner som upprättades efter utredningarnas avslutande har socialtjänsten uttryckligen uttalat som sin uppfattning att A. och J. under vårdens inledning inte skulle ha umgänge med fadern.

Enligt 11 kap. 8 § socialtjänstlagen skall socialnämnden i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen, bl.a. angående parts rätt att få meddela sig muntligen och parts rätt att få del av uppgifter. En vårdnadshavare är alltid att anse som part i ett barnvårdsärende. JO har i tidigare beslut uttalat att en umgängesberättigad förälder anses ha ställning av part för det fall barnens umgängesrätt med föräldern är föremål för prövning av en myndighet som i sin verksamhet har att befatta sig med denna fråga (se JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 213 och 1996/97 s. 287). Enbart det förhållandet att umgängesfrågan mer allmänt övervägs under en utredning medför inte att den umgängesberättigade föräldern skall betraktas som part i ärendet. Det räcker nämligen inte med att saken på ett eller annat sätt angår en person för att denne skall betraktas som en formell part (se bl.a. Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl., s. 33).

Nämnden synes inte ha betraktat P.H. som part i de aktuella barnvårdsutredningarna. P.H. har inte, såvitt framkommit, underrättats om att utredningarna inleddes. Han har inte heller, trots att han vid ett telefonsamtal till förvaltningen den 3 januari 2006 ifrågasatte varför han inte fick komma och ge sin version av hur barnen hade det, hörts under utredningarna. Utredaren erbjöd dock P.H. att komma till förvaltningen den 17 januari 2006, men vid denna tidpunkt var det faktiska utredningsarbetet i princip avslutat. P.H. ställde in det planerade mötet och samtal med honom kom till stånd först den 22 februari 2006, dvs. efter det att utredningarna hade avslutats.

Barnvårdsutredningarna kom inte primärt att inriktas på frågan om barnens umgänge med P.H. Frågan har dock tagits upp under utredningsarbetet och i praktiken har P.H:s möjlighet att träffa sina barn kommit att begränsas genom nämndens agerande. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om inte P.H. borde ha behandlats som part i ärendena hos socialnämnden såvitt dessa, låt vara indirekt, rörde barnens umgänge med honom. Han skulle i så fall ha fått tillfälle att yttra sig över vad som hade kommit fram i denna del, i den mån hinder för detta inte hade mött enligt bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Det kan dock finnas visst utrymme för olika uppfattningar i partsfrågan och jag finner därför inte skäl att rikta någon kritik mot nämnden för att den inte behandlade P.H. som part i de aktuella ärendena.

Även om P.H. inte var part i ärendena har detta inte medfört att han kunde ställas utanför utredningarna. Dessa rörde bl.a. relationen mellan honom och barnen, och han borde rimligen ha kunnat bidra med uppgifter som kunde vara av värde för nämndens bedömningar i den delen. P.H. borde, enligt min mening, betydligt tidigare än i januari 2006 ha fått tillfälle att lämna sina synpunkter. Detta torde ha kunnat ske utan att förvaltningen behövde röja eventuellt sekretessbelagda uppgifter för honom. Genom att boka ett möte med P.H. först i ett mycket sent skede av utredningsarbetet, ett möte som P.H.

2008/09:JO1

avbokade, har förvaltningen försatt sig i den situationen att utredningarna avslutades innan P.H. fick komma till tals och utan att hans uppfattning redovisades i de utredningsunderlag som förelades nämnden för beslut. Detta är givetvis inte acceptabelt.

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

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

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga om företrädare för en stadsdelsnämnd borde ha varit närvarande när länsrätten höll muntlig förhandling i ett mål angående underställning av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

(Dnr 80-2007)

Bakgrund

Ordföranden i Stadsdelsnämnden Biskopsgården i Göteborgs kommun beslutade den 30 november 2006 att med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) omedelbart omhändertaga N.N., född 1991. Beslutet grundade sig på att N.N. genom ”kriminalitet och missbruk” utsatte sin hälsa och utveckling för påtaglig risk att skadas.

Beslutet underställdes Länsrätten i Göteborg. På begäran av N.N:s mor kallade länsrätten till en muntlig förhandling. Förhandlingen ägde rum den 11 december 2006. Någon företrädare för stadsdelsnämnden var inte närvarande.

Länsrätten beslutade den 13 december 2006 att inte fastställa beslutet om omedelbart omhändertagande.

Initiativet

JO uppmärksammade i början av januari 2007 en artikel i Göteborgs-Posten den 31 december 2006. I artikeln, som hade rubriken ”Socialförvaltning valde bort 15-årigs fall”, anfördes i ett inledande avsnitt följande.

15-åriga N.N. anhölls misstänkt för att ha rånat minst nio jämnåriga. Men socialförvaltningen i Biskopsgården hade inte tid att komma när domstolen skulle besluta om hans tvångsvård. Så N.N. släpptes fri.

JO beslutade på eget initiativ att utreda socialnämndens agerande i det aktuella fallet.

Utredning

JO inhämtade från stadsdelsnämnden utredning och yttrande beträffande vad som framgick av artikeln i Göteborgs-Posten. Nämnden, sociala utskottet, beslutade att som sitt remissvar lämna ett tjänsteutlåtande som hade upprättats av enhetschefen Yvonne Oliv och verksamhetschefen Lena Säljö. I utlåtandet anfördes följande.

Bakgrund

Den yngling som avses i artikeln i Göteborgs-Posten 06-12-31 omhändertogs 06-11-30 då det bedömdes att det fanns en påtaglig risk att hans hälsa och

utveckling kunde skadas. Han fördes till en låst institution. Innan dess hade han suttit anhållen misstänkt för flertalet allvarliga brott. I samband med omhändertagandet skickades en redogörelse till länsrätten. Redogörelsen var omfattande då ynglingen var känd hos oss sedan tidigare.

Fredagen den 8 december kl. 16.08 inkommer fax från länsrätten om muntlig förhandling gällande det omedelbara omhändertagandet som skall äga rum måndagen den 11 december kl. 15.00. Faxet innehåller även ett delgivningskvitto som socialtjänsten skall skicka in för att länsrätten skall veta att vi är delgivna tid för förhandling. Något delgivningskvitto skickas aldrig då faxet når oss först under måndagen den 11 december.

Måndagen den 11 december kl. 12.00 blir först handläggaren delgiven genom att faxet då finns på hans kontorsstol. Faxet hade blivit liggande i receptionen dit det inkom. Handläggare talar då med mig som enhetschef som uppmanar handläggaren att ta en kontakt med länsrätten för att i första hand begära uppskov, dvs. skjuta på förhandlingen. Anledningen till detta var det sent inkomna faxet, samt att handläggaren var under denna tidpunkt upptagen med ett viktigt möte där vi har en skyldighet enligt Socialtjänstlagen.

Kl. 13.30 kommer först handläggaren i kontakt med länsrätten där länsrätten meddelar att man inte kan skjuta på tiden för förhandling. Som enhetschef hade jag då att besluta om att handläggare skulle följa sina skyldigheter på socialkontoret, alternativt inte följa sina skyldigheter utan gå på förhandlingen 1 ½ timma senare. Det andra alternativet var att skicka någon handläggare som inte kände till ärendet utan endast läsa den fullgoda redogörelse som länsrätten hade fått inom föreskriven tid. Eftersom socialtjänsten inte har en skyldighet enligt 14 § Förvaltningsprocesslagen att närvara vid förhandling om omedelbart omhändertagande men andra skyldigheter enligt Socialtjänstlagen valde jag att Länsrätten fick avgöra ärendet på handlingarna.

Tisdagen den 12 december blir handläggaren uppringd av åklagare som uttrycker frustration över att länsrätten beslutat att det omedelbara omhändertagandet enligt LVU skall upphöra och att ungdomen nu släppts. Åklagaren uppger vidare att han skall ta en kontakt med Göteborgs-Posten.

Handläggaren får samma dag kontakt med ungdomen och ungdomen kommer överens med handläggaren att följa den vårdplan som finns inför en ansökan om vård.

Därefter försöker jag som enhetschef komma i kontakt med åklagaren men utan att lyckas, får dock kontakt med den polis som utrett den senaste tidens händelser med brott som ungdomen är misstänkt för. Jag redogör för den rättsliga processen med omedelbart omhändertagande och att vi ämnar ansöka om vård för ungdomen.

Onsdagen den 13 december tar socialtjänsten del av länsrättens dom. Domen beskriver att ungdomen har ett vårdbehov men inte ett omedelbart vårdbehov, att det framkommit uppgifter i förhandlingen som stod obestridda, men det framkommer ej i domen att socialtjänsten begärt uppskov av förhandlingen.

Måndagen den 18 december tar en journalist på Göteborgs-Posten en kontakt med mig som enhetschef. Därefter hålls flera samtal där jag försöker redogöra för hur man arbetar inom socialtjänsten, att det inte finns en skyldighet att närvara i länsrätten utan att ärendet kan avgöras på handlingarna och vilka beslut jag ställdes inför, dvs. att skicka vilken socialsekreterare som helst eller att länsrätten fick avgöra målet på handlingarna. Journalisten lovar att jag skall få läsa artikeln innan den trycks. 06-12-31 trycks artikeln utan mitt godkännande.

2008/09:JO1

Tisdagen den 2 januari skriver jag upp fakta kring händelsen inför stadsdelsnämndens möte senare på eftermiddagen för att möta upp artikeln som skrivits i tidningen (se bilaga; bilagan har här utelämnats, JO:s anmärkning).

Fredagen den 5 januari hålls ett möte där polis, åklagare, verksamhetschef från socialtjänsten, stadsdelschefen samt jag som enhetschef deltar. Vi går igenom ärendets process för att utreda om några fel har begåtts.

Aktuell situation

Tisdagen den 2 januari färdigställdes en ansökan om vård enligt § 2 och § 3 LVU gällande den aktuella ungdomen. 07-01-03 beslutar sociala utskottet ansöka om vård hos länsrätten.

Förhandling om ansökan om vård enligt § 2 och § 3 LVU är utställd till den 18 januari.

Socialtjänstens egen bedömning

Det är endast undantagsvis så att någon part begär muntlig förhandling inför ett omedelbart omhändertagande utan oftast avgörs det omedelbara omhändertagandet på de handlingar som socialtjänsten ingett till länsrätten. Det är endast om en part begär muntlig förhandling som en sådan sker. Socialtjänsten har ingen skyldighet enligt Förvaltningsprocesslagen § 14 att delta i den muntliga förhandlingen utan ärendet kan ändå avgöras på de handlingar som inkommit.

Utifrån den korta tidsfrist som fanns inför den muntliga förhandlingen i länsrätten och då länsrätten inte beviljade uppskov anser jag som enhetschef att jag fattade ett riktigt beslut. Så här i efterhand med den uppståndelse fallet har fått skulle jag dock ha tagit ett annat beslut, att oavsett kompetens i ärendet skicka en annan socialsekreterare.

Vi är kritiska till vårt eget förfarande när det gäller mottagande av faxet. Vi har och kommer att upprätta rutiner så att inget fax blir liggande eller kan mottas av någon annan. Vi kommer även att alltid skicka någon på de muntliga förhandlingarna.

Vi har fullföljt våra skyldigheter vad som avses med ungdomen, och även följt det beslut som länsrätten fattat i det omedelbara omhändertagandets upphörande; att ungdomen är i behov av vård och att ärendet skall prövas i länsrätten den 18 januari.

JO lånade in länsrättens akt i målet om underställningen av beslutet om omedelbart omhändertagande.

I ett beslut den 19 juni 2008 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Socialtjänstens insatser för barn och ungdom bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt med tvångsvård. Bestämmelser om sådan vård finns i LVU. Vård med stöd av LVU kan beslutas bl.a. om den unge utsätter sin hälsa och utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel,

brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). En förutsättning för vård enligt LVU är att behövlig vård inte kan ges med samtycke av vårdnadshavaren och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU).

Socialnämnden får, enligt 6 § första stycket LVU, besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till bl.a. risken för den unges hälsa eller utveckling. För det fall inte heller nämndens beslut kan avvaktas får, enligt 6 § andra stycket LVU, nämndens ordförande, eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat, fatta beslut om omedelbart omhändertagande.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas länsrätten inom en vecka från den dag beslutet fattades. Länsrätten ska pröva beslutet så snart det kan ske. Om det inte finns synnerliga hinder, ska prövningen ske inom en vecka från den dag då beslutet och handlingarna kom in till rätten (7 § LVU).

När länsrätten prövar det underställda omhändertagandebeslutet är förfarandet enligt 9 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, skriftligt. I handläggningen får dock ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande. Muntlig förhandling i länsrätten ska också hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det (9 § andra och tredje stycket FPL). Till en sådan förhandling ska kallas sökande eller klagande och den som har att svara i målet. Förvaltningsmyndighet får föreläggas att inställa sig vid påföljd att dess utevaro inte utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande (14 § FPL).

Bedömning

Efter att stadsdelsnämnden hade underställt länsrätten beslutet om omedelbart omhändertagande förklarade N.N:s mor, genom sitt offentliga biträde, att hon motsatte sig det omedelbara omhändertagandet. Hon begärde att länsrätten skulle hålla en muntlig förhandling för att hon och hennes son skulle få möjlighet att utveckla sin inställning. Länsrätten kallade till en muntlig förhandling måndagen den 11 december 2006 kl. 15.00. En kallelse till förhandlingen skickades till nämnden per telefax och kom in till nämndens förvaltning på eftermiddagen fredagen den 8 december 2006. I kallelsen upplystes nämnden om att "Om Ni inte kommer, kan länsrätten ändå avgöra målet".

Handläggaren vid förvaltningen fick kännedom om kallelsen vid lunchtid måndagen den 11 december 2006. Orsaken till att han först då fick veta att länsrätten skulle hålla en muntlig förhandling var att det hade brustit i förvaltningens kontroll av handlingar som kom in per telefax. Detta är givetvis inte tillfredsställande. Förvaltningen har numera infört nya rutiner som innebär en bättre bevakning av inkommande telefax så att ett liknande misstag inte ska upprepas. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att närmare uppehålla mig vid den frågan.

Handläggaren var upptagen av en annan arbetsuppgift när förhandlingen skulle äga rum. Han diskuterade därför länsrättens kallelse med enhetschefen som bestämde att någon företrädare för nämnden inte skulle vara närvarande vid förhandlingen. Handläggaren ringde till länsrätten och, som framgår av länsrättens akt, förklarade att nämnden i målet hänvisade till det skriftliga material som hade sänts till länsrätten och att nämnden inte hade någon erinran mot att förhandlingen hölls i nämndens utevaro.

Vid den muntliga förhandlingen lämnade N.N:s mor, N.N. själv och deras offentliga biträden vissa uppgifter angående N.N:s aktuella förhållanden.

Länsrätten fastställde inte beslutet om omedelbart omhändertagande. Som skäl för sitt beslut anförde länsrätten följande.

Den hittillsvarande utredningen visar att även om N.N. haft långvariga problem med kriminalitet och är misstänkt för mycket allvarliga brott, särskilt mot bakgrund av hans låga ålder, visar de senaste månaderna en positiv utveckling. Enligt intyg från skolan sköter han sin skolgång helt utan anmärkning och enligt oemotsagda uppgifter har han nu brutit med sin tidigare livsstil. Familjen är inställd på att det finns ett vårdbehov och vill samarbeta med socialnämnden enligt den uppgjorda vårdplanen för att säkerställa den positiva utvecklingen. N.N. ångrar sin tidigare brottslighet djupt. Det finns inte några faktorer i målet som pekar på att risk för ytterligare brottslighet föreligger. Ett ingripande från samhällets sida genom ett omhändertagande i detta positiva skede riskerar enligt länsrättens mening att bryta den goda utvecklingen. Enligt länsrättens bedömning kan det vårdbehov som parterna är ense om tillgodoses på frivillig väg genom insatser enligt den tidigare upprättade vårdplanen utan att N.N:s hälsa och utveckling riskeras. Skäl föreligger då inte för omhändertagandet, varför beslutet härom skall upphävas.

Som stadsdelsnämnden har anført i sitt remissvar var socialtjänsten inte skyldig att vara närvarande när länsrätten prövade nämndens beslut om omedelbart omhändertagande. När det gäller frågan om socialtjänstens närvaro vid en muntlig förhandling i ett mål om underställning av ett beslut om omedelbart omhändertagande vill jag ändå inledningsvis rent allmänt anföra följande.

Det kan vara svårt att i förväg avgöra vilka frågor som kan komma upp vid en förhandling, särskilt eftersom nämndens beslut i många fall har behövt fattas utan att det finns en fullständig utredning om behovet av vård enligt LVU. Det ligger därför nära till hands att anta att det vid en förhandling kan lämnas uppgifter som inte har kunnat beaktas närmare under nämndens inle-

dande arbete med ärendet eller som är helt nya. Ett viktigt skäl för nämnden att vara representerad vid förhandlingen är att nämnden ska kunna bemöta sådana uppgifter som den unge eller dennes vårdnadshavare eventuellt lämnar. Nämndens handläggare har som regel en god kunskap om ärendet, den unges tidigare kontakter med socialtjänsten och om vilka överväganden som ligger bakom beslutet om omhändertagande. En handläggare har därför särskilda förutsättningar att genom frågor till den unge och dennes vårdnadshavare belysa uppgifter som förs fram under förhandlingen. En handläggare kan också mer allmänt fästa länsrättens uppmärksamhet på frågor och redogöra för omständigheter som enligt nämndens mening har särskild betydelse för om beslutet om omhändertagande ska fastställas.

I det nu förevarande fallet gjorde enhetschefen den bedömningen att det underlag som nämnden hade gett in till länsrätten var tillräckligt för att domstolen skulle kunna ta ställning till det underställda beslutet. Nämndens remissvar ger inte vid handen att det vid förhandlingen lämnades några nya uppgifter som nämnden hade anledning att yttra sig över. Orsaken till att länsrätten inte fastställde beslutet om omhändertagande förefaller ha varit att länsrätten gjorde den bedömningen att det vårdbehov som ostridigt fanns kunde tillgodoses på frivillig väg och att det därmed inte förelåg förutsättningar för vård enligt LVU. Jag vill framhålla att min granskning avser nämndens formella handläggning av ärendet och att det inte finns skäl för mig att anlägga några synpunkter på om det var nämnden eller länsrätten som hade bäst fog för sitt respektive ställningstagande. Det är inte heller meningsfullt för mig att spekulera i frågan om utgången i länsrättens mål skulle ha blivit en annan om företrädare för nämnden hade varit närvarande vid förhandlingen. Jag vill dock peka på att om en tjänsteman från nämndens förvaltning hade varit med på förhandlingen skulle han eller hon, utifrån nämndens kunskap om N.N., ha kunnat verka för att vissa frågor rörande N.N:s personliga förhållanden hade blivit mer belysta än vad som eventuellt blev fallet i det nu aktuella målet.

Enhetschefen ansåg att det i den situation som uppkom inte var möjligt för handläggaren att närvara vid förhandlingen därför att denne hade andra viktiga uppgifter att utföra. På grundval av remissvaret går det i och för sig inte att uttala sig om huruvida den prioritering som hon gjorde var riktig. Jag finner dock inte anledning att utgå från annat än att enhetschefen hade goda skäl för sitt beslut. Det kan ifrågasättas om inte enhetschefen borde ha låtit en annan tjänsteman än den ordinarie handläggaren inställa sig vid förhandlingen för nämndens räkning. Hon ansåg för sin del att det inte var meningsfullt att göra det. Jag vill här framhålla att även om den tjänsteman som hade inställt sig vid förhandlingen inte skulle ha haft närmare kännedom om ärendet, hade han eller hon kunnat bevaka vad som kom fram. Om det hade kommit upp någon fråga som borde belysas närmare från nämndens sida hade tjänstemannen

2008/09:JO1

kunnat kontakta enhetschefen eller handläggaren på telefon för att få besked. Tjänstemannen hade dessutom sannolikt genom sin allmänna kunskap och erfarenhet ha kunnat bidra till att belysa de frågor som kom upp under förhandlingen.

Jag har inledningsvis framhållit att det inte är tillfredsställande att det har funnits brister i nämndens bevakning av inkommande telefax. Bristerna ledde i det förevarande fallet till att handläggaren och enhetschefen fick kännedom om förhandlingen först drygt en timme innan den skulle äga rum. Enhetschefen ställdes således inför ett svårt val när det gällde att bestämma vilka arbetsuppgifter som skulle prioriteras och om det fanns skäl att be någon annan tjänsteman än handläggaren av ärendet att inställa sig vid förhandlingen för nämndens räkning. Även om det kan finnas utrymme för diskussion om hennes ställningstagande var det bästa möjliga, finns det inte anledning för mig att rikta någon kritik mot henne.

En socialnämnd beslutade att omplacera två barn som vårdades med stöd av 2 § LVU. Fråga bl.a. om nämnden har kunnat underlåta att bereda vårdnadshavarna tillfälle att yttra sig över de utredningar som låg till grund för besluten

(Dnr 3978-2006)

Bakgrund

A-M.H. och C.S. har tillsammans bl.a. barnen A., född 1991, och B., född 1996. Enligt ett beslut av domstol sommaren 2001 bereddes A. och B., på ansökan av Socialnämnden i Hallstahammars kommun, vård med stöd av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). A. och B. placerades hos makarna S.N. och N.N.

Den 15 augusti 2006 beslutade socialnämndens ordförande att omplacera A. och B. till var sitt nytt familjehem. Besluten om omplacering verkställdes samma dag.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade S.N. på socialnämndens beslut att omplacera barnen. Hon ifrågasatte grunden för omplaceringen och anförde att familjehemmet och barnen inte hade förberetts på flyttningen.

Utredning

JO lånade från socialförvaltningen i Hallstahammars kommun in de handlingar som rörde omplaceringen, bl.a. journalanteckningar som hade förts under

den aktuella tiden, ordförandens beslut den 15 augusti 2006 och de tjänstemannautlåtanden som hade legat till grund för nämndens överväganden enligt 13 § andra stycket LVU under hösten 2006 av vården beträffande A. och B.

Därefter anmodade JO socialnämnden att göra en utredning och yttra sig över vad S.N. hade framfört i sin anmälan. I JO:s begäran om yttrande angavs att nämndens remissvar även skulle redovisa vilken utredning som låg till grund för besluten om omplacering av barnen, hur utredningsåtgärderna hade dokumenterats och om barnens vårdnadshavare hade beretts tillfälle att yttra sig över utredningen.

I ett yttrande anförde socialnämnden, arbetsutskottet, följande.

Socialnämnden har ett ansvar att följa vården för de barn och ungdomar som är placerade. De uppgifter som framkommer vid uppföljningar dokumenteras i journalanteckningar och/eller övervägandedokument minst var sjätte månad. Så har också skett i detta fall.

Inför omplaceringarna av barnen informerades socialnämndens ordförande muntligt om att det nuvarande familjehemmet inte kunde tillgodose barnens behov. Den utredning som vidtogs innan omplaceringen var de kontakter som finns dokumenterade i journalanteckningarna samt i övervägandedokumentet.

Vårdnadshavarna informerades om omplaceringarna, modern muntligt samma dag innan omplaceringen och fadern informerades dagen efter. Anledningen till att vårdnadshavarna inte informerades om omplaceringarna innan de skedde var att det fanns en risk att vårdnadshavarna skulle informera familjehemmet om nämndens planering. Familjehemmet hade tidigare lämnat information till handläggarna att, om omplaceringar skulle ske skulle familjehemmet avsluta sitt uppdrag med omedelbar verkan. För att inte utsätta barnen för den risken gjordes bedömningen att vårdnadshavarna inte kunde informeras innan omplaceringarna. Barnens vårdnadshavare har således inte beretts tillfälle att yttra sig innan omplaceringarna. Modern var positiv till att en omplacering skulle ske när hon fick informationen och är fortsatt positiv. Fadern har inte motsatt sig omplaceringarna.

JO beredde S.N. tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 25 september 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar skall göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Under vissa förutsättningar kan barn och ungdomar beredas vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan tvångsvård finns i LVU. Vård med stöd av LVU skall beslutas bl.a. på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU).

När någon vårdas med stöd av LVU bestämmer socialnämnden var den unge skall vistas under vårdtiden. Om nämndens beslut om var den unge skall vistas inte kan avvaktas, får ordföranden eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta i frågan.

Socialnämnden skall noga följa vården av den som får vård med stöd av LVU. Om den unge har beretts vård med stöd av 2 § LVU, skall socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård med stöd av LVU fortfarande behövs (13 § andra stycket LVU). När ett barn har beretts vård utanför det egna hemmet skall socialnämnden medverka till att barnet får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden, verka för att barnet får lämplig utbildning samt lämna vårdnadshavaren och dem som vårdar barnet råd, stöd och annan hjälp som de behöver (6 kap. 7 § SoL).

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. Handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse (11 kap. 5 § första stycket SoL).

Bedömning

A:s och B:s storasyster E. hade varit placerad hos makarna N. men omplacerades i februari 2006 till ett annat hem. Nämnden synes i samband med omplaceringen av E. ha inlett en utredning rörande brödernas förhållanden i familjehemmet. Det finns inte anledning för mig att anlägga några synpunkter på att nämnden inledde en sådan utredning. Min granskning har inriktats på själva utförandet av utredningen.

När det gäller utredningen angående B. framgår det av ett tjänstemannautlåtande, som synes ha upprättats i slutet av augusti 2006 och som låg till grund för nämndens övervägande under hösten 2006 av vården, bl.a. att handläggarna den 27 april 2006 hade talat med personal i B:s skola och korttidshem angående hans förhållanden i familjehemmet. I utlåtandet finns även en sammanfattning av förvaltningens egen syn på hur samarbetet med familjehemmet hade fungerat. Härutöver har några utredningsåtgärder inte vidtagits. Under utredningen rörande omplaceringen av A. framgår av journalanteckningarna att handläggarna besökte och talade med honom i skolan den 27 februari 2006. Vid det besöket lämnade A:s rektor vissa uppgifter. Handläggarna synes ha beaktat även vad som kom fram vid samtalen rörande B. I övrigt synes inte handläggarna ha vidtagit några åtgärder för att klarlägga A:s förhållanden i familjehemmet.

Några uppgifter om handläggarnas kontakter med B:s skola och korttidshem finns inte i de journalanteckningar som har förts beträffande B. Att handläggarna inte har fört in uppgifterna i journalanteckningarna är en brist i själva dokumentationen i ärendet (se bl.a. 5 kap. 1 § i Socialstyrelsens författ-

ningssamling SOSFS 2006:5; se även Socialstyrelsens publikation Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 2006, s. 89).

Det finns inte någon särskild handling i vilken utredningen i omplaceringsfrågan har sammanställts. När det gäller en utredning inom socialtjänsten torde det emellertid ofta ligga nära till hands att underlaget för beslutet sammanställs i en handling som är skild från journalen (se härom bl.a. Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2006:5, de allmänna råden i anslutning till 5 kap. 1 § och Socialstyrelsens publikation Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 2006, s. 206). Jag vill framhålla att om utredningen sammanställs i ett särskilt dokument skapas en klarhet om hur utredningen har bedrivits och vad som ligger till grund för nämndens beslut.

Enligt min mening grundades ordförandens beslut om omplacering av bröderna, som hade bott i familjehemmet i drygt fem år, på en otillräcklig utredning. Handläggarna borde ha vinnlagt sig om att få fram uppgifter som mer ingående hade kunnat belysa barnens förhållanden i familjehemmet. Jag vill uttrycka särskild förvåning över att utredarna inte kontaktade barnens föräldrar för att höra om de hade någon kännedom om något som kunde ha betydelse i ärendet. Enligt min mening talar starka skäl för att nämnden också borde ha låtit familjehemsföräldrarna komma till tals under utredningen. Om makarna N. hade beretts tillfälle att få bemöta åtminstone vissa av de uppgifter som förelåg skulle detta under alla förhållanden ha gett ett bättre underlag för beslutet (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 230). Jag vill understryka att det nu anförda inte innebär något ställningstagande i frågan om utgången skulle ha blivit en annan om utredningen hade varit mer ingående. Huruvida det var rätt eller fel av nämnden att omplacera barnen är för övrigt en fråga som jag som JO inte bör anlägga synpunkter på. Däremot vill jag framhålla vikten av att en utredning rörande omplacering av barn från ett familjehem till ett annat sådant hem bedrivs förutsättningslöst och att de som utför utredningen verkar för att den blir så fullständig som möjligt.

Jag övergår nu till frågan om vårdnadshavarna borde ha fått möjlighet att yttra sig över utredningen innan beslutet om omplacering fattades.

Som jag pekat på ovan inhämtades inte några uppgifter från barnens föräldrar under utredningen. De bereddes inte ens tillfälle att yttra sig över utredningen innan beslutet om omplacering fattades. Nämnden har förklarat sitt handlande med att ”det fanns risk att vårdnadshavarna skulle informera familjehemmet om nämndens planering”. Om familjehemmet hade fått sådan information fanns det enligt handläggarnas bedömning en risk för att familjehemmet skulle kunna komma att avsluta sitt uppdrag med omedelbar verkan. Nämnden har i sammanhanget anfört att fadern i efterhand inte motsatte sig omplaceringen.

När det först gäller uppgiften om att fadern inte i efterhand har motsatt sig omplaceringen vill jag påpeka att det av det tjänstemannautlåtande som låg

till grund för övervägandet av vården under hösten 2006 framgår att fadern hade reagerat på att han inte fick någon information innan barnen skulle byta familjehem och att han inte tyckte att det var bra att barnen hade flyttats. Det kan väl tänkas att han senare ändrade inställning till den nya placeringen, men strax efter beslutet om omplacering har han uppenbarligen haft invändningar mot handläggningen.

Föräldrarna hade vårdsnaden om A. och B. och de har därför intagit ställning av parter i ärendet rörande omplacering. Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, får ett ärende inte avgöras utan att en 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. Kommunikationsplikten är inte undantagslös. En myndighet får fatta ett beslut utan kommunikation bl.a. om det annars kan befaras att det skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet (17 § första stycket 3 FL). Detta undantag från huvudregeln är tänkt att tillämpas i ärenden som rör t.ex. tillfällig isolering enligt smittskyddslagen (2004:168), förvarstaganden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och i ärenden när det är aktuellt med polishandräckning. Information till den enskilde om den planerade åtgärden skulle då kunna hindra myndigheten från att bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt (se vidare Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen, 2 uppl. s. 202, och Bohlin/Warmling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s. 129).

I det förevarande fallet befarade nämnden att om vårdnadshavarna informerades om utredningen skulle kanske familjehemmet nås av informationen. Det fanns dock inte något som talade för att familjehemsföräldrarna skulle ha aktivt hindrat en omplacering, t.ex. genom att bege sig utomlands med barnen eller att en omplacering av något annat skäl skulle ha omöjliggjorts om familjehemsföräldrarna hade fått kännedom om nämndens planering. De olägenheter som eventuellt skulle ha uppkommit om de hade nåtts av informationen om den planerade omplaceringen, har enligt min mening inte varit av sådan art att nämnden haft fog för att för barnens vårdnadshavare hemlighålla vad som hade kommit fram under utredningen. Genom att nämnden inte har låtit vårdnadshavarna få ta del av och yttra sig över utredningen har nämnden åsidosatt en bestämmelse vars syfte är att bidra till en rättssäker handläggning.

När det gäller det beslut om omplacering som ordföranden fattade den 15 augusti 2006 vill jag framhålla följande. Enligt huvudregeln i 11 § LVU är det nämnden som skall besluta om var den unge skall vistas. Ordföranden har dock enligt 11 § tredje stycket LVU behörighet att fatta ett beslut om placering/omplacering. Den beslutanderätten är avsedd att användas endast om nämndens beslut i frågan inte kan avvaktas, dvs. i akuta situationer (se prop. 1981/82:8 s. 64 f.). I förevarande fall hade utredningen om omplacering av

barnen pågått lång tid. Utredningen synes i praktiken ha blivit klar redan under våren 2006. Det borde därför rimligen ha gått att planera arbetet så att nämnden hade kunnat fatta beslutet om omplacering. Jag vill därför ifrågasätta om inte ordföranden borde ha avstått från att fatta det beslutet och i stället ha låtit nämnden ta ställning till frågan.

Beslutet om omplacering verkställdes samma dag som beslutet fattades. Det kan diskuteras om inte barnen borde ha förberetts på att de skulle flytta. Denna fråga grundas dock ytterst på sådana överväganden som jag inte finner skäl att anlägga synpunkter på. Detta gäller även frågan om huruvida bröderna skulle ha någon kontakt med familjehemsföräldrarna efter omplaceringen.

Fråga om tillämpningen av bestämmelsen i 15 c § LVU angående avskiljning av intagna i ungdomshem

(Dnr 1316-2006)

Bakgrund

Under våren 2004 vårdades B.V:s då 14-åriga dotter A., med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), en tid på Sävastgården som är ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU.

B.V. klagade till Statens institutionsstyrelse (SiS) på hur A. hade behandlats på Sävastgården. Hon anförde bl.a. att A. hade varit utsatt för grova övergrepp. I sin anmälan beskrev B.V. två tillfällen då A. hade förts till en ”isoleringscell”.

Med anledning av B.V:s anmälan inhämtade SiS ett yttrande från Sävastgården och genomförde även ett besök på hemmet varvid samtal hölls med viss personal och med ungdomar som var intagna i hemmet. I ett beslut den 2 februari 2006 anförde SiS bl.a. följande när det gällde frågan om A. hade varit avskild utan att något beslut om avskiljning enligt 15 c § första stycket LVU hade fattats.

/- - -/

Av utredningen framgår att det vid tre tillfällen då eleven var kraftigt utagerande bedömdes nödvändigt att avskilja henne för att bryta det destruktiva beteendet. Eleven fördes till avskiljningsrummet men väl där lugnade hon sig varför någon avskiljning, dvs. vistelse i enrum med låst dörr, aldrig blev aktuell. Vid ett av tillfällena fortskred avskiljningsproceduren så långt att hon fick byta ut de kläder hon hade mot träningsbyxor och tröja. Innan en avskiljning genomförs avvisiteras den unge mycket noggrant och får i förekommande fall byta kläder i syfte att förhindra att han/hon skadar sig själv. I elevens journal har de tre tillfällena dokumenterats. Ett tillfälle beskrivs något så när noggrant och stödjer vad personalen uppgivit. De andra två tillfällena har dokumente-

2008/09:JO1

rats på ett sätt som medför att händelseförloppet inte framgår med önskad tydlighet.

Av gjorda intervjuer har dock inget framkommit som tyder på att avskiljning, eller någon annan särskild befogenhet, används felaktigt vid Sävastgården. Det är naturligt att en avskiljningssituation upplevs som kränkande för den som blir utsatt för detta. I vissa situationer är detta dock en nödvändig åtgärd, ofta för att förhindra att den unge skadar sig själv. Enligt gällande bestämmelser skall en avskiljning avbrytas så snart eleven lugnat ner sig. I nu aktuella fall har själva avskiljningsproceduren avbrutits redan innan en avskiljning kommit till stånd.

/-- --/

Anmälan

B.V. och M.D.B. anförde i en anmälan till JO att SiS:s utredning var i flera avseenden otillräcklig och felaktig. De begärde därför att JO skulle utreda hur A. hade behandlats på Sävastgården. När det gällde SiS:s tillsynsbeslut ifrågasatte de särskilt bedömningen när det gällde ”isoleringen” av A.

Utredning

Inledningsvis inhämtades SiS:s akt i tillsynsärendet. SiS anmodades därefter att lämna upplysningar om de närmare överväganden som hade gjorts i frågan om A. hade varit avskild enligt 15 c § LVU eller inte. Upplysningarna skulle även mer allmänt belysa SiS:s uppfattning om när en intagen skall anses vara avskild enligt den angivna bestämmelsen.

SiS inkom med ett yttrande som hade beslutats av generaldirektören Ewa Persson Göransson. Till detta yttrande fogades en redogörelse av Ewa Öhman, institutionschef på Sävastgården.

Ewa Öhmans redogörelse

Beskrivning av de överväganden som gjordes i samband med att A. fördes till avskiljningen vid tre tillfällen under hennes inskrivningstid (040308–040621) på Sävastgården:

2004-04-05

A. vill inte gå och lägga sig för kvällen. Hon vägrar gå in på sitt rum trots att personal försöker lugna henne genom samtal. Efter ca 30 minuters diskussion beslutar personalen att föra henne till det egna rummet genom att ta tag i henne. A:s aggressivitet eskalerar och hon slår och sparkar på personalen samt försöker bita personalen. Då A:s kraftiga utagerande inte bedöms möjlig att komma till rätta med beslutas att personal tar med henne till avskiljningen för att där försöka lugna henne och för att förhindra att någon kommer till skada. Under tiden man går mot avskiljningen håller personalen fast A. då hon fortsätter att agera ut mot personalen. Inne i avskiljningen uppmanas A. byta kläder vilket hon självmant gör. Beslut om avskiljning fattas inte då A.

lugnar sig under det samtal personalen har med A. inne i avskiljningen. Efter ca 15 minuter lämnar A. och personalen avskiljningen.

2004-04-15

Även vid detta tillfälle agerar A. ut vid läggdags, vill inte gå och lägga sig. Personalen försöker lugna ner A. genom samtal men utan framgång. A. är verbalt och fysiskt aggressiv, försöker slå och bita personalen. Personal tog då tag i henne för att bromsa hennes utagerande beteende. Man beslutar att ta henne med till avskiljningen, kl. 22.15, för att försöka lugna henne. Inne i avskiljningen bedöms att man troligtvis kan få A. att lugna sig trots att hon fortsätter att agera ut verbalt samt bankar på väggarna. Det är inte möjligt att tala med henne i det upprörda tillstånd hon befinner sig i. Personalen bedömer att man avvaktar och befinner sig hela tiden i och utanför dörren till avskiljningen, totalt under ca 20 minuter. Dörren låses inte. A. lugnar ner sig efter de nämnda ca 20 minuterna så att personal kan genomföra samtal med henne i avskiljningsrummet. A. återvänder till avdelningen efter att personal samtalat med henne fram till kl. 23.20.

2004-05-18

A. uttrycker oro för hudutslag som hon har. A. vill åka till läkare på akut besök. A. vill vid detta tillfälle träffa sjuksköterskan som bedömer att ett akut läkarbesök inte är nödvändigt (A. får åka till läkare påföljande dag). Kontaktpersonen samtalar med A. om hennes oro men A. blir mycket upprörd. Kontaktpersonen försöker få A. att gå in på sitt rum och tar tag i hennes axel för att gå med A. till rummet. A. blir då aggressiv, slår och sparkar mot kontaktpersonen. I tumultet som uppstår beslutar personal att ta med A. till avskiljningen för att lugna ner situationen så att ingen kommer till skada. A. stretar emot, slår och sparkar samt biter kontaktpersonen kraftigt i armen. I avskiljningen är A. mycket utagerande mot personalen. Vid den tidpunkten bedöms att en avskiljning måste ske. A. vägrar att ta av sig kläderna och att låta sig visiteras. Två kvinnliga medarbetare måste då ta av A. kläderna. A. kämpar emot varför avklädningen sker på ett handfast sätt. Manlig personal är inte närvarande i rummet – han befinner sig utanför dörren till avskiljningen. Personal går ut från avskiljningsrummet för en stund, dörren låses inte. Personal bedömer då att avskiljningen inte behöver fullföljas. Kontaktpersonen (kvinna) står kvar utanför dörren och går in till A. igen. Efter ca 15 minuter är det möjligt att samtala med A. Efter totalt ca en timme och ytterligare samtal med sjuksköterskan samt kontaktpersonen är A. lugn och kan återvända till avdelningen med personal.

Vid samtliga tre tillfällen valde personalen att gå med A. till avskiljningen för att där försöka komma tillrätta med och lugna hennes mycket aggressiva och våldsamma beteende istället för att gå in på rummet och fortsätta att hålla fast henne. I de situationer en elev agerar ut fysiskt mot andra måste personalen förhindra att skador uppstår på såväl vederbörande elev och/eller andra elever samt personal. Elevrummen är ”hemligt” inredda med såväl institutionens möbler som egna personliga tillhörigheter vilket innebär att en ungdom i affekt kan skada sig själv eller andra genom bl.a. att kasta saker/möbler omkring sig eller använda som tillhyggen.

Att personal tar tag i och håller fast en elev kan självklart upplevas som mycket obehagligt av vederbörande och kan därför orsaka eskalerande aggressivitet. Därför bedömer vi att det i vissa situationer är lämpligare att ele-

ven tas med till avskiljningen (som är ett omöblerat rum) då en elev agerar ut på ett kraftfullt sätt för att personal skyndsamt ska kunna släppa taget och därmed öka möjligheten att snarast komma till tals med ungdomen för att reda ut situationen.

Vid de tre tillfällen A. befunnit sig i avskiljningen har inte A. varit avskiljd då dörren till avskiljningen varit olåst och personal har funnits i avskiljningen eller kortare stunder utanför dörren. Personalen har inte heller vid något av tillfällena lämnat rummet utanför dörren till avskiljningen utan funnits tillgängliga i anslutning till avskiljningen. Med anledning av A:s upprörda tillstånd kan vi dock inte garantera att hon varit klart medveten om att dörren varit olåst när personal befunnit sig utanför dörren.

Sävastgårdens ambition är att undvika avskiljningar så långt detta är möjligt och istället försöka reda ut svåra utageranden genom att lugna ner och samtala med vederbörande. Det definitiva beslutet huruvida en avskiljning är nödvändig sker därför slutligen först när man befinner sig i avskiljningsrummet enär det är ungdomens pågående beteende som är grunden för huruvida det är påkallat med avskildhet. Om man lyckas få ungdomen att lugna ner sig i avskiljningen föreligger inte längre grund för avskiljning vilket betyder att avskiljningen inte fullföljs utan personalen samtalar med den unge varefter en återgång till avdelningen kan ske.

I de fall avskiljning skall verkställas beslutas detta av institutionschef. Om en avskiljning verkställs kontaktas läkare skyndsamt, dvs. direkt för yttrande om avskildheten när den unge är under 15 år.

SiS:s yttrande

/--/

Bakgrund

A., som var inskriven vid Sävastgården under tiden 8 mars–21 juni 2004, vårdades med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Under vistelsen föranledde tre kraftfulla utageranden från A:s sida att tjänstgörande personal förde henne till det särskilda avskildhetsrummet för att där försöka komma tillrätta med och lugna hennes mycket aggressiva och våldsamma beteende. A. har vid samtliga tre tillfällen befunnit sig inne i avskildhetsrummet men har inte, enligt Sävastgården, varit avskild. Dörren till rummet har varit olåst, och personal har funnits inne i eller, under kortare stunder, utanför rummet. Personalen har hela tiden varit tillgänglig för A.

Rättslig reglering

/--/

I SiS:s Råd & Riktlinjer/Juridik LVU sägs bl.a. följande.

Avskiljning får bara användas när det är ”särskilt påkallat”, vilket innebär att andra mindre ingripande åtgärder, alltid skall övervägas i första hand.

Avskildheten måste grundas på ett pågående beteende hos den unge som gör det särskilt påkallat med avskildhet. Det beteende som kan berättiga till

avskildhet är att den unge antingen *uppträder våldsamt* eller *är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen*.

Beslut om avskildhet skall motiveras och antecknas i den unges journal. Det skall tydligt framgå skälen för beslutet, vid vilken tidpunkt avskildheten skedde samt vid vilken tidpunkt den unge återgick till avdelningen och i förekommande fall läkares synpunkter. Vidare skall den unge kroppsvisiteras innan han eller hon låses in i avskiljningsrummet.

Avskildhet förutsätter i princip att personalen låser in den unge för sig själv. För att en intagen skall anses avskild måste förutsättas att det sker genom en åtgärd från hemmets sida. Att en intagen hålls instängd ensam i ett särskilt rum eller dörren till hans eget rum låses av personal utgör typiska fall av avskildhet. Man torde dock – enligt vad som uttalats i beslut av JO den 31 maj 2002 (dnr 1036-2000) – kunna bortse från de fall då en dörr av rent praktiska skäl hålls låst en kortare tid. Enbart det förhållandet att en intagen place-ras i ett rum som är beläget i en annan del av en byggnad än de övriga intagnas rum behöver givetvis inte innebära att det är fråga om avskildhet. Enligt JO:s beslut utgör inte heller den situationen att den intagne under kortare tid vistas tillsammans med enbart personal avskildhet.

SiS bedömning

Enligt SiS kan man se det förfarande som föregår en avskiljning som en process där personalen i ett inledningsskede, enligt gällande proportionalitetsprincip, försöker reda ut svåra utageranden genom att lugna ner och samtala med den intagne, antingen inne på den enskildes rum eller i det särskilda avskildhetsrummet. Om den unges beteende inte längre är sådant att rekvisitet för avskiljning är uppfyllt, avslutas inledningsfasen och vidare åtgärder är inte aktuella utan den enskilde får gå tillbaka till sin ordinarie verksamhet. Någon avskiljning har enligt SiS mening inte skett i ett sådant fall. Om den unge däremot fortfarande har ett beteende som omfattas av 15 c § LVU och personalen bedömer att de inte kan klara av situationen utan att en avskiljning sker, fattas beslut om avskiljning. Beslutet verkställs genom att dörren om den intagne låses eller den intagne underrättas om att han eller hon inte får komma ut. Avskiljning får bara användas när det är ”särskilt påkallat”, vilket innebär att andra mindre ingripande åtgärder alltid skall övervägas i första hand.

SiS gör den bedömningen att A. – vid de tre tillfällen som hon vistats i avskiljningsrummet – inte varit avskild i lagens mening. Personalen har hela tiden, med A:s bästa i fokus, funnits i hennes närhet, både inne i avskildhetsrummet och strax utanför. Enligt personalen på Sävastgården har dörren till rummet varit olåst, även om man inte kan garantera att A. varit ”klart medveten” om att dörren varit olåst. Enligt yttrandet från Sävastgården är personalens ambition att undvika avskiljningar så långt detta är möjligt och istället försöka reda ut svåra utageranden genom att lugna ner och samtala med den intagne. Beslut om avskiljning tas om personalen inte lyckas lugna ner den unge och det beteende hon eller han då uppvisar uppfyller lagens krav för avskiljning. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, används de. Om den unge avskiljs och är under 15 år åligger det institutionen att skyndsamt – dvs. i princip genast – få en läkare att yttra sig om avskildheten. Om läkaren begär det, skall avskildheten genast avbrytas.

Den nu redovisade bedömningen kan enligt SiS mening sägas ligga i linje med JO:s ställningstagande rörande Råby ungdomshem den 31 maj 2002 (dnr

1036-2000), att enbart det förhållandet att en intagen placeras i ett rum som är beläget i en annan del av en byggnad än de övriga intagnas rum behöver inte innebära att det är fråga om avskildhet, så länge den intagne inte hindras från att ha kontakt med de övriga intagna.

Situationen före en avskiljning kan, som ovan beskrivits, ses som en process i vilken det kan vara svårt att exakt fastställa tidpunkten för när ett formellt beslut om att hålla någon i avskildhet skall fattas. Som JO påpekade i ärendet rörande Råby ungdomshem är det dock angeläget att hemmen inte tillämpar reglerna på ett sådant sätt att vården bedrivs i en "gråzon" där det råder osäkerhet om huruvida åtgärderna står i överensstämmelse med lagstiftningen. SiS välkomnar därför JO:s prövning och ställningstagande till den tolkning som myndigheten har gjort och som innebär att en avskiljning har kommit till stånd då dörren om den intagne låses eller den intagne underrättas om att han eller hon inte får lämna rummet. Vid behov kommer myndigheten därefter ytterligare förtydliga de interna allmänna råden avseende beslut rörande 15 c § LVU.

B.V. och M.D.B. kommenterade remissvaret och inkom i samband därmed också med bl.a. ett videoband.

I ett beslut den 24 oktober 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Om någon vårdas på en grund som anges i 3 § LVU och vistas i ett särskilt ungdomshem, får han eller hon, 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 eller personalens säkerhet.

Om det är särskilt påkallat på grund av att den intagne uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen, får den intagne, enligt 15 c § första stycket LVU, hållas i avskildhet. Han eller hon skall då stå under fortlöpande uppsikt av personalen. Den intagne får dock inte hållas i sådan avskildhet längre tid än vad som är oundgängligen nödvändigt och inte i något fall under längre tid än 24 timmar i följd. Om den intagne är under 15 år skall, enligt 15 c § andra stycket LVU, läkare skyndsamt yttra sig om varje åtgärd som vidtas enligt första stycket. Om läkaren begär det skall åtgärden genast avbrytas.

Bedömning

B.V. och M.D.B. har framfört klagomål på flera punkter mot hur A. har behandlats på Sävastgården och mot SiS:s tillsynsbeslut. Jag har begränsat min granskning till att utifrån omständigheterna i A:s fall behandla den principiella frågan om när en åtgärd förutsätter ett formellt beslut om avskiljning enligt 15 c § första stycket LVU.

I det nu förevarande ärendet har fråga uppkommit om A. har blivit avskild på sådant sätt som avses i 15 c § LVU vid tre särskilda tillfällen, nämligen den 5 och den 15 april 2004 samt den 18 maj 2004. Av utredningen framgår att A. vid de tre tillfällena betedde sig på ett utagerande sätt. A. fördes därför till det s.k. avskiljningsrummet för att personalen där skulle försöka komma till rätta med och lugna ned hennes aggressiva och våldsamma beteende. Beträffande de tre enskilda tillfällena har sammanfattningsvis följande upplysningar lämnats i institutionschefens redogörelse såvitt avser händelseförloppet efter det att A. förts till avskiljningsrummet.

Den 5 april

A. lugnade ned sig under det samtal som personalen hade med henne i avskiljningsrummet och A. kunde lämna rummet efter ca 15 minuter.

Den 15 april

Till följd av A:s upprörda tillstånd ansåg personalen att det inte var möjligt att tala med henne. Personalen beslutade därför att avvakta till dess att A. hade lugnat ned sig, vilket tog ca 20 minuter. Under denna tidsperiod befann sig personalen i avskiljningsrummet och utanför dörren, som inte var låst. Efter det att A. hade lugnat ned sig samtalade personalen med A. under ca 45 minuter. Därefter lämnade A. avskiljningsrummet och återvände till avdelningen.

Den 18 maj

Personalen bytte kläder på A. med tvång i avskiljningsrummet och lämnade henne sedan ensam i rummet för en stund. A:s kontaktperson befann sig under denna tid utanför dörren, som inte var låst. Efter ca 15 minuter bedömde personalen att det var möjligt att samtala med A. och efter cirka totalt en timme var hon lugn och kunde återvända till avdelningen.

SiS anförde i sitt tillsynsbeslut att det vid de aktuella tillfällena inte hade varit fråga om avskiljning. I beslutet framhölls särskilt att A. lugnade ned sig och att någon avskiljning, som i tillsynsbeslutet definierades som vistelse i enrum med låst dörr, aldrig blev aktuell.

Bland personalens uppgifter på ett behandlingshem ingår att se till att ordningen vid hemmet upprätthålls. Det ankommer således på personalen att ingripa för att t.ex. avvärja bråk. Personalen måste vid behov kunna ta en intagen åt sidan för att genom samtal försöka reda ut situationen. Även om ett sådant ingripande ibland måste göras med viss bestämdhet får detta ses som ett normalt led i ordningens upprätthållande. Om den intagne är våldsam eller på grund av påverkan av berusningsmedel inte kan hållas till ordningen kan

det, om det är särskilt påkallat, bli aktuellt att hålla honom eller henne i avskildhet enligt 15 c § LVU.

Med avskildhet enligt 15 c § LVU menas att en intagen hindras från att ha kontakt med de övriga intagna. För att en intagen skall anses avskild förutsätts att det sker genom en åtgärd från hemmets sida. Att en intagen hålls instängd i ett särskilt rum eller i sitt eget rum utan möjlighet att lämna rummet utgör typiska fall av avskiljning (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 222 och prop. 2002/03:53 s. 106). Visserligen sägs i förarbetena till bestämmelsen att den intagne vid en avskiljning *läses* in ensam – oftast i ett för ändamålet särskilt avsett rum – medan han eller hon står under ständig uppsikt av personalen (prop. 2002/03:53 s. 99). Vad som är väsentligt synes emellertid vara att den intagne faktiskt hålls avskild på ett sådant sätt att han eller hon inte fritt kan ta kontakt med de övriga intagna. Jag gör därför den tolkningen av rättsläget att avskiljning har kommit till stånd när dörren om den intagne *läses eller* den intagne på annat sätt hindras att lämna rummet.

När det gäller frågan om huruvida A. hade blivit avskild synes SiS i sitt tillsynsbeslut ha fäst avgörande vikt vid att A. inte hade ”vistats i enrum med låst dörr”. Som framgår av det ovan anförda förutsätter en avskiljning enligt min mening inte att dörren till rummet är låst. Inte heller är det en nödvändig förutsättning att personalen lämnar rummet; det är ju inte personalen som den intagne är avskild från. Jag kan konstatera att också SiS i sitt remissvar har redovisat en mer nyanserad bild av när någon skall anses avskild än den som man kan utläsa av tillsynsbeslutet.

SiS har i sitt remissvar vidare anført att situationen före en avskiljning kan ses som en process i vilken personalen i ett inledningsskede, enligt gällande proportionalitetsprincip, försöker reda ut svåra utageranden genom att lugna ned den intagne genom samtal, antingen i den intagnes eget rum eller i det särskilda avskiljningsrummet. Om ytterligare åtgärder inte behöver vidtas utan den intagne får gå tillbaka till sin ordinarie verksamhet har det enligt SiS:s mening inte varit fråga om en avskiljning. Om den intagne däremot fortfarande har ett beteende som omfattas av 15 c § LVU och som personalen inte anser sig kunna klara av skall, enligt vad SiS har anført, ett beslut om avskiljning fattas.

Jag kan instämma i bedömningen att situationen före en avskiljning kan ses som en process. Frågan kvarstår dock var gränsen går mellan det som får betecknas som det inledande skedet och det fortsatta händelseförloppet. Med andra ord kan man diskutera under hur lång tid personal får försöka lugna den intagne, som i dessa situationer förutsätts inte fritt kunna lämna rummet, innan ett formellt beslut om avskiljning måste fattas av behörig befattningshavare. Någonstans finns en brytpunkt där det inte längre kan anses vara fråga om ett inledande skede. Även om det i normalfallet inte råder någon tvekan om när ett beslut om att någon skall hållas avskild måste fattas, kan omstän-

digheterna i ett enskilt fall således vara sådana att det kan vara svårt att avgöra när processen har fortskridit så långt att det de facto är fråga om en avskiljning som förutsätter att det finns ett i vederbörlig ordning fattat beslut. Det kan tilläggas att den omständigheten att den intagne tillåts lämna rummet efter endast en kortare tid inte medför med automatik att det inte kan ha varit fråga om en avskiljningssituation. En avskiljning skall ju omedelbart upphöra om det inte längre finns rättslig grund för åtgärden.

Även om jag, som framgått ovan, i huvudsak delar den uppfattning som SiS har uttalat i remissvaret om rättsläget som sådant i fråga om avskiljning, hindrar detta inte att jag kommer till andra slutsatser vad gäller tillämpningen av 15 c § LVU i de nu aktuella fallen.

Beträffande tillfället den 18 maj 2004 framgår av utredningen att personalen med tvång förde A. till avskiljningsrummet. Till följd av att personalen bedömde att det inte gick att samtala med henne lämnades hon ensam där under en stund. Dörren till rummet låstes inte. Efter ca 15 minuter bedömde personalen att det var möjligt att samtala med A. och efter cirka totalt en timme var hon åter lugn och kunde återvända till avdelningen. Enligt min mening måste hon vid detta tillfälle ha ansetts hållits avskild. Den omständigheten att dörren till rummet inte var låst under den tid A. vistades där ändrar inte denna bedömning då det är uppenbart att A., om hon så hade önskat, inte hade tillåtits att lämna rummet och återvända till avdelningen tidigare än vad som skedde. Samma bedömning kan enligt min mening – med hänsyn till vad som har kommit fram om omständigheterna kring det tillfället – göras beträffande den 15 april 2004.

Vad sedan gäller tillfället den 5 april 2004 framgår att A., efter det att hon hade förts till avskiljningsrummet, vid samtal med personalen lugnade sig och fick lämna rummet efter ca 15 minuter. Huruvida A. under detta samtal skulle ha hindrats att lämna avskiljningsrummet om hon hade velat detta är, på grundval av vad som har kommit fram i saken, svårt att uttala sig om. Med hänsyn till vad som är känt om hennes agerande innan hon fördes till avskiljningsrummet, är det onekligen en del som talar för att hon inte fritt hade kunnat lämna rummet utan att så fick ske först efter personalens bedömning av läget. Mot den bakgrunden ligger det nära till hands att anse att det även vid detta tillfälle kan ha varit fråga om en avskiljningssituation och inte endast ett ”inledande skede”.

Det är ett grundläggande krav att alla inskränkningar i de intagnas fri- och rättigheter i olika hänseenden har stöd i lag. Beslut om att en intagen skall hållas i avskildhet enligt 15 c § LVU utgör en frihetsinskränkande åtgärd. Det är angeläget att den bestämmelsen inte tillämpas på ett sådant sätt att vården bedrivs i en gråzon och därigenom kan komma att ske på ett sätt som inte står i överensstämmelse med lagstiftningen. Enligt min mening bör därför ett beslut om avskiljning alltid meddelas om det i en viss uppkommen situation

2008/09:JO1

skulle vara tveksamt om vidtagande av en tänkt åtgärd skulle innebära ett avskiljande enligt 15 c § LVU eller inte. Det är härvid av stor betydelse att gränsen för det som benämns det ”inledande skedet” inte flyttas fram så långt att tillämpningen av bestämmelsen i praktiken blir illusorisk. Av 42 § första stycket 2 LVU framgår att ett beslut om avskiljning kan överklagas till länsrätten. Inte minst av detta skäl bör i tveksamma fall ett beslut meddelas. Visserligen kommer ett överklagande av ett sådant beslut att tas upp till prövning av domstolen först efter det att beslutet har verkställts. En sådan prövning kan dock bidra till att tydliggöra kriterierna för när avskildhet är befogat (se prop. 2002/03:53 s. 100).

Som framgår av det ovan sagda anser jag att A., i vart fall den 15 april och den 18 maj 2004, har hållits avskild i den mening som avses i 15 c § LVU. Jag delar således inte den bedömning som SiS gjorde i sitt tillsynsbeslut. Jag utgår från att SiS överväger behovet av att ytterligare förtydliga de interna allmänna råden avseende beslut rörande avskiljning, och jag anser mig kunna lämna frågan med de nu gjorda uttalandena i saken.

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

Handläggningen av ett överklagande av en socialnämnds beslut enligt 13 § tredje stycket LVU om att vården med stöd av 3 § LVU skulle fortsätta. Även om frågan om beredande av vård med stöd av LVU samtidigt var föremål för prövning i domstol har nämnden inte kunnat underlåta att vidarebefordra överklagandet till länsrätten

(Dnr 677-2007)

Anmälan

E.J. och N.J. klagade i en anmälan, som kom in till JO den 13 februari 2007, på Socialnämnden i Grums kommun. De gjorde gällande brister i ett flertal avseenden beträffande nämndens handläggning av ett barnavårdsärende som rörde E.J:s son T. Han var sedan april 2006 omhändertagen för vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

En av punkterna i anmälan rörde handläggningen av ett överklagande från E.J. av ett beslut som nämndens arbetsutskott fattade den 9 oktober 2006 vid en omprövning av vården av T. enligt 13 § tredje stycket LVU. E.J. uppgav i anmälan att hon hade lämnat in överklagandet till nämnden i anslutning till att hon den 25 oktober 2006 fick del av sammanträdesprotokollet, men att nämnden, såvitt hon kände till, ännu inte hade vidarebefordrat överklagandet till länsrätten.

Utredning

Handlingarna i det aktuella barnavårdsärendet lånades in.

Anmälan remitterades därefter till socialnämnden för utredning och yttrande, särskilt avseende handläggningen av överklagandet av beslutet i oktober 2006.

Socialnämnden, arbetsutskottet, kom in med ett omfattande remissvar i vilket nämnden bemötte flera av punkterna i E.J:s och N.J:s anmälan. När det gällde handläggningen av E.J:s överklagande anförde nämnden följande.

E.J. har befogad kritik om dröjsmålet med hennes överklagan av fortsatt vård för sonen T. Tidsåtgången från det att överklagan kom in till dess att socialnämnden svarade på densamma är oacceptabel. Socialnämndens kontrollsystem förstärks genom att förteckningen över aktuella överklagningsärenden månadsvis redovisas för socialnämndens arbetsutskott.

[--]

Vård enligt 3 § LVU omprövas var sjätte månad. Vården för T. påbörjades 2006-04-20. Socialnämndens arbetsutskott sammanträdde den 9 oktober 2006 för att bl.a. ompröva vården för T. Beslutet överklagades av E.J. Överklagan kom in till socialnämnden den 25 oktober 2006.

Länsrättens beslut om vård för T. överklagades av modern. Dom väntades från kammarrätten varför socialsekreteraren uppmanades att avvakta kammarrättens dom innan överklagan vidareändes till länsrätten. I kammarrättens dom den 9 november 2006 – som kom in till socialnämnden samma dag – fastställdes länsrättens beslut om vård.

I detta läge skulle socialsekreteraren ha vidareänt till länsrätten E.J:s överklagan och yttrande över överklagan. Socialsekreteraren missuppfattade verksamhetsledarens vägledning och fullföljde inte uppgiften. Den kontrollfunktion som finns vid socialtjänsten för överklagningar fungerade inte heller tillfredsställande.

E.J. påpekade i januari 2007 för handläggande socialsekreterare att överklagan inte var insänd till länsrätten. Socialsekreterare fick i uppgift att omedelbart svara på överklagan. Ärendet vidarebefordrades den 8 mars till länsrätten av socialchefen i samband med JO:s begäran om handlingar för granskning. 2007-04-04 inkom beslut från länsrätten att målet avskrivits eftersom E.J. tagit tillbaks sin överklagan. Ny omprövning ska beslutas i socialnämndens arbetsutskott den 10 april 2007.

E.J. har rätt i sin kritik att socialtjänsten skulle ha inlämnat överklagan och yttrande i november och inte i mars. Socialtjänsten ser över rutinen för inkomna överklagningsärenden så att misstagen inte ska upprepas.

E.J. kommenterade remissyttrandet.

E.J. inkom också med ytterligare synpunkter på nämndens handläggning av ärendet. Med anledning av vad hon anförde inhämtade JO bl.a. förvaltningens journalanteckningar för tiden fr.o.m. mars 2007 till oktober 2007.

Dessutom tog JO del av Länsstyrelsens i Värmlands län tillsynsbeslut den 28 januari 2008 (dnr 701-13926-2006) som rörde det aktuella barnavårdsärendet. Länsstyrelsen riktade i beslutet allvarlig kritik mot socialtjänsten i

Grums kommun för att nämnden, i samband med att T. placerades i ett familjehem i maj 2006, inte hade fattat något formellt beslut om placeringen och inte heller hade utrett förhållandena i familjehemmet eller samrått med den kommun där familjehemmet är beläget. Länsstyrelsen anförde att nämnden därigenom inte hade iakttagit sina skyldigheter enligt 6 kap. 1 och 6 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

I ett beslut den 30 maj 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

E.J. har i sin anmälan och i kompletterande skrivelser kritiserat nämndens handläggning i ett flertal avseenden. Nämnden har bemött huvuddelen av klagomålen i sitt remissyttrande.

Länsstyrelsen i Värmlands län har uttalat sig om brister i nämndens handläggning i samband med att T. under pågående vård omplacerades till ett familjehem. Det saknas därför anledning för mig att nu gå in på den frågan.

Jag vill upplysa om att JO, enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet, inte bör utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. JO är vidare återhållsam med att uttala sig i frågor som har prövats av domstol eller som rör en myndighets bedömning i sak i ett enskilt ärende. Vad som har kommit fram vid utredningen föranleder mig inte att frångå dessa principer för JO:s tillsynsverksamhet.

Mot bakgrund av det nu anförda har jag valt att begränsa mina uttalanden till att avse nämndens formella handläggning av E.J:s överklagande av arbetsutskottets beslut i oktober 2006.

Enligt 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, ska ett överklagande ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten enligt huvudregeln avvisa den (24 § FL). Om skrivelsen inte avvisas ska myndigheten i enlighet med 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet, dvs. länsrätten i det nu aktuella fallet.

I förvaltningslagen anges inte inom vilken tid beslutsmyndigheten ska överlämna ett överklagande till den överprövande instansen. Det är från rätts-säkerhetssynpunkt en självklarhet att överlämnandet måste ske utan dröjsmål. JO har vid flera tillfällen uttalat att som regel bör tiden inte överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

När någon vårdas med stöd av 3 § LVU är socialnämnden skyldig att minst en gång var sjätte månad pröva om vården ska bestå (13 § tredje stycket LVU). Nämndens beslut kan överklagas till länsrätten. Det förhållandet att frågan om vård eller upphörande av vården är föremål för prövning av domstol påverkar inte nämndens skyldighet att företa omprövning enligt 13 §

tredje stycket LVU. Om nämndens beslut överklagas ska nämnden vidarebefordra överklagandet till länsrätten. Det är en sak för länsrätten att ta ställning till hur ett överklagande ska behandlas i t.ex. den situationen att det pågår ett mål vid kammarrätten som avser frågan om vård. Det är alltså inte något som nämnden ska beakta vid sin handläggning av överklagandet.

E.J:s överklagande kom in till förvaltningen den 25 oktober 2006. Först den 8 mars 2007, dvs. drygt fyra månader senare, vidarebefordrades överklagandet till länsrätten. Den förklaring som lämnas i remissvaret till varför det dröjde innan överklagandet vidarebefordrades är att handläggaren missuppfattade verksamhetsledarens uppmaning att avvakta en kammarrättsdom angående beredande av vård enligt LVU. Som har framgått var den pågående prövningen i kammarrätten inte något skäl för nämnden att dröja med att sända över handlingarna till länsrätten.

Jag har noterat att enligt remissyttrandet påminde E.J. handläggaren om överklagandet i januari 2007. Trots det dröjde det fram till den 8 mars 2007 innan handlingarna skickades till länsrätten, vilket i sig är anmärkningsvärt.

Sammantaget tyder utredningen i ärendet på brister i kunskapen om hur ett överklagande ska handläggas. Att ett överklagande handläggs på ett korrekt sätt är av stor vikt från rättssäkerhetssynpunkt. Jag ser därför allvarligt på det inträffade.

Med den allvarliga kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Fråga om utformningen av ett beslut om behörighet för vissa ledamöter att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

(Dnr 956-2008)

Initiativet

I Sigtuna kommun ansvarar kommunstyrelsen för socialtjänstens uppgifter vad gäller individ- och familjeomsorgen. Av 2 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) följer att det som sägs om "socialnämnd" i socialtjänstlagen och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i förevarande fall gäller kommunstyrelsen.

Enligt 6 § första stycket LVU får socialnämnden, under vissa närmare angivna förutsättningar, besluta att den som är under 20 år ska omhändertas omedelbart. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas får, enligt andra stycket, nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omedelbart omhändertagande.

Under handläggningen av JO:s ärende dnr 5318-2007 (beslut den 12 februari 2008) uppkom frågan om den ordning som Kommunstyrelsen i Sigtuna

kommun har valt för att ange behöriga beslutsfattare i fall som avses i 6 § andra stycket LVU överensstämmer med regleringen i den bestämmelsen. JO beslutade att utreda saken inom ramen för ett särskilt ärende.

Utredning

JO hade tillgång till kommunstyrelsens delegationsordning avseende socialtjänstens individ- och familjeomsorg m.m. (beslutad den 18 december 2006) samt en kopia av protokollet över kommunstyrelsens beslut den 20 november 2006, § 205, om ”delegation att besluta om omedelbart omhändertagande”.

Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från socialchefen Jan Hellström vid kommunens socialförvaltning.

I ett beslut den 17 mars 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900), KL, får en kommunal nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Från denna möjlighet att delegera beslutanderätten finns i 6 kap. 34 § KL vissa inskränkningar. Nämnden får enligt den bestämmelsen inte delegera beslutanderätt bl.a. i vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter (5 p.).

En sådan särskild föreskrift är bestämmelsen i 10 kap. 4 § socialtjänstlagen, av vilken framgår att socialnämnden kan delegera bl.a. rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU endast till en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden.

Det ligger dock i sakens natur att behovet av att kunna fatta beslut om ett omhändertagande kan vara brådskande och att det inte alltid är möjligt att avvakta att nämnden eller ett utskott inom nämnden sammankallas. Därför får ordföranden, enligt 6 § andra stycket LVU, fatta beslut om omedelbart omhändertagande när nämndens beslut inte kan avvaktas, och nämnden har även möjlighet att förordna någon annan ledamot att besluta om omhändertagande i sådant fall. Ett förordnande skiljer sig från delegation på så sätt att nämnden måste ange *vem* förordnandet avser. Det krävs att ledamoten namnges och det är inte möjligt, som är fallet när det gäller delegation, att endast ange att den som innehar en viss befattning i nämnden är behörig att fatta ett beslut i saken.

I kommunstyrelsens gällande delegationsordning på området individ- och familjeomsorg anges bl.a. att rätten att besluta om omedelbart omhänderta-

gande enligt 6 § LVU är delegerad från kommunstyrelsen till dess socialtjänstutskott (avsnitt 2.5, punkten 2).

Kommunstyrelsen beslutade den 20 november 2006, § 205, att ”rätt att fatta beslut i brådskande ärenden om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU delegeras utöver kommunstyrelsens ordförande till socialtjänstutskottets ordförande och dess vice ordförande samt till oppositionsrådet/tillika ledamot i socialtjänstutskottet”.

Som framgår av redogörelsen ovan ges kommunstyrelsen, genom bestämmelsen i 6 § andra stycket LVU, möjlighet att *förordna* en ledamot att fatta beslut om omedelbart omhändertagande när kommunstyrelsens/socialtjänstutskottets beslut inte kan avvaktas. I dessa fall är det inte fråga om delegering i den mening som avses i kommunallagen. Styrelsens beslut den 20 november 2006 om ”delegering” kan därför inte anses överensstämma med regleringen i 6 § andra stycket LVU.

Jan Hellström har vid föredragandens kontakt förklarat sig vara helt införstådd med att kommunstyrelsen behöver fatta ett nytt beslut om förordnande av vissa ledamöter att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU i brådskande fall. Han har uppgett att han har för avsikt att så snart som möjligt ta upp saken med kommunstyrelsen. Jag finner därför inte skäl att fortsätta utredningen.

Handläggning

Fråga om bl.a. rätten för enskilda personer att göra ljud- eller bildupptagningar vid samtal med tjänstemän vid en socialförvaltning

(Dnr 1418-2007)

Anmälan

Socionomstudenten L.I. kom den 28 mars 2007 in till JO med en skrivelse som rörde socialkontoret vid Stadsdelsnämnden Majorna i Göteborgs kommun. I skrivelsen anförde hon att det i socialkontorets väntrum fanns anslaget information om att klienter inte fick ”spela in samtal och ta upp ljudupptagningar med sina handläggare”. Hon ifrågasatte om det fanns någon rättslig grund för stadsdelsförvaltningen att begränsa den enskildes möjligheter att göra sådana inspelningar.

Utredning

Stadsdelsnämnden Majorna anmodades att inkomma med yttrande över vad som framfördes i L.I:s skrivelse.

Den 8 juni 2007 inkom till JO ett tjänsteutlåtande, som var undertecknat av tf. stadsdelschefen Ingela Johansson.

Därefter inkom stadsdelsnämnden med ett remissyttrande som hade beslutats på ett nämndsammanträde den 21 augusti 2007.

Ingela Johansson anförde i sin skrivelse i huvudsak följande.

Förvaltningen beslutade i april 2006 om följande policy:

Av arbetsmiljö- och integritetsskäl är det inte tillåtet att i stadsdelsförvaltningens Majorna lokaler med hjälp av bild- eller ljudmedium, dokumentera verksamhet eller samtal med personal, utan tillstånd från ansvarig enhetschef i samråd med verksamhetschef. Beslut fattas i samförstånd med berörd medarbetare. Anställdas meddelar- och yttrandefrihet får självklart inte kränkas. Personal har alltid rätt att säga nej till att bli bild- eller ljuddokumenterad av besökare/brukare.

Bakgrunden till beslutet var en incident där en klient filmade inne i socialtjänstens lokaler, bl.a. i väntrummet. Flera andra klienter som befann sig i lokalerna reagerade på detta och ville av naturliga skäl inte vara med på bild.

Förvaltningen ser det dels som en ordningsfråga. Verksamhetschefen har ansvar för den allmänna ordningen i lokalerna och måste då kunna bestämma om och när ljud- eller bildupptagning ska få förekomma.

Andra klienter vistas i lokalerna och det måste finnas möjlighet att säkerställa att deras personliga integritet skyddas och att deras rätt till sekretessskydd tillgodoses. Även vid samtal mellan en klient och dennes handläggare kan uppgifter om tredje person som omfattas av sekretess förekomma, t.ex. gällande familjemedlemmar till klienten, vars rätt till sekretess måste kunna säkerställas.

Dessutom är det i allra högsta grad en arbetsmiljö- och integritetsfråga för de anställda. Vetskapen om att de samtal som förs med klienterna kan filmas eller spelas in skapar oro. Med de tekniska möjligheter som finns idag kan ljud- och bildupptagningar med lätthet få mycket stor spridning. Det krävs ingen avancerad utrustning för detta utan det är fullt tillräckligt med en mobiltelefon.

Ur förvaltningens synvinkel handlar det således om att skapa en god arbetsmiljö för medarbetarna där de inte skall behöva känna oro för att samtal som de för, helt eller delvis, eller i form av kommentarer eller uttalanden som ryckts ur sitt sammanhang, sprids och där deras personliga integritet skyddas.

Slutligen vill förvaltningen påpeka att det inte finns någon bestämmelse som förbjuder en policy av det slag som förvaltningen antagit.

Förvaltningen anser inte att förbudet strider mot lagstiftningen men har förtydligat informationen i väntrummet med hela policyn.

Nämnden anförde i sitt yttrande till JO följande.

Stadsdelsnämnden Majorna anser att det inte bör råda något generellt ljudupptagningsförbud för medborgare, att spela in samtal på socialkontoret, om det gäller det egna personliga mötet med socialtjänsten, undantaget väntrum, korridorer och liknande allmänna utrymmen. Andra besökare och tredje part skall givetvis skyddas. Vi ger stadsdelschefen i uppdrag att se över policyn angående ljud- och bildokumentation.

Från beslutet om yttrande var vissa nämndledamöter skiljaktiga. De yrkade bl.a. ”bifall” till det ovan återgivna tjänsteutlåtandet, men hade i övrigt inte några synpunkter på förvaltningens svar till JO eftersom nämnden inte hade varit involverad i arbetet med att ta fram policyn, inte hade ”godkänt” denna och inte heller i övrigt var insatt i de omständigheter som hade föregått anmälan till JO.

Föredraganden inhämtade upplysningar vid telefonsamtal med socialchefen Inger Thimell vid förvaltningen.

JO tog del av ett ”förslag till riktlinjer för ljud- och bildupptagning i SDF Majorna” som enligt uppgift hade behandlats på stadsdelsnämndens sammanträde den 17 juni 2008.

I ett beslut den 30 juni 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Ledningen för stadsdelsförvaltningen beslutade i april 2006 om en policy för bild- och ljudupptagning i förvaltningens lokaler. Innebörden var sammanfattningsvis att det inte var tillåtet för en enskild att med hjälp av bild- eller ljudmedium dokumentera verksamheten eller samtal med personal utan tillstånd från ansvarig enhetschef i samråd med verksamhetschef samt att chefernas beslut skulle fattas i samförstånd med berörd medarbetare.

I socialkontorets väntrum sattes anslag upp. Såsom anmälan får förstås skulle det enligt dessa anslag ha förelegat ett generellt förbud för klienterna

att spela in sina samtal med handläggarna. Det framgår emellertid inte klart av utredningen hur anslagstexten var formulerad, dvs. om den stod helt i samklang med policyn om att tillstånd till t.ex. ljudupptagning kunde ges i vissa fall eller om den skulle tolkas som att det faktiskt förelåg ett generellt förbud. I samband med JO:s remiss sattes nya anslag upp som återgav policyn i sin helhet. Mot angiven bakgrund väljer jag att i det följande göra rent allmänna uttalanden, låt vara med utgångspunkt i hur den aktuella policyn var utformad.

Förvaltningens beslut om att införa policyn hade föranletts av en händelse då en person hade filmat i socialkontorets lokaler, bl.a. i väntrummet.

Väntrummet på en socialförvaltning är inte en allmän plats. Förvaltningen har därför rätt att i en betydande utsträckning avgöra vad som ska gälla för att en enskild person ska få tillträde till och vistas i väntrummet. Det finns inte någon författningsbestämmelse som ger allmänheten rätt att filma, fotografera eller göra ljudupptagningar i väntrummet. Jag kan därför inte se att det kan resas någon invändning mot att förvaltningen av hänsyn till enskilda personers integritet har velat begränsa möjligheterna att t.ex. filma i förvaltningens allmänna utrymmen.

Vad sedan gäller ljudupptagning av samtal som den enskilde har med tjänsteman vid förvaltningen finns inte heller någon författningsbestämmelse som ger den enskilde rätt att göra en sådan upptagning. Å andra sidan finns inte någon rättslig grund för myndigheten att utfärda ett generellt förbud för enskilda att spela in sådana samtal. I de flesta fall torde det kunna förutsättas att den enskilde har ett legitimt skäl för att få dokumentera ett samtal. Enligt min mening bör utgångspunkten därför vara att ljudupptagning ska tillåtas.

I vissa situationer kan det dock vara motiverat att förbjuda den enskilde att spela in ett samtal med en tjänsteman. En sådan situation är om sekretesskänsliga uppgifter rörande någon person, som inte själv närvarar, ska avhandlas vid samtalet (se JO:s beslut den 11 november 1999, dnr 3283-1999). Det bör dock framhållas att något förbud inte kan meddelas av hänsyn till den enskildes *eget* sekretesskydd, eftersom han eller hon själv disponerar över detta (se JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 204). En tjänsteman bör också ha rätt att motsätta sig inspelning om det finns fog för antagande att materialet kan komma att användas på ett provokativt eller för tjänstemannen förlöjligande sätt. En förutsättning för att ett förbud ska kunna meddelas i dessa situationer är att en bedömning först görs av förhållandena i det enskilda fallet.

Om den enskilde anser sig ha behov av att dokumentera ett samtal på annat sätt än genom egna minnesanteckningar torde det normalt vara fullt tillräckligt att han eller hon gör en ljudupptagning. Den tjänsteman som deltar i samtalet bör, som nyss framgått, som regel acceptera att en sådan upptagning görs. Om en klient vill dokumentera samtalet genom att filma det synes dock

presumtionen vara den omvända. Det kan visserligen inte helt uteslutas att det i mycket speciella fall kan finnas beaktansvärda skäl för den enskilde att dokumentera samtalet genom bildupptagning. Behovet av en sådan upptagning synes dock generellt sett inte vara särskilt påtagligt och ska vägas mot den hänsyn som måste tas till tjänstemannens integritet. En tjänsteman bör således alltid ha möjlighet att säga nej till en förfrågan om att få filma samtalet.

Sammanfattningsvis anser jag att stadsdelsförvaltningen får anses ha fog för sin policy att enskilda, inte utan särskilt givet tillstånd, får göra bild- eller ljudupptagningar i förvaltningens allmänna utrymmen. När det gäller den enskildes möjlighet att dokumentera sina samtal med handläggare, bör utgångspunkten vara att en ljudupptagning ska tillåtas, men att den enskilde efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet kan nekas att få göra en sådan upptagning. Vad gäller bildupptagning bör utgångspunkten vara den omvända, dvs. en tjänsteman bör alltid, av hänsyn till sin integritet, ha rätt att motsätta sig att bli filmad under ett samtal.

Avslutningsvis vill jag påpeka att Integritetsskyddskommittén i sitt slutbetänkande Skyddet för den personliga integriteten (SOU 2008:3) har lagt fram förslag som rör förutsättningarna för att få fotografera på platser dit allmänheten inte har insyn (bet. s. 283 f.).

Med de gjorda uttalandena avslutas ärendet.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

En person hade beviljats insats enligt LSS. Fråga om utformningen av ett avtal mellan kommunen och utföraren av insatsen

(Dnr 5188-2006)

Bakgrund

Omsorgsnämnden i Linköpings kommun hade beviljat N.N. insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i form av ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans. För utförandet av assistansen anlätade N.N. Assistansbolaget i Norden AB (nedan kallat bolaget).

Företrädare för nämnden krävde att bolaget skulle träffa ett avtal rörande utbetalning av ersättningen m.m. Avtalet hade följande lydelse.

Mellan omsorgsnämnden, Linköpings kommun (beställaren) och Assistansbolaget i Norden AB (utföraren) har denna dag slutits följande avtal.

KOMMUNENS ANSVAR

Linköpings kommun, omsorgsnämnden förbinder sig att ersätta Assistansbolaget i Norden AB för personlig assistans enl. LSS (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade).

Beslut av sociala förvaltningen i Linköping skall finnas för att ersättning skall utgå.

UTFÖRARENS ANSVAR

Assistansbolaget i Norden AB åtar sig att utföra överenskomna insatser enl. intentionerna i LSS och LASS (lagen om assistansersättning) samt med beaktande av annan viktig lagstiftning inom området såsom exempelvis sekretesslagen, socialtjänstlagen, lag om tillsyn över hälso- och sjukvård, hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Därutöver gäller Socialstyrelsens författningssamling och allmänna råd.

Assistansbolaget i Norden AB åtar sig det fulla arbetsgivaransvaret för de personliga assistenter som anställs i företaget. Arbetsgivaren är ansvarig för:

1. Att alla gällande lagar, författningar och kollektivavtal följs.
2. Att anställa kompetent personal samt att ge arbetsledning och handledning till personalen.
3. Att avlöna personalen samt betala in skatter och sociala avgifter.
4. Att förebygga skador som kan drabba den enskilde och/eller personal.
5. Att omedelbart vidta nödvändiga åtgärder mot personal som begår brott riktade mot enskild vårdtagare/assistansberättigad.

ERSÄTTNINGENS STORLEK

Ersättning för personlig assistans enl. LSS, utgår med samma timpris och övriga förutsättningar som gäller för personlig assistans enl. LASS. För 2006 har ersättningen fastställts till 219:–/tim.

I de fall LSS-beslut har fattats i avvaktan på LASS-beslut, och där FK [*Försäkringskassan; JO:s anmärkning*] fattar ett retroaktivt beslut om personlig assistans med ett högre timpris än schablonnivån ska timpriset justeras för personlig assistans enl. LSS så att det motsvarar det timpris som FK har fattat beslut om.

Då en person har ett beslut om personlig assistans enl. LASS, och samma person får ett LSS-beslut av sociala förvaltningen om tillfällig utökning av den personliga assistansen skall ersättning utgå med samma belopp som utföraren erhåller från FK för den personliga assistansen enl. LASS.

Utföraren kan endast få ersättning från en huvudman (kommunen el FK) för en presterad assistanstimme. Då ett retroaktivt beslut om personlig assistans enl. LASS beviljas är utföraren skyldig att skicka in räkning för assistansersättning till FK för den retroaktiva tiden och utföraren blir återbetalningskyldig till kommunen för erhållen LSS-ersättning. Utföraren ska genast meddela kommunen om en person [som] har personlig assistans enl. LSS får beslut om personlig assistans enl. LASS.

Assistansbolaget i Norden AB är också skyldig att omedelbart meddela kommunen, omsorgsnämnden om avtalet med den assistansberättigade upphör eller förändras samt om företaget åtar sig nya uppdrag som utförare av personlig assistans enl. LASS och LSS. Detta gäller nya brukare inom Linköpings kommun.

OMFÖRHANDLING

Vid förändringar i åtagandet som parterna nu inte kan förutse kan part begära omförhandling.

AVTALSTID

Detta avtal gäller fr.o.m. 2006-09-15–2008-09-14. Om inte någon av parterna skriftligt säger upp avtalet tre månader före avtalstidens utgång förlängs avtalet automatiskt med ett år i taget.

UTBETALNING

Utbetalning av ersättning sker efter 30 dagar från fakturans ankomstdag, under förutsättning att utföraren har lämnat in erforderligt underlag i samband med fakturan. De underlag som Assistansbolaget i Norden AB skall lämna tillsammans med faktura är tjänstgöringsrapporter och lönespecifikationer för de personliga assistenter som fakturan avser. Lämnas inte tillräckliga underlag utgår ingen ersättning.

I samband med att Assistansbolaget i Norden AB påbörjar nytt assistansuppdrag skall beslut från sociala förvaltningen om personlig assistans enligt LSS skickas till kommunledningskontoret Omsorg. Vid förändring av beslut om personlig assistans eller då beslut om personlig assistans upphör ska Assistansbolaget i Norden AB underrätta kommunledningskontoret Omsorg.

Detta avtal är upprättat i två exemplar varav parterna tagit var sitt.

Anmälan

J.M. framförde på bolagets vägnar i en anmälan till JO klagomål mot Linköpings kommun. Han ifrågasatte om kommunen som villkor för att betala ut ersättning för utförd personlig assistans kunde begära att bolaget träffade ett avtal med kommunen. J.M. anförde därvid bl.a. följande. Den funktionshindrade har rätt att själv välja vem som ska samordna hans assistans. Genom att kräva att bolaget ingår ett avtal med kommunen som villkor för att betala ut ersättningen försvårar kommunen för privata utförare och deras kunder. Avtalsvillkoret om 30 dagars kredittid på fakturor innebär att utföraren tvingas betala lönerna för assistenterna innan kommunen betalat för utförandet. Av förarbetena till LSS framgår att samordnaren inte ska behöva ligga ute med pengar för assistansens genomförande. Vidare innehåller avtalet villkor angående förhållanden som dels redan är reglerade i lag, dels avser sådant som bör regleras i uppdragsavtalet mellan kund och utförare.

Till anmälan hade fogats en kopia av kommunens avtalsförslag, en kopia av avtalet inklusive bolagets synpunkter samt ett e-postmeddelande till bolaget från dåvarande planeringsledaren Ann-Britt Olofsson, kommunledningskontoret, Linköpings kommun.

Utredning

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från Ann-Britt Olofsson.

Omsorgsnämnden anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i J.M:s anmälan till JO.

Omsorgsnämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av nämndens ordförande, Linnéa Darell. I yttrandet anfördes följande.

Handläggning av LSS-ärenden

I Linköpings kommun är flera nämnder delaktiga i kommunens ansvar för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Socialnämnden ansvarar som myndighetsnämnd för utredning av behov och beslutar om omfattning av beviljade insatser. Omsorgsnämnden har det ekonomiska ansvaret och svarar för tillhandahållande av insatser eller för utbetalning av ekonomiskt stöd. Tillhandahållande av insatser kan ske antingen genom uppdrag till egen regi eller genom avtal med privata utförare. Man kan också vara egen arbetsgivare.

I samband med att socialnämnden/socialkontoret utreder omfattning av insatser för viss person får den enskilde information om att den personliga assistansen kan lämnas genom kommunen eller att den enskilde kan anlita annan utförare. Om den enskilde väljer att anlita biträde från kommunen lämnas uppdraget att utföra insatser till verksamhetsansvarig inom det område där

den enskilde är bosatt. Den enskilde som däremot väljer att vara egen arbetsgivare eller anlita annan utförare av assistansinsatsen får information om att kontakt måste sökas med omsorgskontoret för att få besked om rutiner och förutsättningar för utbetalning av ersättning samt för upprättande av erforderliga avtal. När den enskilde önskar anlita annan än kommunen för att svara för insatserna är ofta företrädare för utförarföretag med redan under socialkontorets utredning och då lämnas information direkt till företaget om rutiner för utbetalning av ersättning m.m.

Så snart omsorgsnämnden/omsorgskontoret (tidigare kommunledningskontoret Omsorg) får information från enskild eller ny utförare om uppdrag att utföra personlig assistans hos någon bosatt i kommunen översändes ett förslag till avtal rörande förutsättningarna för utbetalning av ersättningen till utföraren.

Till grund för avtalet gäller att den enskilde har lämnat fullmakt till utföraren att ersättningen skall utbetalas direkt till utföraren. Avtalen är utformade som generella avtal och utan direkt anknytning till speciell person. Avtalen reglerar i huvudsak utbetalning av ersättning för personlig assistans för den tid som förflyter till dess Försäkringskassan fattat beslut om assistanstimmar enligt lagen om assistansersättning (LASS) samt utbetalning av ersättning då assistansinsatser inte uppgår till 20 timmar per vecka. När Försäkringskassan beviljat assistanstimmar svarar Försäkringskassan för utbetalning av ersättning för det totala antalet timmar, inklusive ersättning för de timmar (20 timmar per vecka) som alltid skall betalas av kommunen. Försäkringskassan betalar ut ersättning retroaktivt, alltså även den ersättning som redan utbetalas av kommunen och fakturerar sedan kommunen för den del av ersättningen som motsvarar 20 timmar per vecka. I avtalet har därför införts skyldighet för utföraren att lämna underlag till Försäkringskassan för utbetalning av retroaktiv ersättning samt skyldighet att återbetala erhållen ersättning från kommunen. Om socialnämndens beslut innebär fler assistanstimmar än vad Försäkringskassan beviljar ställs däremot inget krav på återbetalning av ersättning för de timmar som överstiger de av Försäkringskassan beviljade timmarna. Försäkringskassan har längre handläggningstider än kommunen vilket medför att kommunen ofta får ”förskottera” ersättning och sedan kräva återbetalning. Det tar ca 6–8 månader efter socialnämndens beslut om LSS innan Försäkringskassans beslut om LASS föreligger.

Avtal med Assistansbolaget i Norden AB

I oktober 2006 inkom den första fakturan från Assistansbolaget. Den avsåg september månad, den första månad då assistans utförts. Ett förslag till avtal utformat enligt framtagna mall (bilaga 1) [*bilagorna uteslutna här; JO:s anmärkning*] översändes till bolaget för godkännande och undertecknande. Då inga synpunkter inkom före omsorgsnämndens sammanträde godkände omsorgsnämnden avtalet vid sitt sammanträde 2006-10-19. 2006-10-25 inkom Assistansbolaget med en rad synpunkter på avtalet (bilaga 2). 2006-10-27 meddelade omsorgskontoret att nämnden fattat beslut att godkänna det ursprungliga avtalet samt att avtalet, om så önskades, kunde tas upp till omsorgsnämnden för ny prövning.

Bolaget har herefter återsänt ett undertecknat avtal (bilaga 3). I det avtal som återsändes till kommunen har Assistansbolaget gjort en rad ändringar utan att informera kommunen. Det är mycket ovanligt att utförare utan kontakt med kommunen ändrar i beslutade avtal. Det justerade avtalet har för

kommunens del undertecknats av omsorgschefen, som inte uppmärksammat att ändringar gjorts. Betalning av inkomna fakturor för utförd assistans har härefter skett för perioden september 2006–januari 2007. Försäkringskassan har den 19 februari 2007 fattat beslut om assistansersättning för aktuell person. Företaget har översänt fakturor på ersättning till och med den 20 februari 2007. Krav på återbetalning av den del som utbetalas av Försäkringskassan kommer i enlighet med avtalet inom den närmaste tiden att översändas från kommunen till bolaget.

Avtal om ersättning för utförande av personlig assistans

I de generella avtal som upprättas mellan Linköpings kommun genom omsorgsnämnden och utförare av personlig assistans enligt lagen om stöd och service för funktionshindrade (LSS) rörande utbetalning av ersättning regleras parternas åtaganden. Avtalet gäller för viss tid och förlängs om ingen av parterna säger upp det. Avtalet är utformat så att det kan användas för flera uppdrag om assistans. Utföraren svarar för att erforderlig information om aktuella uppdrag lämnas till omsorgsnämnden/omsorgskontoret. Som underlag för kommunens utbetalning av ersättning krävs redovisning av utförd assistans hos den enskilde.

Utbetalning av ersättning sker enligt i avtalet angiven betalningstid vilken är reglerad utifrån kommunens rutiner för genomgång av underlag och fakturabetalning. Avtalet gäller även om ingen utbetalning från kommunen är aktuell vid visst tillfälle och reglerar utbetalning av ersättning för nya uppdrag om assistans som lämnas till utföraren under avtalstiden. Kommunen har tecknat sådana avtal med alla utförare av assistansuppdrag med enskilda sedan mitten av 1990-talet och det har hittills fungerat utan problem. Om utförare säger upp ett avtal måste nytt avtal träffas om det blir aktuellt för utföraren att åta sig nya uppdrag om att utföra assistans.

Att kommunen tecknar avtal direkt med utföraren istället för med den enskilde innebär en effektivare administration och underlättar för den enskilde. Om inte avtal mellan kommunen och utföraren kan träffas kommer utbetalning att göras till den enskilde. Avtalet påverkar inte på något sätt den enskildes möjlighet att välja utförare. Avtalet är bara aktuellt i den mån det finns ett giltigt uppdragsavtal mellan den enskilde och utföraren. Om uppdraget upphör har utföraren skyldighet att meddela kommunen.

Bemötande av anmälarens synpunkter

Anmälaren ifrågasätter om innehållet i aktuellt avtal överensstämmer med lagstiftningen. Det gäller främst tiden för utbetalning av ersättning och att det skulle vara till hinder för den enskilde att byta utförare.

Genom att avtalen inte är relaterade till en speciell person som beviljats personlig assistans medför det enligt kommunens uppfattning till skillnad mot vad anmälaren påstår inga hinder mot byte av utförare.

Avtalet innehåller inga krav på hur ofta faktura om ersättning skall inlämnas. Utföraren kan skicka in faktura med tätare mellanrum än en gång per månad. Och därmed också bättre kunna anpassas till egna utbetalningsrutiner. Den i avtalet reglerade betalningstiden är förenlig med sedvanliga betalningsrutiner och är väl avvägd mot acceptabla krav på likviditet för företag som utför personlig assistans.

Som framgått ovan i redogörelsen för bakgrunden till och innehållet i avtal om utbetalning av ersättning för utförande av personlig assistans kan kommunen inte finna att avtalen skulle strida mot lagstiftningen eller praxis inom LSS- eller LASS-området. Att teckna nya avtal för varje enskilt uppdrag som lämnas till utförare av personlig assistans och motsvarande uppsägning när uppdrag upphör skulle inte medföra några förbättringar utan bara innebära en ökad administration och därmed ökade kostnader för både kommunen och utförare.

Kommunen kan därmed inte se att det finns skäl att ändra nuvarande rutiner för utbetalning av ersättning. Det kan däremot finnas skäl att se över avtalen för att utreda om texten kan bli tydligare eller om ytterligare uppgifter bör införas. Det finns också anledning att se över den information om ersättning och utbetalning av den som lämnas i anslutning till beslut om insatser om personlig assistans är tillräcklig både vad [avser] omfattning och på vilket sätt den lämnas. Kommunen avser att snarast se över detta.

Linköpings kommun deltar för närvarande i ett sambruksprojekt mellan 15 kommuner och Försäkringskassan rörande administration av LSS och LASS. Förhoppningsvis kan det projektet komma att leda till ett bättre samarbete mellan kommunerna och Försäkringskassan vilket också borde påverka kontakterna mellan utbetalare och mottagare av ersättning för utförd assistans.

J.M. kommenterade Omsorgsnämndens remissvar.

Vid ett telefonsamtal den 28 mars 2008 med Ann-Britt Olofsson, numera tf. omsorgschef, inhämtade föredraganden vissa upplysningar angående kommunens aktuella rutiner avseende förhållandet till utförare av personlig assistans. En kopia av ett nyligen ingått avtal med en sådan utförare gavs in till JO.

I ett beslut den 23 april 2008 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering m.m.

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer med vissa funktionshinder. I 6 § första stycket LSS anges att verksamheten enligt lagen ska vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

En av insatserna enligt LSS är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt lagen (1993:389) om assistansersättning (9 § 2 LSS).

Med personlig assistans enligt 9 § 2 LSS avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider,

att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov) (9 a § första stycket LSS).

Vid införandet av LSS anförde föredragande statsrådet bl.a. följande angående insatsen personlig assistans (prop. 1992/93:159 s. 64 och s. 67 f.).

[D]en nya lagens insatser [skall] vara så utformade att de stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv. Jag anser att den enskilde kan ges mycket goda möjligheter till självbestämmande och inflytande över sin egen livssituation om stöd och hjälp kan lämnas i form av personlig assistans och anordnas på det sätt som den enskilde finner bäst.

För att säkerställa den enskildes inflytande över insatsen och förstärka valfriheten anser jag att den enskilde skall kunna välja mellan att få insatsen genom kommunens försorg eller att få ett ekonomiskt bidrag för att själv anställa assistenten eller för att anlita någon annan – t.ex. ett kooperativ eller annat fristående organ – som arbetsgivare.

I specialmotiveringen till 9 § 2 LSS anfördes vidare bl.a. följande (a. prop. s. 175).

Biträde av personlig assistent kan ges genom personligt vårdbiträde som är anställt hos kommunen, kooperativ, organisation eller företag. En personlig assistent kan också vara anställd av den funktionshindrade personen själv. Om den enskilde själv önskar vara arbetsgivare för den personliga assistenten eller själv anlita annat organ än kommunen kan han av kommunen få ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans, till den del som inte täcks av [...] assistansersättning [...]. Den enskilde personen får då själv ordna sin personliga assistans på det sätt som han anser är bäst.

Om den enskilde inte själv önskar ordna sin personliga assistans är kommunen skyldig att i samråd med den enskilde anordna assistans i kommunens egen regi eller genom uppdrag till kooperativ, företag eller annan, i förekommande fall mot avgifter motsvarande vad den enskilde kan erhålla i assistansersättning enligt den föreslagna lagen om assistansersättning.

Beträffande utbetalning föreskrivs i 11 § LSS följande. Om någon till följd av ålderdomssvagheter, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om sådant ekonomiskt stöd från kommunen som avses i 9 § 2, får kommunen besluta att ersättningen ska betalas ut till någon annan person för att användas till kostnader för personlig assistans till den stödberättigade.

Samtidigt med LSS infördes även lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS. Assistansersättningen är en statligt finansierad ekonomisk förmån som administreras av Försäkringskassan, till skillnad från insatserna enligt LSS som är en kommunal angelägenhet.

Föredragande statsrådet i lagstiftningsärendet anförde bl.a. följande angående assistansersättningen (prop. 1992/93:159 s. 68 f.).

Det skulle [...] kunna te sig naturligt att kommunerna gavs ett sammanhållet organisatoriskt och finansiellt ansvar för att tillgodose enskildas behov av personlig assistans. Kostnaderna för personlig assistans kan emellertid i vissa fall uppgå till mycket stora belopp. [---] Jag anser därför att det bör tillskapas ett finansieringssystem som innebär att staten avlastar kommunerna kostnader för mer omfattande insatser i form av personlig assistans. [---] Det statliga stödet bör enligt min mening lämnas till den enskilde i form av bidrag, i det följande benämnt assistansersättning.

Med assistansersättningen skall den enskilde själv kunna anställa den personlige assistenten eller mot ersättning anlita kommunen eller annat organ som arbetsgivare för assistenten. Avsikten är att assistansersättningen skall användas till assistentens eller assistenternas lönekostnader eller till de avgifter som kommunen eller någon annan som svarar för insatsen debiterar.

Försäkringskassan skall beräkna hur många timmar i veckan som den funktionshindrade i genomsnitt behöver personlig assistans. Assistansersättning utges därefter för varje månad för den assistans som erhållits inom ramen för detta behov. [---] Det är naturligtvis viktigt att det tillskapas rutiner för utbetalning av assistansersättning som är enkla och smidiga. I de fall den enskilde själv är arbetsgivare för assistenten måste ersättning givetvis betalas ut så att han eller hon kan avlöna assistenten och klara övriga omkostnader utan att själv ligga ute med pengar.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan kan sålunda ha rätt att för sin dagliga livsföring få assistansersättning (3 § första stycket LASS).

För assistansersättningen finns en bestämmelse om utbetalning motsvarande 11 § LSS, med den skillnaden att Försäkringskassan kan besluta att ersättningen ska betalas ut även till en kommunal myndighet för att användas till kostnader för personlig assistans till den ersättningsberättigade (12 § LASS). Vidare får Försäkringskassan, om den ersättningsberättigade genom kommunen fått biträde av personlig assistent, besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen, i den utsträckning den motsvarar kommunens avgift för assistansen (11 § LASS).

I 11 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning föreskrivs att utöver vad som följer av 11 och 12 §§ LASS får Försäkringskassan på begäran av den ersättningsberättigade besluta att assistansersättningen ska betalas ut till någon annan enskild person, en juridisk person eller en kommun. Det tidigare Riksförsäkringsverket har i föreskrifter beslutat att den ersättningsberättigades begäran ska vara skriftlig och att om begäran avser betalning till den som anordnar assistansen ska den ersättningsberättigade bifoga skriftligt avtal om personlig assistans mellan honom eller henne och assistans-

anordnaren, 6 a § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning.

Frågor om utbetalning av ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans enligt LSS och av assistansersättning enligt LASS har behandlats av LSS-kommittén (tidigare Assistanskommittén) i delbetänkandena På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning (SOU 2005:100) och Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning (SOU 2007:73). Det förstnämnda delbetänkandet har inte behandlats av regeringen med anledning av att kommittén, efter att betänkandet hade lämnats, fick i uppdrag att se över hela LSS (dir. 2006:68). Det sistnämnda delbetänkandet, som avser regleringen av den statliga assistansersättningen, har behandlats av regeringen i proposition 2007/08:61 *Kostnader för personlig assistans*. LSS-kommittén ska redovisa sitt slutbetänkande den 30 juni 2008.

Bedömning

J.M. har i sin anmälan ifrågasatt kommunens krav på att en utförare av personlig assistans enligt LSS ska teckna ett avtal med kommunen som villkor för utbetalning av ersättning. Han har därvid särskilt framhållit att kommunens krav på avtal med utföraren innebär att den funktionshindrades rätt att välja utförare försvåras. J.M. har även anført att vissa punkter i det avtal som kommunen har bett bolaget skriva under är tveksamma i rent rättsligt hänseende.

Frågor rörande ett avtals innehåll och fullföljande är av civilrättslig natur och det är i första hand avtalsparterna som själva får lösa eventuella meningskiljaktigheter. Ytterst ankommer det på domstol att pröva en tvist som rör hur ett avtal ska tillämpas. Det finns därför inte skäl för mig att i detta sammanhang anlägga några synpunkter på innehållet i avtalet eller på konsekvenserna för bolaget om det inte skulle träffa ett avtal med kommunen. Jag har inriktat min granskning på om kommunens krav på avtal med utföraren innebär att den enskildes rätt att fritt välja utförare av insatsen enligt LSS påverkas på ett negativt sätt.

Enligt förarbetena till LSS, och om man beaktar uttalandena även rörande den statliga assistansersättningen, synes det ha förutsatts att om den enskilde valde att få insatsen enligt 9 § 2 LSS i form av ekonomiskt stöd, skulle han eller hon antingen själv vara arbetsgivare för sin eller sina assistenter, eller betala en avgift till någon annan som svarade för, dvs. anordnade och utförde, assistansen. En assistansanordnare, eller utförare med ett annat ord, förutsattes alltså debitera en avgift snarare än att direkt ta hand om den ekonomiska förmånen (prop. 1992/93:159 s. 67 f. och s. 175). Förhållandet mellan en

utförare, som anlitas av den stödberättigade, och kommunen respektive mellan en sådan utförare och den stödberättigade regleras inte i LSS.

Även om utgångspunkten är den att kommunen ska betala ut ersättning enligt 9 § 2 LSS för kostnad avseende personlig assistans till den enskilde kan jag inte se att det finns något formellt hinder för kommunen att på den enskildes begäran eller uppdrag betala ut hela eller delar av ersättningen till utföraren.

Om kommunen har fått ett uppdrag av den funktionshindrade att betala ut ersättningen till utföraren måste kommunen givetvis kunna förvissa sig om att utföraren är villig att ta emot utbetalningen. Det kan i ett sådant fall finnas fog för kommunen att i ett avtal dokumentera överenskommelsen med utföraren, t.ex. om sättet för utbetalningen.

Vissa formuleringar i det av Linköpings kommun föreslagna avtalet ger intryck av att kommunen har avsett att avtalsreglera frågor som styrs av lagstiftning, t.ex. hur den enskildes rättigheter enligt LSS och LASS förhåller sig till varandra. Av avtalsförslaget framgår vidare endast indirekt att den helt grundläggande förutsättningen för att kommunen ska kunna betala ut ekonomiskt stöd till annan än den som har beviljats stödet är att det finns en fullmakt eller ett uppdrag från denne. Detta föranleder givetvis frågetecken om syftet med avtalet. Jag har dock tidigare påpekat att det i första hand är upp till parterna att själva komma överens om avtalets innehåll. Som JO bör jag vara återhållsam med att uttala mig i de delarna.

Jag kan inte finna att kommunens krav på att utföraren ska underteckna det aktuella avtalet som villkor för utbetalning innebär att den enskildes möjlighet att fritt välja utförare kan anses påverkas negativt. Jag vill härvid särskilt framhålla att det av nämndens remissvar till JO framgår att om inte avtal kan träffas mellan kommunen och utföraren kommer utbetalningen att göras direkt till den enskilde.

För närvarande pågår remissbehandling av Frittvalutredningens betänkande Lov att välja – lag om valfrihetssystem (SOU 2008:15). LSS-kommittén ska till sommaren lägga fram sitt betänkande rörande en översyn av LSS. Det pågår således ett lagstiftningsarbete som direkt eller indirekt har betydelse för de frågor som J.M. har tagit upp i sin anmälan. Det kan finnas skäl för mig att återkomma till saken i samband med att jag kommer att yttra mig över framlagda och kommande lagförslag.

Jag sänder en kopia av detta beslut till Länsstyrelsen i Östergötlands län.

En kommun får inte dröja med att fatta ett beslut om insats enligt LSS därför att det är svårt att verkställa beslutet

(Dnr 6008-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade M.P. på vissa tjänstemän vid omvårdnadsförvaltningen i Skövde kommun. Hon var missnöjd med handläggningen av ett ärende angående ledsagarservice enligt LSS. Därvid anförde hon bl.a. att nämnden våren 2006 hade dragit in en insats i form av ledsagarservice utan att lämna någon förklaring.

Utredning

JO inhämtade från omvårdnadsförvaltningen kopia av journalanteckningarna beträffande M.P. för tiden från maj 2006 till januari 2007. Vid genomgången av anteckningarna uppkom frågetecken när det gällde nämndens handläggning av en ansökan om ledsagarservice som M.P. hade gjort i april 2006. Anmälan remitterades därför till omvårdnadsnämnden för yttrande. I remissen angavs att yttrandet skulle avse handläggningstiden av ansökan och dokumentationen i ärendet.

Omvårdnadsnämnden anförde i ett yttrande över anmälan följande.

Bakgrund

JO har begärt omvårdnadsnämndens yttrande ang JO-anmälan från M.P. Anmälan avser den ledsagning som M.P. anser sig ha haft i fyra år men som dragits in. Anmälaren menar att ärendet blivit felaktigt handlagt av LSS-handläggaren Annika Landén, Kerstin Svärd-Johansson samt enhetschef Lisa Prytz.

Ovan nämnda insats har feltolkats av M.P. och hennes anhöriga. Insatsen bestod av en utökning från personalgruppen i den gruppbostad M.P. tillhör. Inga beslut lämnas ut på insatser som utförs av personalgruppen på boende. Insatsen var alltså ingen ledsagarservice enligt LSS 9 § 3 p.

Åtgärder

M.P. har efter ansökan blivit beviljad ledsagarservice med 6–8 timmar i månaden. Enligt M.P:s önskemål skulle insatsen startas hösten 2006. Insatsen har ännu inte kunnat verkställas men ansvarig handläggare och enhetschef har regelbunden kontakt med M.P. för att tillsammans med henne och hennes föräldrar, hitta lämplig ledsagare.

Personalen har vid flera tillfällen erbjudit M.P. ledsagarinsatser som hon dock avböjt.

M.P. har vid två tillfällen avbokat de möten som enhetschef Lisa Prytz bokar för att presentera lämplig ledsagare.

Har också blivit erbjuden kontaktperson som hon avböjt.

Till yttrandet fogades bl.a. en skrivelse daterad den 23 februari 2007 som var undertecknad av LSS-handläggaren Annika Landén och enhetschefen Lisa Prytz. I den skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

M.P. är sedan 2001-10-10 beviljad boende med särskild service i en stödlägenhet kopplad till gruppboendestaden på Fokus. M.P. bodde först i en stödlägenhet en bit ifrån Focushuset, men flyttade 2005-08-09 in på Fokusboendestäder för att därigenom få ökad närhet till personalgruppen och basen.

M.P. hade vid flytten hemifrån stora svårigheter att akklimatisera sig, hon kände sig otrygg och åkte varje helg hem till sina föräldrar. För att motverka detta utökades personalgruppens insatser varannan lördag och söndag med en person som helt ägnade sig åt M.P. (ca. 7 timmar/dag). I samband med att den senaste personalresursen, Joakim, avslutade sin anställning på Fokus kom ärendet upp för diskussion.

Ovan nämnda utökning var alltså en tillfällig förstärkning från personalgruppen, inte en ledsagning som M.P. och hennes föräldrar har tolkat det. M.P. har därför inte heller något beslut på ovanstående, då detta inte lämnas på de insatser som utförs från personalgruppen. M.P. har inte heller haft något löpande beslut på ledsagarservice. Däremot har hon sökt och beviljats ledsagning vid resor till olika idrottsevenemang och ofta har det då varit Joakim som utfört denna ledsagning.

Ärendet

Möte hölls 06-06-07 (kopia av journalanteckningar insända). Vid mötet deltog M.P. och hennes pappa S. samt LSS-handläggare Annika Landén, enhetschef Lisa Prytz och boendehandledare Susanna Törnkvist.

Vid mötet uttryckte M.P. och S. att de önskade ha kvar tidigare insats i form av ledsagning varannan helg, det framkom även att man önskade Joakim som ledsagare. Undertecknad, LSS-handläggare Annika Landén, förklarade att del i fritidsaktiviteter till viss del ingår i insatsen bostad med särskild service samt att ledsagning handlar om aktiviteter utanför hemmet, aktiviteter som M.P. inte kan genomföra på egen hand. Efter diskussion togs beslutet att M. hade rätt till viss ledsagning under helger, 6–8 timmar i månaden, då det inte finns tillräckliga resurser hos personalgruppen under helger. M:s pappa S. lovade hjälpa till i sökandet efter lämpliga personer. Vi beslutade även gemensamt att som komplement prova med en utökning av insatsen kontaktperson.

Angående handläggningstid och dokumentation

Ansökan inkom i april –06. Möte hölls i juni –06. Önskan om ledsagning gällde, efter M.P:s önskemål vid mötet 06-06-07 (se dok.), efter M.P:s semester, hösten –06. Detta har M.P. även meddelat Lisa Prytz via brev. Regelbunden kontakt hålls under sommaren mellan Lisa Prytz och M.P. Kontakt mellan LSS-handläggare Annika Landén och M.P. i juli och i oktober –06, via brev. (kopior på befintlig dokumentation inskickade efter begäran, jan –07).

Beslutet om ledsagarservice skickades ut 07-01-05. Orsaken till att LSS-handläggare Annika Landén har dröjt med att skicka ut beslutet är att hon

avvaktat i väntan på att ec. och handläggare gemensamt skulle hitta en lämplig ledsagare, i vilket även M.P. och hennes föräldrar lovade att de skulle medverka. En kommunikation har hela tiden funnits mellan handläggare, enhetschef och M.P. angående detta.

M.P. fick tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 30 november 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

M.P. synes ha trott att nämnden under våren 2006 drog in en insats i form av ledsagarservice. Nämnden har redogjort för sin syn på saken. Vad som har kommit fram i denna del föranleder inte något uttalande från min sida. Jag finner däremot skäl att gå in på nämndens handläggning av den ansökan som M.P. gjorde den 7 april 2006 om ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS.

Med anledning av M.P:s framställning ägde ett möte rum vid omvårdnadsförvaltningen den 7 juni 2006. M.P. och förvaltningen synes vid mötet ha kommit överens om en provisorisk lösning. Ett beslut om att bifalla ansökan om ledsagarservice fattades emellertid först den 5 januari 2007, dvs. nio månader efter det att M.P. hade ansökt om insatsen.

Jag vill inledningsvis påpeka att det gick lång tid från det att M.P. ansökte om insats i form av ledsagarservice fram till det mötet ägde rum. När det sedan gäller den fortsatta handläggningen av hennes ansökan synes omvårdnadsnämnden inte ha ifrågasatt att M.P. hade rätt till ledsagarservice i viss omfattning. Orsaken till att det dröjde lång tid innan nämnden fattade ett formellt beslut synes ha varit att det inte fanns någon lämplig person som var villig att åta sig uppdraget som ledsagare.

När nämnden får en ansökan om ledsagarservice enligt LSS skall nämnden efter företagen utredning utan oskäligt dröjsmål fatta ett beslut. Vem som skall utses till ledsagare är att betrakta som en verkställighetsfråga och får inte innebära att nämnden dröjer med att fatta ett beslut om själva rätten till insatsen. Nämnden borde därför ha fattat ett beslut om M.P:s rätt till insats i form av ledsagarservice långt tidigare än som blev fallet. Att nämnden dröjde med detta är inte tillfredsställande.

Enligt 21 a § LSS skall handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförandet av insatser dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter av betydelse.

Det är svårt att av journalanteckningarna och dokumentationen i övrigt få en klar bild av hur ärendet har handlagts. Som exempel kan jag nämna att det vid mötet den 7 juni 2006 fattades någon form av beslut om insats som skulle gälla till dess att frågan om ledsagarservice var klar. Det provisoriska beslutet har inte dokumenterats. Det finns även andra brister i dokumentationen. Jag

vill här peka på att vissa skrivelser är daterade en annan tidpunkt än när de synes ha upprättats. Jag nöjer mig med att som exempel nämna att en skrivelse som synes ha skickats till M.P. i januari 2007, när beslutet om ledsagarservice hade fattats, är daterad den 14 november 2005.

Bristerna i dokumentationen är så stora att det är svårt att av akten följa förvaltningens handläggning av ärendet. Detta är givetvis inte godtagbart. Nämnden bör därför göra en översyn av LSS-enhetens rutiner för dokumentation i ärenden om insatser enligt LSS.

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

Med den kritik som har uttalats ovan avslutas ärendet.

Hälso- och sjukvård

Initiativärende rörande de rättsliga förutsättningarna för ”frivillig” bältesläggning

(Dnr 3236-2006)

Initiativet

Vid inspektion av Läns gemensam psykiatri Öjebyn, Piteå älvuds sjukhus, Norrbottens läns landsting, den 9–11 maj 2006 (JO:s dnr 2172-2006), uppmärksammades i samband med granskningen av patientjournalerna bl.a. följande som antecknades i inspektionsprotokollet.

”Frivillig” bältesläggning

Vid inspektionen gjordes iakttagelser som väckte principiella frågor avseende hanteringen av den företeelsen att en patient som genomgår psykiatrisk tvångsvård själv begär att bli fastspänd med bälte.

Inledningsvis kan man fråga sig hur ”frivillig” fastspänning skall betraktas rent rättsligt. Är det en tvångsåtgärd? Kan man i så fall samtycka till en sådan tvångsåtgärd? Vidare uppkommer frågor om hur vanligt förekommande det är inom den psykiatriska (tvångs-)vården. Dessutom inställer sig frågor av mer formell natur om huruvida ”frivillig” fastspänning förutsätter att beslut fattas därom och i så fall vem som skall fatta beslutet. Vad gäller angående dokumentation och journalföring av ”frivillig” fastspänning? Skall bestämmelsen i 19 § LPT om bl.a. övervakning och underrättelse till Socialstyrelsen samt Socialstyrelsens föreskrifter i det avseendet tillämpas om fastspänningen är ”frivillig”?

JO beslutade att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (dnr 3236-2006). Socialstyrelsen anmodades att lämna synpunkter på de uppkomna frågorna.

Utredning

Socialstyrelsen lämnade som sitt svar ett yttrande beslutat av chefsjuristen Nils Blom. I yttrandet anfördes följande.

Behandling av patienter i psykiatrisk tvångsvård syftar till normalisering av patientens beteende. En patients önskan att bli lagd i bälte kan inte betraktas som en terapeutisk behandlingsåtgärd. Om patienten anser sig behöva bälte som ångestlindring är det viktigt att personalen i behandlingen i stället använder andra sätt att reducera patientens ångest.

Integritets- och rättssäkerhetsskäl talar för att denna åtgärd inte bör få ett vidare användningsområde än vad lagen anger. Enligt Socialstyrelsens uppfattning ska bältesläggning därför kunna komma ifråga enbart när rekvisiten i 19 § första stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård är uppfyllda. Rapportering av fastspänning ska alltid göras till Socialstyrelsen.

Det är således inte patientens inställning till bältesläggningen som ska vara avgörande för när bältesläggning får ske. Det är pedagogiskt viktigt att klargöra för patienten att bältesläggning alltid är en tvångsåtgärd.

Det är inte möjligt att mer exakt fastställa i vilken omfattning ”frivillig” bältesläggning förekommer inom den psykiatriska tvångsvården idag.

I ett beslut den 19 september 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp. Vidare är varje medborgare enligt 2 kap. 8 § RF gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Dessa fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 12 § första stycket RF begränsas endast genom lag.

I 19 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, stadgas följande. Om det finns en omedelbar fara för att en patient allvarligt skadar sig själv eller någon annan, får patienten kortvarigt spännas fast med bälte eller liknande anordning. Vårdpersonal skall vara närvarande under den tid patienten hålls fastspänd (första stycket). Om det finns synnerliga skäl, får beslutas att patienten skall hållas fastspänd längre än som anges i första stycket (andra stycket). Chefsöverläkaren beslutar om fastspänning. Socialstyrelsen skall utan dröjsmål underrättas om beslut enligt andra stycket (tredje stycket).

I förarbetena (prop. 1990/91:58 s. 260) uttalas att bestämmelsen i 19 § LPT tar sikte främst på hastigt uppkomna faresituationer som inte kan bemästras på annat sätt än att patienten spänns fast med bälte. Det skall vara fråga om risk för en allvarlig fysisk skada.

Av 8 § första stycket lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, framgår att 19 § LPT gäller i tillämpliga delar vid rättspsykiatrisk vård.

Det kan finnas utrymme för olika uppfattningar om fastspänning enligt 19 § LPT är att bedöma som en inskränkning av skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp eller av skyddet mot frihetsberövande. Gränsdragningen mellan inskränkningar i den ena och den andra rättigheten kan vara både besvärlig och flytande, jämför bl.a. betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75 s. 199), Fri- och rättigheter i grundlag (prop. 1975/76:209 s. 56 f.) samt Rynning, Elisabeth, Samtycke till medicinsk vård och behandling, 1994, s. 112. Det har vidare i olika sammanhang diskuterats i vilken utsträckning den enskildes samtycke kan åberopas till stöd för en åtgärd som innebär ett intrång på det grundlagsskyddade området, se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 114.

En utgångspunkt för dessa diskussioner är att initiativet till åtgärden tas av det allmänna. Vid ”frivillig bältesläggning” är det i stället fråga om den situationen att patienten själv begär att få bli fastspänd i bälte. Förfarandet är alltså

2008/09:JO1

inte föranlett av något agerande från det allmännas sida och kan inte anses vara en sådan tvångsåtgärd som avses i RF och LPT.

Jag har inte kännedom om i vilken utsträckning ”frivillig bältesläggning” förekommer inom den psykiatriska vården i dag. I min tillsynsverksamhet har jag träffat på endast ett fall. Frågan om det över huvud taget är rimligt att av behandlingsskäl bevilja en begäran om ”frivillig bältesläggning” undandrar sig min bedömning. Enligt min mening är under alla förhållanden fastspänning till sin natur en sådan åtgärd som av rättssäkerhetsskäl inte skall tillämpas inom psykiatrin annat än när det finns direkt stöd för det.

Jag delar sammanfattningsvis den uppfattning som Socialstyrelsen ger uttryck för i sitt remissvar, nämligen att det är enbart när rekvisiten i 19 § första stycket LPT är uppfyllda som fastspänning i bälte kan komma i fråga.

Ärendet avslutas.

Initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning i anledning av att en patient lagts i bälte under frivillig vård

(Dnr 3237-2006)

Initiativet

Vid inspektion av Läns gemensam psykiatri Öjebyn, Piteå älvdals sjukhus, Norrbottens läns landsting, den 9–11 maj 2006 (JO:s dnr 2172-2006) uppmärksammades bl.a. följande som antecknades i inspektionsprotokollet.

I ett fall framgick det av journalen att en patient, G.H., som var intagen för frivillig vård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, hade spänts fast med bälte den 24 oktober 2005 efter ordination per telefon av en överläkare vid Sunderbyns sjukhus. [Enhetschefen] Gunnar Lindfors och [biträdande verksamhetschefen] Stig-Roland Nilsson har uppgett bl.a. följande. Överläkaren som var bakjour uppgav efter händelsen att han hade utgått från att patienten vårdades enligt LPT eller LRV. Den personal på Öjebyn som handlade ärendet hävdade dock att bakjouren tydligt upplystes om att patienten vårdades enligt HSL.

JO beslutade att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (dnr 3237-2006). Landstingsstyrelsen i Norrbottens läns landsting anmodades att göra en utredning och yttra sig över den händelse som beskrevs i protokollet.

Utredning

Landstingsstyrelsen överlämnade som sitt svar ett yttrande av biträdande verksamhetschefen Stig-Roland Nilsson. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Vid intern utredning i aktuellt ärende framkom att ansvarig sjuksköterska vid Länspsykiatrisk Rehabilitering, (LPR) vid överflyttning till Rättspsykiatrisk

vårdenhet (RPV) tror sig ha informerat ansvarig sjuksköterska vid RPV, att G.H. vårdades enligt HSL. Detta har ansvarig sjuksköterska på RPV inget minne av. När bakjour kontaktades tog ansvarig sjuksköterska för givet att patienten vårdades enligt LPT. Öl Peter Skeppar upplystes inte av ansvarig sjuksköterska på RPV om aktuell patients vårdform.

Kommentar:

Vid läns gemensam psykiatri har översyn av rutinerna vid överflyttning mellan avdelningarna genomförts och vid utvecklingsmöten poängterats: ”Att vid kontakt för tvångsåtgärd, medicinändring skall bakjour alltid upplysas om vårdform.” Det inträffade är självfallet inte acceptabelt och understryker vikten av att ytterligare tydliggöra dessa rutiner vid enheten.

Vuxenpsykiatriens insatser ska vara evidensbaserade, tillgängliga, kvalitativt likvärdiga, effektiva och säkra. Patientsäkerhetsfrågor och utvecklande av tydliga rutiner för avvikelshantering är särskilda fokusområden där också kontinuerlig uppföljning kommer att företas.

Från Läns gemensam psykiatri Öjebyn inhämtades journalhandlingarna avseende G.H. för den aktuella perioden.

I ett beslut den 19 september 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

En patient som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, får, om det finns en omedelbar fara för att patienten allvarligt skadar sig själv eller någon annan, kortvarigt spännas fast med bälte eller liknande anordning (19 § LPT).

Av 8 § första stycket lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård framgår att 19 § LPT gäller i tillämpliga delar vid rättspsykiatrisk vård.

När det gäller en patient som är intagen på sjukvårdsinrättning för frivillig psykiatrisk vård får, enligt 11 § LPT, chefsöverläkaren vid den enhet där patienten vårdas under vissa förutsättningar fatta beslut om tvångsvård av patienten (s.k. konvertering). Ett sådant beslut får inte fattas utan att ett vårdintyg har utfärdats av en annan läkare än chefsöverläkaren. Ett beslut om vård skall fattas senast 24 timmar efter det att vårdintyg har utfärdats. En patient får, sedan vårdintyg har utfärdats, efter beslut av läkare hållas kvar på vårdinrättningen tills frågan om intagning avgjorts (6 § LPT). En patient som hålls kvar på detta sätt får, i sådana fall som anges i 19 §, kortvarigt spännas fast med bälte eller liknande anordning (6 a § LPT).

I 24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken finns allmänna bestämmelser om ansvarsfrihet på grund av nöd och nödvärn.

Som framgår av redovisningen ovan finns det lagstöd för att spanna fast en person som är intagen för frivillig psykiatrisk vård endast när ett vårdintyg

2008/09:JO1

har utfärdats och ett kvarhållningsbeslut fattats. Om så inte är fallet finns det bara möjlighet att agera med stöd av bestämmelserna om nöd och nödvärn.

G.H. var intagen för frivillig psykiatrisk vård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, när han den 24 oktober 2005 spändes fast med bälte. Beslutet om fastspänning fattades av den s.k. bakjouren, en överläkare vid ett annat sjukhus, vid ett telefonsamtal med ansvarig sjuksköterska på den avdelning där G.H. vistades. Av journalanteckningen framgår att G.H. hade ”gjort utfall mot personal, spottat och slagit”. G.H. hade samma dag flyttats över från en annan avdelning vid Läns gemensam psykiatri Öjebyn. Det hade inte inletts något konverteringsförfarande. Inte heller har det påståtts att det var frågan om en nödvärns- eller nödsituation.

Det kan konstateras att de uppgifter som har lämnats i remissvaret rörande händelsen skiljer sig från de uppgifter som jag erhöll vid inspektionen. I remissvaret anges att den ansvariga sjuksköterskan som kontaktade bakjouren tog för givet att G.H. vårdades enligt LPT och att bakjouren, dvs. den beslutande läkaren, inte upplystes om G.H:s vårdform. Utredningen har inte gett svar på vad som var skälet till att den ansvariga sjuksköterskan hade uppfattningen att patienten vårdades med stöd av LPT.

Det är naturligtvis helt oacceptabelt att en patient som vårdades enligt HSL har spänts fast med bälte trots att det inte fanns lagliga förutsättningar för åtgärden. Att tillgripa en tvångsåtgärd utan stöd i lag innebär en kränkning av patientens grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen. Jag har övervägt om ytterligare utredningsåtgärder borde vidtas för att närmare undersöka om det inträffade beror på sådan oaktsamhet som bör föranleda straffrättsligt eller disciplinärt ansvar för någon enskild befattningshavare. Då det i detta fall av allt att döma handlar om ett rent misstag, har jag dock stannat för att inte gå vidare i saken.

Ärendet avslutas.

Socialförsäkring

Försäkringskassans åtgärd att utfärda en föreskrift som enligt sin lydelse var bindande för bl.a. polismyndighet

(Dnr 1188-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 13 februari 2008 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 15 mars 2007, anförde P.B. bl.a. följande. Försäkringskassan hade begärt att han skulle inkomma med ett s.k. levnadsintyg. Samtidigt hade kassan informerat honom om att uppgifterna i intyget, enligt Försäkringskassans föreskrifter, kunde utfärdas av bl.a. polismyndighet. När han vände sig till polismyndigheten vägrade emellertid polisen att underteckna intyget. Han finner det otillfredsställande att en myndighet hänvisar till en annan som sedan vägrar att samarbeta.

Utredning

Den del av anmälan som avser polisens handlande har handlagts som ett särskilt ärende hos JO. I det ärendet fattade chefsjustitieombudsmannen Mats Melin beslut den 29 mars 2007 (dnr 540-2007).

Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2006:2) om levnadsintyg, 3 §, hade vid tidpunkten för anmälan och fram till den 11 februari 2008 följande lydelse.

3 § Försäkringskassan, svensk ambassad, svenskt konsulat, utländsk socialförsäkringsinstitution, notarius publicus eller svensk eller utländsk polismyndighet skall intyga att i levnadsintyget angiven person lever.

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över det som P.B. hade anført i sin anmälan och då särskilt behandla den valda formuleringen av 3 § i Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2006:2) om levnadsintyg samt om det förekommit något samråd med Rikspolisstyrelsen innan föreskriften utfärdades.

I sitt remissvar den 27 april 2007 anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören Stig Orustfjord, följande. (Till sitt remissvar bifogade Försäkringskassan en utredning, i remissvaret benämnd konsekvensutredning, som föregick utfärdandet av de aktuella föreskrifterna. Utredningen utelämnas här.)

Bakgrund

Levnadsintygen sänds ut med stöd av 4 kap. 7 § socialförsäkringslagen (1999:799) (SofL). Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 16 kap. 13 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) i dess lydelse till och med den 31 december 2000. För närvarande sänds i princip 61 000 levnadsintyg till personer som är bosatta utanför Sverige och har ålderspension, sjukersättning, aktivitetsersättning, efterlevandepension eller arbetsskadelivränta från Försäkringskassan.

Den aktuella föreskriften kom till den 1 juni 2006. Innan dess var frågan om vilka myndigheter, institutioner eller andra inrättningar som kunde godtas som intygsgivare oreglerad även om Försäkringskassan i det informationsblad som bifogades blanketten räknade upp ett antal ”godkända” intygsgivare, däribland polismyndighet. I praktiken fick dock Försäkringskassan in levnadsintyg som var underskrivna av helt andra intygsgivare som t.ex. apotekare, läkare och banker. Detta faktum i kombination med det stora antalet intyg innebar att den kontroll som levnadsintyget är avsett att vara inte kunde uppfyllas fullt ut.

Försäkringskassans föreskrifter

Sedan den 1 juni 2006 gäller alltså Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2006:2) om levnadsintyg. Föreskrifterna är beslutade med stöd av 3 § 9 förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan.

Försäkringskassan kan givetvis inte med stöd av ett verkställighetsbemyndigande ålägga andra myndigheter att utfärda intyg och som framgår av bifogade konsekvensutredning var detta inte heller syftet med föreskrifterna. Föreskrifterna riktar sig till de enskilda som ska ge in intyg och avsikten var att ange vilka intygsgivare Försäkringskassan kan godta. Sett i efterhand kan dock konstateras att 3 § fått en formulering som kan missförstås. Den borde ha formulerats på ett annat sätt och Försäkringskassan kommer därför snarast att se över formuleringen.

Eftersom levnadsintyg lämnas av utlandsbosatta ligger det i sakens natur att sådana intyg framför allt utfärdas av utländska institutioner och svenska utlandsmyndigheter. I det avseendet innebär föreskriften en inskränkning i förhållande till vad som tidigare angetts i informationsbladet. Eftersom föreskriften bedömdes kunna innebära en ökad belastning för svenska utlandsmyndigheter skedde därför samråd med Utrikesdepartementet.

Däremot genomfördes aldrig något samråd med Rikspolisstyrelsen. Som framgår ovan fanns polismyndighet sedan tidigare med bland de institutioner som räknades upp som ”godkända” intygsgivare. Levnadsintyg hade också, inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten, lämnats av polismyndigheter utan att Försäkringskassan fått några signaler eller invändningar om att detta förfarande i något hänseende skulle vara olämpligt. Försäkringskassan bedömde inte att belastningen på svenska polismyndigheter skulle komma att öka genom föreskriften. Eftersom frågan om godkända intygsgivare tidigare varit helt oreglerad hade det trots detta varit lämpligt med samråd med Rikspolisstyrelsen.

P.B. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Som framgår ovan används ordet ”skall” i Försäkringskassans föreskrifter. Detta ordval är olyckligt i sammanhanget eftersom det leder till uppfattningen att bl.a. polismyndighet är *skyldig* att utfärda levnadsintyg. Formuleringen ger därmed även intryck av att Försäkringskassans normgivningskompetens, som endast omfattar verkställighetsföreskrifter, har överskridits. Se vidare 8 kap. 13 § regeringsformen jämförd med 3 § 9 förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan samt 4 kap. 7 § socialförsäkringslagen.

Av Försäkringskassans remissvar framgår dock att myndigheten är väl medveten om att andra myndigheter inte kan åläggas skyldigheter genom kassans verkställighetsföreskrifter och att det inte heller har funnits något sådant syfte. Försäkringskassan medger emellertid att bestämmelsen borde ha utformats på ett annat sätt och att formuleringen kommer att ses över snarast.

Jag har fått veta att Försäkringskassan den 25 januari 2008 – således nio månader efter sitt remissvar – beslutade att 3 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2006:2) om levnadsintyg, skall ha följande lydelse.

3 § Försäkringskassan godtar levnadsintyg som utfärdats av Försäkringskassan, svensk ambassad, svenskt konsulat, utländsk socialförsäkringsinstitution, notarius publicus, utländsk polismyndighet eller utländsk registerförande befolkningsmyndighet.

Ändringen träder i kraft den 11 februari 2008.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutar jag ärendet.

Försäkringskassan har saknat lagstöd för att inhämta patientjournal gällande den försäkrades dotter

(Dnr 2034-2007)

I en anmälan, som kom in till JO den 7 maj 2007, klagade förbundsjuristen Björn Dufwa på Försäkringskassans handläggning av ett arbetsskadeärende som han drev för klienten M.B:s räkning. Han anförde bl.a. att kassan hade tillämpat 8 kap. 7 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) på ett felaktigt sätt.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. Björn Dufwa kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 8 maj 2008 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande såvitt avser Försäkringskassans tillämpning av 8 kap. 7 § LAF.

I förevarande fall har Försäkringskassan, med hänvisning till 8 kap. 7 § LAF, begärt in den försäkrades dotters patientjournal. Härmed har fråga uppstått

om det åberopade lagrummet över huvud taget omfattar uppgifter rörande annan än den försäkrade själv. Lagrummet har följande lydelse.

Myndighet, arbetsgivare och uppdragsgivare är skyldiga att på begäran lämna domstol eller Försäkringskassan uppgift om namngiven person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpningen av denna lag. Arbetsgivare och uppdragsgivare är även skyldiga att lämna sådan uppgift om arbetet och arbetsförhållandena som behövs för att bestämma ersättningsbelopp.

Av förarbetena till 8 kap. 7 § LAF (prop. 1976/77:197 s. 109) framgår endast att föreskrifterna om uppgiftsskyldighet i arbetsskadeärenden har hämtats från 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) vars första stycke har följande lydelse.

Statliga och kommunala myndigheter ävensom arbetsgivare och försäkringsinrättningar skall på begäran lämna domstol eller Försäkringskassan uppgift om namngiven person rörande förhållande, som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

Innehållet i 20 kap. 9 § första stycket AFL är i sak oförändrat sedan AFL:s tillkomst. I förarbetena till AFL (prop. 1962:90) görs inte några uttalanden om tillämpningen av lagrummet i fråga. Det saknas därmed anledning att tolka bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 20 kap. 9 § första stycket AFL, och i 8 kap.7 § LAF, på annat sätt än att med ”namngiven person” endast avses den försäkrade själv. Någon annan tolkning vore i detta sammanhang orimlig och har för övrigt inte heller återfunnits i praxis.

Som Försäkringskassan anför i sitt remissvar bör kassan vara återhållsam redan med att begära in patientjournaler som rör den försäkrade själv. Att som i förevarande fall begära in en anhörigs journal får betraktas som ett grovt övertramp. Försäkringskassans agerande i detta sammanhang förtjänar mycket allvarlig kritik.

I sitt remissvar anför Försäkringskassan vidare att försäkringsläkaren då han ”ansåg att information om dotterns sjukdom var av vikt” borde ha hämtat in sådan ”genom konkreta frågeställningar till dotterns behandlande läkare”. Jag vill med anledning av detta uttalande påminna Försäkringskassan om att den behandlande läkaren även vid en muntlig förfrågan är skyldig att följa gällande bestämmelser om tystnadsplikt på hälso- och sjukvårdsområdet och att det därför inte är sannolikt att kassan får uppgifter som rör en försäkrads anhörig.

Försäkringskassan kan inte fatta ett provisoriskt beslut att avslå en ansökan med stöd av 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring

(Dnr 5827-2006)

I en anmälan till JO klagade S.W. på Försäkringskassans handläggning av hennes sjukersättningsärende.

Anmälan remitterades till Försäkringskassan för yttrande. S.W. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 30 april 2008 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

S.W. uppbar sjukersättning t.o.m. september 2006. I maj 2006 kom hon in med en ny ansökan om sjukersättning. På grund av att handläggningen av ärendet drog ut på tiden fattade Försäkringskassan den 20 september 2006 ett provisoriskt beslut att avslå S.W:s ansökan om sjukersättning.

Försäkringskassans möjligheter att fatta provisoriska beslut regleras i 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. I bestämmelsen anges att Försäkringskassan om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger men det finns sannolika skäl för att en sådan rätt föreligger ska besluta att ersättning ska betalas ut med ett skäligt belopp, om detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade. I bestämmelsens tredje stycke anges att om det finns sannolika skäl att dra in eller minska en ersättning, kan Försäkringskassan besluta att ersättningen ska hållas inne eller utges med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas.

JO Pennlöv har i ett tidigare beslut den 4 januari 1995 (JO 1995/96 s. 352) uttalat följande beträffande Försäkringskassans möjligheter att fatta provisoriska beslut vid nya sjukfall.

Enligt min mening ger varken den språkliga utformningen av lagtexten eller förarbetsuttalandena stöd för försäkringskassans uppfattning att 20 kap. 2 a § tredje stycket AFL skulle kunna tillämpas vid nya sjukfall. Jag anser snarare att uttrycken ”dra in” eller ”minska” en ersättning tyder på att det är en ersättning som redan utgår som åsyftas. Riksförsäkringsverket delar min uppfattning i denna delen.

Som framgår kan bestämmelsen inte tillämpas när Försäkringskassan har för avsikt att avslå en ansökan. För att ett provisoriskt beslut över huvud taget ska kunna fattas i ett ansökningsärende krävs att det finns sannolika skäl att rätt till den sökta ersättningen föreligger. Någon möjlighet att fatta ett provisoriskt beslut att avslå en ansökan om sjukersättning finns inte.

Försäkringskassan kan inte undgå kritik för handläggningen av ärendet.

Försäkringskassan har inte låtit ett provisoriskt beslut följas av ett slutligt. Även fråga om handläggningen av begäran om omprövning

(Dnr 940-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 18 mars 2008 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I flera anmälningar till JO klagade M.H. genom sitt ombud Marjo Hopeakivi bl.a. på Försäkringskassans handläggning av hans ärenden om underhållsstöd avseende hans bägge döttrar. Han anförde bl.a. att underhållsstöd, i strid med reglerna, hade utgått under tid som den äldsta dottern inte studerade och under tid som den yngsta dottern inte bodde hos boföräldern. Han anförde vidare att han hade skrivit till kassan utan att få svar och att handläggningen av ärendet om underhållsstöd avseende den yngsta dottern hade varit alltför långsam.

Utredning

Försäkringskassans akter i ärendena lånades in och granskades. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över följande.

1. Försäkringskassan beslutade den 2 november 2006 att innehålla underhållsstödet till den äldsta dottern till dess slutligt beslut meddelats. Av de handlingar som JO haft att tillgå framgår inte om kassan därefter har fattat ett slutligt beslut i saken.
2. M.H. kom den 23 januari respektive den 20 februari 2007 (rätteligen den 21 februari 2007) in till kassan med begäran om omprövning avseende beslut om underhållsstöd till den äldsta dottern. Av de handlingar som JO haft att tillgå framgår inte klart på vilket sätt kassan avslutade de aktuella omprövningsärendena.
3. Försäkringskassan beslutade den 19 februari 2007 att inte längre betala underhållsstöd till den yngsta dottern. Beslutet motiverades med att rätten till underhållsstöd upphörde från och med juli 2006. M.H. har i anmälan ifrågasatt Försäkringskassans handläggningstid i denna del.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom länsdirektören Henrik Meldahl, följande. Till remissvaret bifogade Försäkringskassan bl.a. en redogörelse från försäkringskontoret Botkyrka (utelämnas här).

I anmälningar till JO den 26 februari och den 8 mars 2007 har M.H. – genom Marjo Hopeakivi – framfört klagomål avseende Försäkringskassans handläggning i ärenden om underhållsstöd till hans döttrar. Med anledning av att JO anmodat Försäkringskassan att yttra sig vill Försäkringskassan anföra följande.

Länskontoret har på grund av JO:s remiss kontaktat Försäkringskontoret i Botkyrka avseende hanteringen av de aktuella ärendena.

*Punkt 1 och 2 avseende ärende om underhållsstöd till den äldsta dottern**Bakgrund*

I ett provisoriskt beslut den 2 november 2006 beslutade Försäkringskassan att innehålla utbetalningen av underhållsstöd för att utreda varför dottern och boföräldern inte hade samma adress. Den 21 november 2006 meddelade boföräldern Försäkringskassan att dottern återigen blivit folkbokförd med henne. Den 21 november 2006 skickades meddelande till dottern och M.H. att Försäkringskassan återigen betalade ut underhållsstöd. Den 23 januari 2007 inkom M.H. till Försäkringskassan med en begäran om omprövning av meddelandet den 21 november 2006. Omprövningsenheten avregistrerade ärendet och återsände det till lokalkontoret med motiveringen att det inte går att ompröva ett meddelande. Ärendet avslutades på detta sätt.

Yttrande

Länkontoret kan konstatera att det förekommit brist i handläggningen av ärendet såtillvida att ett slutligt beslut borde ha ersatt det provisoriska beslutet. Det meddelande som tillsänts M.H. kan inte anses uppfylla kraven på utformningen av ett slutligt beslut. Till följd av att inget slutligt beslut utgått har M.H. inte heller erhållit en formell fullföljdshänvisning för att därigenom kunna tillvarata sin rätt att begära omprövning.

Länkontoret finner det beklagligt att den slutliga handläggningen i ärendet om utbetalning av underhållsstöd behäftats med ovan redogjorda fel. Av vikt är emellertid att påtala att det självklart inte är en generell uppfattning och arbetsmetod inom Försäkringskassan att enbart ett meddelande till den försäkrade i ärenden om fortsatt utbetalning av underhållsstöd är fullgod ersättning för ett slutligt beslut. Den felaktiga handläggningen i ärendet måste dessvärre tillskrivas den mänskliga faktorn och länkontoret har varit i kontakt med det berörda försäkringskontoret för att fastställa korrekta rutiner. Försäkringskontoret uppgav därvid att det aktuella ärendet – av okänd anledning – avvikit från de fastlagda rutinerna avseende handläggningen av provisoriska och slutliga beslut. Försäkringskontoret har korrigerat ärendet genom att fatta ett slutligt beslut med besvärshänvisning. Beslutet har sänts ut till M.H. och till hans dotter den 13 juni 2007. I och med denna hantering får ärendet anses avslutat.

*Punkt 3 avseende Försäkringskassans handläggningstid i ärende om underhållsstöd till den yngsta dottern**Bakgrund*

Länkontoret hänvisar i denna del till den utförliga redogörelse som Försäkringskontoret Botkyrka har lämnat (...).

Yttrande

Av försäkringskontorets utredning framgår att ärendet initierades den 29 november 2006, att provisoriskt beslut fattades den 12 januari 2007 och att slutligt beslut efter omprövning fattades den 19 februari 2007. Handläggande tjänsteman hade semester knappt två veckor under julhelgen men återupptog handläggningen av ärendet samma dag hon återgick i tjänst. Enligt Försäkringskassans utredning framkommer inte annat än att dröjsmålet i handläggningen inte avviker från vad som får anses vara normalt vid rådande omständigheter. Ärendet har inte blivit liggande utan åtgärd – bortsett från tid då handläggare varit frånvarande till följd av semester – och handläggningstiden kan inte anses som annat än rimlig i förhållande till den aktivitet som förekommit i ärendet.

M.H. kommenterade remissvaret. Han har därefter inkommit med ytterligare handlingar vilka dock inte har föranlett någon åtgärd från min sida.

Bedömning

Försäkringskassans underlåtenhet att fatta ett slutligt beslut

Under vissa angivna förutsättningar har Försäkringskassan möjlighet att fatta tillfälliga, s.k. provisoriska, beslut. Ett sådant måste emellertid alltid åtföljas av ett slutligt beslut. Det slutliga beslutet ska omfatta ett ställningstagande till vad som tidigare beslutats provisoriskt.

Försäkringskassans provisoriska beslut den 2 november 2006 följdes emellertid endast av en skrivelse den 21 november 2006 rubricerad ”Meddelande om förlängt underhållsstöd” i vilken uppgavs att underhållsstöd skulle fortsätta utgå ”enligt ursprungsbeslut”. Något formellt slutligt beslut försett med besvärshänvisning fattades inte. Som Försäkringskassan anför i sitt remissvar medförde denna underlåtenhet att M.H. gick miste om möjligheten att få beslutet omprövat. Att Försäkringskassan numera, den 13 juni 2007, har fattat ett slutligt och omprövningsbart beslut i ärendet medför inte att kassan kan undgå kritik för sitt agerande.

Begäran om omprövning inkommen den 23 januari 2007

I en skrivelse inkommen till Försäkringskassan den 23 januari 2007 uppgav M.H. att han begärde omprövning av kassans beslut om underhållsstöd avseende den äldsta dottern. Försäkringskassan uppfattade skrivelsen som en begäran om omprövning av meddelandet den 21 november 2006. Länskontoret, omprövningsenheten, konstaterade den 31 januari 2007 att ett meddelande inte kan omprövas och att det provisoriska beslutet skulle ha följts av ett slutligt beslut. Denna upplysning till trots avslutade försäkringskontoret ärendet utan någon vidare åtgärd. Jag finner detta ytterst anmärkningsvärt. Enligt min mening borde för övrigt M.H:s begäran om omprövning den 23 januari 2007,

som inte refererar till meddelandet, i första hand ha uppfattats som en begäran om omprövning av det ursprungliga beslutet att bevilja underhållsstöd och därmed i vart fall ha föranlett en prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Jag ser allvarligt på de brister som förekommit vid hanteringen av M.H:s begäran om omprövning.

Begäran om omprövning inkommen den 21 februari 2007

Länskontoret har inte kommenterat den begäran om omprövning som inkom den 21 februari 2007 i sitt remissvar. Av försäkringskontorets yttrande framgår emellertid följande.

I en skrivelse inkommen till Försäkringskassan den 21 februari 2007, rubricerad "Omprövning av beslut", begärde M.H., utan att referera till något specifikt beslut, att kassan skulle utreda huruvida han hade "blivit ålagd att betala underhåll till vårdnadshavaren" under den period då hans äldsta dotter inte bodde hos boföräldern. Försäkringskassan meddelade M.H. muntligen att hans begäran om omprövning hade kommit in för sent men att man ändå skulle göra den begärda utredningen. Den 6 mars 2007 erhöll M.H. ett skriftligt besked om vad kassans utredning hade utvisat.

Jag vill i detta sammanhang endast påminna om att för det fall Försäkringskassan finner att en begäran om omprövning har kommit in för sent, detta ska meddelas den försäkrade skriftligt. Ett sådant avvisningsbeslut ska dessutom vara försett med besvärshänvisning.

Handläggningstiden m.m.

Av utredningen i ärendet framgår att M.H. den 29 november 2006 meddelade Försäkringskassan att hans yngsta dotter inte längre bodde hos boföräldern utan i ett boende i kommunens regi. Samma dag sände kassan en skriftlig förfrågan till boföräldern. Något svar från boföräldern inkom inte. Kassan vidtog därefter inte någon ytterligare åtgärd. Enligt Försäkringskassans journalanteckningar kontaktade M.H. åter kassan den 20 december 2006. Han uppgav då namnet på den handläggare hos kommunen som ansvarade för dotterns ärende samt upplyste om på vilket ungdomshem dottern vistades. Samtalet noterades men föranledde inte någon åtgärd från kassans sida. Den 12 januari 2007 kontaktade Försäkringskassan kommunens handläggare som bekräftade att dottern vistades på ungdomshem och upplyste att hon hade bott där sedan den 5 juni 2006. Samma dag beslutade Försäkringskassan provisoriskt att tills vidare inte betala ut underhållsstöd. Den 19 januari 2007 inkom M.H. med en begäran om omprövning. Den 30 januari 2007 beslutade Försäkringskassan att inte ändra det provisoriska beslutet. Slutligt beslut fattades den 19 februari 2007.

2008/09:JO1

I sitt remissvar anför Försäkringskassan att ärendet inte blev liggande utan åtgärd bortsett från knappa två veckor över julhelgen då handläggaren hade semester. Utöver att den 29 november 2006 tillskriva boföräldern vidtog emellertid inte Försäkringskassan, såvitt framgår av journalanteckningarna, någon åtgärd i ärendet förrän den 12 januari 2007. Den passivitet som inledningsvis förevarit i ärendet är inte acceptabel.

Utöver vad som hitintills anförts finns anledning att kommentera utformningen av Försäkringskassans provisoriska beslut den 12 januari 2007. Under rubriken ”Provisoriskt beslut” angavs att kassan beslutat att tills vidare inte betala ut underhållsstöd. Ett sådant beslut kan inte sägas ha gått en bidragskyldig förälder emot och kan därför inte överklagas av honom (22 § förvaltningslagen [1986:223]). I samma beslut, under rubriken ”Försäkringskassans motivering” uppgavs emellertid bl.a. att ”Barnet har rätt till underhållsstöd för juni–augusti 2006 samt december 2006–januari 2007.” M.H. uppfattade detta som att kassan redan genom det provisoriska beslutet hade tagit ställning till dotterns rätt att behålla underhållsstödet under den gångna ferietiden. Det var denna del som M.H. vände sig mot i sin begäran om omprövning.

Den otydlighet som uppkommit genom att Försäkringskassan i sin motivering har lagt in en uppgift som ger intryck av att vara ett självständigt beslut, medförde alltså att M.H. begärde omprövning av ett beslut som inte gått honom emot. Försäkringskassan företog dessutom, i stället för att avvisa M.H:s begäran, den begärda omprövningen. För att undvika detta slag av omotiverad och felaktig handläggning, samt i värsta fall rättsförluster för den enskilde, är det av största vikt att en beslutsunderrättelse formuleras på ett sätt som utesluter tveksamheter kring beslutets omfattning.

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

Fråga om anstånd med svar på en kommunikering

(Dnr 4437-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 21 april 2008 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade advokaten Carl-Johan Vahlén på Försäkringskassans handläggning av två ärenden om livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, i vilka han varit ombud för A.A. och L.W. Carl-Johan Vahlén anförde bl.a. följande.

I ärendet avseende A.A. meddelade Försäkringskassan i en skrivelse den 15 juni 2007 att beslut om livränta skulle fattas inom kort och att han dessförin-

nan bereddes tillfälle att yttra sig. Av meddelandet framgick att yttrandet emotsågs senast den 2 juli 2007 samt att, för det fall något yttrande inte inkommit inom svarsfristen, beslut skulle komma att fattas med ledning av de uppgifter som fanns. Den 26 juni 2007 ansökte han om anstånd till den 14 september 2007 med anledning av att ett mycket omfattande material hade tillförts ärendet samt på grund av mellankommande semester. I brev den 29 juni 2007 meddelade Försäkringskassan att semesterledighet inte är ett tillräckligt skäl för anstånd och att yttrandet borde vara kassan tillhanda den 9 juli 2007. Den 4 juli 2007 ansökte han åter om anstånd men fick inget svar. Den 10 juli 2007 fattade kassan beslut i ärendet.

Beträffande ärendet rörande L.W. meddelade Försäkringskassan i en skrivelse den 6 juli 2007 att yttrande i ärendet emotsågs senast den 26 juli 2007 samt att, för det fall något yttrande inte inkommit inom svarsfristen, beslut skulle komma att fattas med ledning av de uppgifter som fanns. Den 12 juli 2007 ansökte han om anstånd till den 23 augusti 2007 med anledning av mellankommande semester. Den 16 juli avslog kassan ansökan med motiveringen att semesterledighet inte är ett tillräckligt skäl för anstånd. Den 30 juli 2007 ansökte han åter om anstånd men fick inget svar. Den 31 juli 2007 fattade kassan beslut i ärendet.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som Carl-Johan Vahlén anfört i sin anmälan.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom länsdirektören Henrik Meldahl, följande.

Yttrande beträffande A.A.

A.A:s ombud Carl-Johan Vahlén inkom den 24 april 2007 med en begäran om anstånd efter att förslag till beslut och beslutsunderlag kommunicerats honom. Kontorsområdet länsproduktion på Försäkringskassan tillmötesgick ombudets begäran om anstånd då den bedömdes rimlig och ombudet anförde att han skulle inkomma med nya uppgifter. När de nya handlingarna inkommit föredrogs ärendet för försäkringsläkare och därefter fick ombudet cirka tre veckor på sig (kommuniceringsbrev samt handlingar skickades den 15 juni 2007) att bemöta och komplettera vad som framkom av de kommunicerade handlingarna. Den utsatta svarsfristen var enligt Försäkringskassans uppfattning bestämd och tilltagen utifrån ärendets art och materialets omfattning så att ombudet skulle få skäligt rådrum att inkomma med synpunkter innan socialförsäkringsnämndens sammanträde den 10 juli 2007. Det bör särskilt framhållas att det enda som i detta skede tillkommit var ett yttrande från försäkringsläkare över A.A:s ingivna handlingar. När ombudet begärde ytterligare anstånd i två månader på grund av semester beviljades han inte det vilket meddelades honom skriftligen. Eftersom ombudet inte hördes av inom den

utsatta kommuniseringstiden fattades beslut i ärendet med det befintliga underlaget.

Enligt Försäkringskassans uppfattning torde det ligga i ombudets uppdrag när de åtar sig att företräda en klient att tillvarata dennes intressen så att ärenden som är färdiga för beslut inte blir liggande för att ombudet inte är i tjänst. Som kontorsområdet länsproduktion anför är ambitionen att driva ärenden framåt så att den enskilde får beslut i sitt ärende och att det blir materiellt riktiga avgöranden. Länsproduktion är således väl medveten om att den andra parten ska ha fått tillfälle att säga sin mening om de uppgifter som ingår i materialet och att kravet på underrättelse och tillfälle till yttrande (kommunikation) enligt förvaltningslagen är en av de viktigaste garantierna för materiellt riktiga avgöranden och för en förvaltning som allmänheten kan känna förtroende för.

När det gäller huruvida anstånd ska beviljas eller inte är utgångspunkten att en sådan begäran bör tillmötesgå så länge som begäran ligger inom det rimliga gräns. En viss restriktivitet finns dock om anståndsbeväran saknar rimliga skäl eller om anståndstiden är allt för lång. Länsproduktion har utifrån förhållandet i A.A:s ärende bedömt att det inte var skäligt, vid denna andra kommunisering, att ett komplett ärende med beslutsunderlag skulle bli liggande under drygt två månader för att ombudet skulle ha semester.

Mot bakgrund av ovan anförda omständigheter kan Försäkringskassan inte se att det förekommit någon felaktighet eller brist i handläggningen genom att inte bevilja ombudet Carl-Johan Vahlén ytterligare anstånd i A.A:s livränteärende.

Yttrande beträffande L.W.

Efter att förslag till beslut och beslutsunderlag kommunicerats L.W:s ombud Carl-Johan Vahlén den 23 maj 2007 har ombudet kontaktat Försäkringskassan och gjort gällande att ärendet borde kompletteras med vissa handlingar. Ärendet utgick från socialförsäkringsnämndens sammanträde och ombudet skickade in nya handlingar. Därefter konsulterade Försäkringskassan försäkringsläkare som bedömde att de nya handlingarna inte föranledde någon annan medicinsk bedömning än tidigare. Ett nytt kommuniseringsbrev samt handlingar skickades till ombudet den 6 juli 2007 med utsatt kommuniseringstid till den 26 juli 2007 för att han skulle ha möjlighet att bemöta och komplettera vad som framkom av de kommunicerade handlingarna. Den utsatta svarstiden var enligt Försäkringskassans uppfattning bestämd och tilltagen utifrån ärendets art och materialets omfattning så att ombudet skulle få skäligt rådrum att inkomma med synpunkter innan socialförsäkringsnämndens sammanträde den 31 juli 2007.

Det bör särskilt framhållas att det enda som i detta skede tillkommit var ett yttrande från försäkringsläkare över L.W:s ingivna handlingar. När ombudet begärde ytterligare anstånd på grund av semester beviljades han inte anstånd vilket meddelades honom skriftligen. I samma skrivelse informerades han ytterligare en gång att ärendet skulle föredras i socialförsäkringsnämnd den 31 juli 2007. Eftersom ombudet inte hade hörts av inom den utsatta kommuniseringstiden fattades beslut i ärendet med det befintliga underlaget. Det visade sig sedan att en ny begäran om anstånd inkommit till Försäkringskassan samma dag som socialförsäkringsnämndens sammanträde ägt rum. Beslu-

tet om livränta skickades till ombudet men den sent inkomna begäran om ytterligare anstånd har beklagligt nog inte besvarats av Försäkringskassan.

Länsproduktion har utifrån förhållandet i L.W:s ärende bedömt att det inte var skäligt att ett, vid denna andra kommunikering, komplett ärende med beslutsunderlag skulle bli liggande under drygt en månad för att ombudet skulle ha semester.

Mot bakgrund av ovan anförda omständigheter kan Försäkringskassan inte se att det förekommit någon felaktighet eller brist i handläggningen genom att inte bevilja ombudet Carl-Johan Vahlén ytterligare anstånd i L.W:s livränteärende.

Carl-Johan Vahlén kommenterade remissvaret.

Bedömning

En enskild måste alltid få tillfälle att yttra sig över material som tillförs ärendet av någon annan. I detta ligger också att Försäkringskassan, i de fall den försäkrade begär anstånd med att yttra sig, bör tillmötesgå en sådan begäran så länge denna ligger inom det rimligas gräns. Om det inte har angetts något skäl till begäran bör dock Försäkringskassan vara restriktiv med att bevilja alltför långa anstånd.

I A.A:s fall var det fråga om en motiverad begäran om förlängt anstånd med över tio veckor vilket får betraktas som en lång tid i sammanhanget. Med hänsyn till att den begärda anståndstiden inkluderade semesterperioden anser jag emellertid att det hade varit rimligt att medge ett längre anstånd än från den 2 juli till den 9 juli 2007.

Även i L.W:s fall var det fråga om en motiverad begäran om anstånd. Det begärda anståndet omfattade sex veckor under sommarmånaderna. En sådan begäran måste anses ligga inom det rimligas gräns och borde enligt min mening ha beviljats.

Det är naturligtvis också olyckligt att Försäkringskassan inte har besvarat Carl-Johan Vahléns senaste skrivelse till kassan. Sammanfattningsvis kan Försäkringskassan inte undgå kritik för handläggningen i aktuella ärenden.

Försäkringskassans handläggning av en begäran om inhibition av ett beslut som inte kunde överklagas (avslag på en begäran om anstånd)

(Dnr 1947-2006)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 21 april 2006, klagade S.G. genom sitt ombud L.S. – såvitt återges i detta referat – på att Försäkringskassan i ett ärende om sjukpenning inte hade svarat på hans begäran om inhibition i samband med ett överklagande av kassans beslut att inte medge ett begärt anstånd.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. S.G. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 11 oktober 2007 konstaterade *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen, såvitt här är av intresse, bl.a. att ett beslut att inte bevilja ett begärt anstånd inte kan överklagas särskilt. Därefter anförde hon, vad gäller frågan om det inhibitionsyrkande som S.G. hade framställt, följande.

I strid med vad som (...) är möjligt överklagade S.G., i skrivelse som inkom den 23 februari 2006, kassans beslut att vägra honom anstånd. Han begärde samtidigt att beslutet skulle inhiberas. Skrivelsen gavs ursprungligen in till länsrätten som lämnade över den till kassan. Försäkringskassan vidtog över huvud taget inte någon åtgärd i anledning av skrivelsen i fråga.

Försäkringskassan kan förordna att ett beslut inte skall gälla i avvaktan på att det vinner laga kraft (20 kap. 13 § sista stycket AFL). Ett sådant förordnande skall göras i själva beslutet. Försäkringskassan kan däremot inte förordna att ett beslut, som begärs omprövat, inte skall verkställas i avvaktan på kassans beslut efter omprövning. Om den försäkrade framställer ett sådant yrkande är det emellertid särskilt viktigt att omprövningen görs så skyndsamt som möjligt. I förevarande fall rörde emellertid inhibitionsyrkandet ett icke överklagbart beslut. Det ligger i sakens natur att ett beslut som inte kan överklagas inte heller kan inhiberas. Försäkringskassan skulle *inte*, som anförts i remissvaret, ha överlämnat S.G:s begäran om inhibition till länsrätten. Försäkringskassan skulle i stället själv ha avvisat den överklagandeskrivelse som inkom den 23 februari 2006 i dess helhet. Försäkringskassans agerande i denna fråga visar på bristande förvaltningsrättsliga kunskaper och måste kritiseras.

Försäkringskassan har fattat beslut i ett ärende om sjukpenning utan att ta hänsyn till den tid som åtgår för att ett yttrande från den försäkrade skall bli tillgängligt i kassans ärendehanteringssystem (ÅHS)

(Dnr 912-2006)

I en anmälan till JO klagade L.A. på Försäkringskassans hantering av ett yttrande som hon hade gett in till kassan i sitt sjukpenningärende. Hon anförde bl.a. följande. I ett brev den 12 oktober 2005 upplyste Försäkringskassan henne om att den hade för avsikt att avslå hennes begäran om sjukpenning och att hon, för det fall hon hade synpunkter på detta, skulle kontakta kassan senast den 27 oktober 2005. Den 27 oktober 2005 lämnade hon en skrivelse med synpunkter i Försäkringskassans reception och skrivelsen ankomststämpelades. Dagen därpå fattade kassan beslut i ärendet utan att ha beaktat de synpunkter som hon hade lämnat in under kommunikeringstidens sista dag. Den 31 oktober 2005 erhöll hon ett brev från kassan med frågeställningen om de inlämnade synpunkterna skulle betraktas som en begäran om omprövning.

Försäkringskassan (dåvarande länskontoret och huvudkontoret) anmodades att yttra sig över det som L.A. hade framfört i sin anmälan. Huvudkontoret anförde bl.a. följande i sitt remissvar.

Av förvaltningslagen framgår att ett ärende som går den enskilde emot inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller part har underrättats om uppgift som tillförts ärendet av annan än honom eller henne själv (17 § FL). Inom Försäkringskassan gäller principen att den enskilde i normalfallet ska få 14 dagar på sig att yttra sig efter det att hon eller han tagit del av handlingarna (Vägledning 2004:7 Försäkringskassan och förvaltningslagen kap. 4).

L.A. har inom anvisad tidsperiod lämnat in sina synpunkter till Försäkringskassan. Hennes synpunkter borde därför ha beaktats innan Försäkringskassan fattade beslut i ärendet. Att Försäkringskassan har interna rutiner för postgång, skanningshantering eller annat får inte hindra den enskildes möjlighet att påverka beslut i sitt ärende.

I det metodstöd som finns på Försäkringskassan som stöd för handläggarna när sjukpenning inte ska betalas ut, står det beskrivet i en rad exempel att beslut ska fattas så snart som möjligt efter kommunikeringstidens utgång. I skrivningarna i metodstödet utgår man från att alla handlingar som kommit in till myndigheten direkt finns tillgängliga för handläggaren, och att beslut sålunda kan fattas redan dagen efter kommunikeringstidens utgång.

Huvudkontoret avser att snarast ändra de interna rutinerna på sådant sätt att denna situation inte uppstår framgent.

L.A. gavs tillfälle att kommentera remissvaren.

I sitt beslut den 25 september 2007 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande i denna fråga.

JO har vid tidigare tillfällen (se t.ex. JO 2001/02 s. 347) påmint om att den som getts möjlighet att senast en viss dag yttra sig i ärendet har hela denna

2008/09:JO1

slutdag på sig att inkomma med synpunkter. För de ärendeslag som omfattas av ÄHS är det, som framgått av bl.a. förevarande ärende, emellertid inte tillräckligt att avvakta utgången av kommuniceringstidens sista dag. Det metodstöd som tillämpades i ärendet var utformat med utgångspunkten att alla handlingar som kommit in till myndigheten direkt finns tillgängliga för handläggaren. En okritisk tillämpning av metodstödet fick till följd att det kom att tillämpas i strid med 17 § första stycket FL. Jag har på begäran fått del av Försäkringskassans senaste version av det aktuella metodstödet och kan med tillfredsställelse konstatera att kassan numera rekommenderar att handläggaren avvaktar med att fatta beslut under sammanlagt fyra dagar från kommuniceringstidens sista dag, om det gäller en handling som skall skannas in i ÄHS. Försäkringskassan kan emellertid inte undgå kritik för vad som förevarit.

Kritik mot att tjänstemän vid Försäkringskassan har underlåtit att bifoga två läkarutlåtanden till ett beslutsunderlag i ett ärende om livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

(Dnr 775-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 9 november 2007 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 19 februari 2007, klagade P.E. på handläggningen av L.S:s ärende om livränta. P.E. anförde i korthet följande. Den 1 februari 2005 avslog Försäkringskassan genom socialförsäkringsnämnden L.S:s ansökan om livränta med motiveringen att det inte var styrkt att L.S. hade varit utsatt för det påstådda olycksfallet. I den utredning som låg till grund för beslutet ingick emellertid inte två i ärendet ingivna läkarutlåtanden, vilka talade för att aktuella sjukdomsbesvär hade orsakats av det angivna olycksfallet.

Utredning

Anmälan remitterades till Försäkringskassan för yttrande. Försäkringskassan, genom tf. länsdirektören Lars Andersson, anförde bl.a. följande.

När Försäkringskassans utredning av ärendet påbörjades bedömde handläggaren att det av L.S. åberopade olycksfallet hade inträffat i arbetet och utredningen av ärendet gjordes utifrån denna bedömning. När handläggaren sammanställt materialet i ärendet och lämnat det till föredragande för kvalitetskontroll har föredragande efter en genomgång av materialet i ärendet ifrågasatt om olycksfallet verkligen var styrkt. Ärendet lämnades därför åter till

handläggaren för ny utredning med utgångspunkt i att olycksfallet inte kunde anses vara styrkt. (...)

Med anledning av att Försäkringskassan inte ansåg att olycksfallet var styrkt saknade de medicinska underlag som styrker orsakssambandet mellan det åberopade olycksfallet och L.S:s sjukdomsbesvär relevans för Försäkringskassans beslut av den 1 februari 2005. Medicinskt underlag i form av yttranden från Bo Sahlén och försäkringsläkare Kenneth Larsson har därför inte bifogats som bilaga och handlingarna har inte legat till grund för Försäkringskassans beslut.

Anledningen till att medicinskt underlag i form av läkarjournaler, röntgenutlåtanden och läkarintyg (...) har bifogats som bilagor i ärendet är att dessa handlingar har legat till grund för Försäkringskassans bedömning av att det inte fanns något som styrkte att L.S. varit utsatt för ett olycksfall i arbetet. De handlingarna har ansetts ha ett bevisvärde för frågan om L.S. varit utsatt för ett olycksfall i arbetet, eftersom de har ett tidsmässigt samband med det åberopade olycksfallet. Handlingarna utgör primärkällor, eftersom de är från de första läarkontakterna som L.S. hade efter det åberopade olycksfallet. Senare medicinskt underlag i form av yttrande från Bo Sahlén där olycksfallet finns beskrivet har inte något tidsmässigt samband med olycksfallet och är baserade på L.S:s egna uppgifter om olycksfallet. Yttrande från försäkringsläkare Kenneth Larsson baserades felaktigt på utgångspunkten att ett olycksfall i arbetet ansågs ha inträffat. De aktuella handlingarna ansågs inte styrka att olycksfallet hade inträffat och bedömdes därför sakna relevans för Försäkringskassans bedömning av ärendet.

Upplysningsvis vill Försäkringskassan klargöra att anledningen till att Försäkringskassan i länsrätten senare medgav att L.S. varit med om ett olycksfall i arbetet den 20 december 1996 på så sätt som tidigare beskrivits är att det i länsrätten presenterats nya uppgifter som ansågs styrka att olycksfallet inträffat.

Med anledning av ovanstående anser Försäkringskassan inte att det begåtts något fel i föreliggande ärende.

P.E. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Ärenden om livränta skall enligt 8 kap. 4 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring avgöras av socialförsäkringsnämnd¹.

Av utredningen framgår att Försäkringskassan inför socialförsäkringsnämndens beslut i det aktuella ärendet avstod från att till nämnden bifoga två läkarutlåtanden, vilka således inte kom att ingå i nämndens beslutsunderlag. Av remissvaret framgår att den huvudsakliga orsaken till det var att enskilda tjänstemän på förhand gjort bedömningen att det inte förekommit något olycksfall och därför underlåtit att bifoga läkarutlåtanden som talade i motsatt riktning.

Det inträffade är allvarligt. Förtroendet för en myndighets verksamhet kräver att befattningshavare inom myndigheten handlar på ett sådant sätt att det

¹ Upphävd fr.o.m. den 1 januari 2008 (SFS 2007:1001), här anmärkt.

2008/09:JO1

inte uppkommer sakligt grundade misstankar om bristande objektivitet vid utförandet av arbetsuppgifterna. Ett beslut skall grundas på det utredningsmaterial och de omständigheter som har förekommit i ärendet. För att denna skyldighet skall kunna fullgöras på ett rättssäkert sätt måste socialförsäkringsnämnden inför sina beslut givetvis få ta del av allt utredningsmaterial som är av betydelse i ärendet. Det ankommer inte på enskilda tjänstemän att inför nämndens beslut sortera bort utredningsmaterial som inte talar för deras enskilda uppfattning. Om den medicinska utredningen inte talar i en entydig riktning, skall i stället motstridiga läkarutlåtanden redovisas för nämnden, som har att väga dessa mot varandra.

Jag är förvånad över att Försäkringskassan anser att det inte har begåtts något fel i förevarande fall, när Försäkringskassan i stället förtjänar allvarlig kritik. Jag noterar dock att den försäkrade, efter det att ärendet prövats av länsrätten, har fått sin ansökan beviljad.

Jag förutsätter att Försäkringskassan genom lämpliga utbildningsinsatser förhindrar en upprepning av det inträffade.

Med den allvarliga kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Försäkringskassan har i ett ärende om ersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring underlåtit att meddela ett formellt beslut med anledning av en begäran om provisoriskt beslut. Även fråga om lång handläggningstid

(Dnr 4433-2007)

I en anmälan till JO klagade M.K. på hanteringen av hennes ärende om sjukersättning.

Försäkringskassans journalanteckningar i ärendet lånades in. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över handläggningen av M.K:s ansökan om förlängd sjukersättning. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, såvitt här är av intresse, följande.

Försäkringskassan i Värmland har under sommaren och hösten 2007 haft problem och inte klarat handläggningen på ett önskvärt sätt när det gäller ansökningar av sjuk- och aktivitetsersättningar. På grund av handlägggarbyten har ärendehanteringen fördröjts, vilket är den huvudsakliga anledningen i M.K:s ärende.

Angående förfrågan från M.K. den 5 september om provisoriskt beslut så skulle handläggaren direkt ha vänt sig till föredraganden i socialförsäkringsnämnden som beslutar i dessa ärenden på delegation av socialförsäkringsnämnden oavsett beviljande eller avslag. Tyvärr blev inte detta gjort och det provisoriska beslutet blev därmed försenat.

M.K. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I sitt beslut den 4 april 2008 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

JO Pennlöv har i ett tidigare beslut den 17 september 1997 (JO 1998/99 s. 387) uttalat följande beträffande frågan om meddelandet av provisoriska beslut.

I 20 kap. 2 a lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) jämfört med 8 kap. 3 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring anges att försäkringskassan om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, men det finns sannolika skäl för att sådan rätt föreligger, skall besluta att ersättning skall betalas ut med skäligt belopp om detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade.

Av utredningen framgår att försäkringskassan inte har meddelat något formellt beslut med anledning av C.A.H:s begäran om förskottsutbetalning av livräntan, utan enbart underrättat honom om att försäkringskassan inte skulle göra någon utbetalning. Detta har inneburit att C.A.H. saknat möjlighet att få sin begäran överprövad. Försäkringskassans underlåtenhet att meddela beslut kan inte undgå kritik från min sida.

Med anledning av vad Försäkringskassan anför i det nu aktuella fallet, om att det är föredraganden som fattar provisoriska beslut ”oavsett beviljande eller avslag”, vill jag göra följande förtydligande. För att ett provisoriskt beslut över huvud taget ska kunna fattas i ett ansökningsärende krävs att det finns sannolika skäl för att rätt till den sökta ersättningen föreligger (20 kap. 2 a AFL). Om den försäkrade har begärt ett provisoriskt beslut och förutsättningar för att meddela ett sådant saknas ska kassan meddela den försäkrade detta i form av ett beslut. Beslutet ska vara försett med fullföljdshänvisning.

Av utredningen framgår att M.K:s sjukersättning löpte ut den 31 juli 2007 och att hon i god tid dessförinnan, den 15 maj 2007, hade inkommit till Försäkringskassan med en komplett ansökan om fortsatt hel sjukersättning. Den 3 oktober 2007 fattade Försäkringskassan ett provisoriskt beslut om förlängning och den 17 december 2007 beslutade kassan slutligt att bevilja M.K. fortsatt hel tidsbegränsad sjukersättning. Den totala handläggningstiden uppgick således till sju månader, vilket är en oacceptabelt lång tid. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sin hantering av ärendet.

Försäkringskassans utformning av beslut om avvisning. Även fråga om avsaknad av fullföljdshänvisning

(Dnr 1977-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 11 april 2008 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 maj 2007, anförde G.M. att han hade erhållit ett beslut från Försäkringskassan som saknade fullföljdshänvisning. Av en till anmälan bifogad skrivelse, daterad den 24 april 2007, framgår att kassan har tagit emot en begäran om ändring enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) från G.M. men att kassan inte haft för avsikt att företa någon ny prövning. Skrivelsen saknar fullföljdshänvisning.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som G.M. anført i sin anmälan.

I sitt remissvar den 7 september 2007 anförde Försäkringskassan, genom länsdirektören Henrik Meldahl, följande.

Yttrande

Innehållet i den skrivelse som G.M. hänvisar till utgör enligt Försäkringskassans bedömning ett avvisningsbeslut och borde därför ha utformats som ett sådant och därvid även försetts med korrekt fullföljdshänvisning. Försäkringskassan beklagar den felaktiga utformningen och den olägenhet detta kan ha medfört för G.M. Han har dock i rätt tid överklagat beslutet och överklagandet är överlämnat till Länsrätten i Stockholms län. I detta sammanhang kan Försäkringskassan inte underlåta att konstatera att överlämnandet inte skett med den skyndsamhet som krävs och beklagar denna försening och den olägenhet detta kan ha medfört för G.M.

Försäkringskassan kan bara beklaga de brister som förekommit och konstatera att de uppkommit på grund av förbiseenden hos enskilda medarbetare och inte synes bero på någon generell kunskapsbrist. En förklaring till att detta skett kan vara att Försäkringskassan under flera år tagit emot och på olika sätt behandlat en stor mängd skrivelser av olika slag från G.M. Detta ursäktar dock inte de fel som begåtts. Berörda medarbetare har påmint om hur sådana skrivelser som aktualiserats i det aktuella ärendet ska hanteras och vikten av att alltid vara noggrann vid hanteringen av inkommande handlingar. En information för samtliga medarbetare på försäkringskontorsområdet kommer därtill att hållas.

G.M. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att han åter, den 9 september 2007, erhållit en beslutsskrivelse likalydande med den förra, även denna gång utan fullföljdshänvisning.

Med anledning av vad G.M. hade anfört i sin kommentar till remissvaret anmodades Försäkringskassan att åter yttra sig i ärendet.

I sitt remissvar den 7 december 2007 anförde Försäkringskassan, genom länsdirektören Henrik Meldahl, följande.

Yttrande

I fråga om Försäkringskassans skrivelse den 7 september 2007 kan Försäkringskassan bara beklaga att den fått samma – felaktiga – utformning som tidigare skrivelse. En information för samtliga medarbetare på försäkringskontorsområdet hölls den 20 september 2007.

Försäkringskassan får ånyo beklaga de brister som förekommit.

G.M. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Utformningen av beslut

Av 21 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att en sökande, klagande eller annan part ska 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 ska han, enligt andra stycket i samma lagrum, också underrättas om hur han kan överklaga det.

De två likalydande skrivelser som G.M. har erhållit är varken rubricerade eller formulerade som beslut men utgör innehållsmässigt två skilda avvisningsbeslut. Även ett avvisningsbeslut som har gått parten emot omfattas av skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning. De bägge besluten skulle därför ha varit försedda med sådana. Att ett beslut inte har utformats som ett sådant eller att myndigheten underlåtit att lämna fullföljdshänvisning innebär i och för sig inte att beslutet inte är överklagbart. För att den enskilde säkert ska kunna ta till vara sin rätt till överprövning krävs emellertid kännedom om beslutets innebörd och om hur man går till väga. Jag vill därför starkt framhålla vikten av att en beslutsunderrättelse dels formuleras på ett sådant sätt att det klart framgår att det är fråga om ett beslut, dels förses med en fullföljdshänvisning när fråga är om ett överklagbart beslut som gått parten emot (jfr 21 § andra stycket FL). Försäkringskassan har i detta ärende vid två tillfällen brustit i bägge dessa avseenden och förtjänar kritik för det.

Överlämnande av överklagande till länsrätten

JO har i flera tidigare beslut betonat att tidsrymden för Försäkringskassans rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL och till dess att ett överklagande lämnas över till länsrätten inte bör överstiga en vecka.

Försäkringskassan anför i sitt remissvar den 7 september 2007 att G.M., trots avsaknaden av fullföljdshänvisning, överklagade beslutet den 24 april 2007 i rätt tid men att överklagandet inte överlämnades till länsrätten med den skyndsamhet som krävs. Jag har från Försäkringskassan inhämtat uppgiften att G.M:s överklagande kom in till kassan den 3 maj 2007 och överlämnades till länsrätten den 7 september 2007, dvs. över fyra månader senare. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för detta dröjsmål.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende om Försäkringskassans tillämpning av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL

(Dnr 4284-2006)

JO Nordenfelt meddelade den 14 november 2007 ett beslut med följande lydelse.

Initiativet

I en anmälan som kom in till JO den 5 juli 2006 klagade B.S. på Försäkringskassans hantering av hans ärende om sjukpenning. Ärendet avslutades den 12 september 2006 (JO:s dnr 3320-2006). Vad som framkommit i ärendet gav emellertid anledning att mer allmänt granska Försäkringskassans tillämpning av 20 kap. 10 a § AFL. Följaktligen lånades Försäkringskassans akt i B.S. ärende in inom ramen för ett initiativärende. Vid granskningen av akten framkom bl.a. följande.

Den 14 februari 2006 beslutade kassan att inte betala ut sjukpenning till B.S. fr.o.m. den 3 oktober 2005. Som skäl anförde kassan bl.a. att det inte kunde anses styrkt att hans arbetsförmåga var nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom.

Den 24 mars 2006 beslutade kassan att återkalla beslutet av den 14 februari 2006 med motiveringen att det under kommunikeringstiden hade inkommit nytt medicinskt material som inte hade ingått i beslutsunderlaget. I sitt beslut om återkallelse hänvisade kassan till 20 kap. 10 a § AFL och anförde att kassan är skyldig att ändra ett beslut om det kommer till kassans kännedom att beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart oriktigt eller ofullständigt underlag. Försäkringskassan uppgav vidare att ett nytt beslut skulle fattas snarast.

Den 24 april 2006 beslutade kassan åter att inte betala ut sjukpenning till B.S. fr.o.m. den 3 oktober 2005. Som skäl anförde kassan bl.a. att det inte kunde anses styrkt att hans arbetsförmåga var nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att utreda och yttra sig över bakgrunden till sitt återkallelsebeslut den 24 mars 2006 samt över sin tillämpning av 20 kap. 10 a § AFL.

I sitt remissvar hänvisade Försäkringskassans huvudkontor, genom Kjell Skoglund, inledningsvis till följande yttrande från länskontoret Värmland.

Försäkringskassan beslutade den 14 februari 2006 att inte betala ut sjukpenning till B.S. för det sjukfall som var anmält den 3 oktober 2005.

Efter att Försäkringskassan tagit beslut i ärendet framkom att B.S. under kommunikeringstiden önskat komma in med ytterligare medicinskt underlag. Denna information hade inte kommit fram till handläggaren som fattade beslutet. Försäkringskassan beslutade därför att återkalla beslutet på grund av detta med stöd av 20 kap. 10 a § AFL.

Den 24 april 2006 beslutade Försäkringskassan på nytt att inte betala ut sjukpenning för sjukfallet som var anmält den 3 oktober 2005. Det nytillkomna medicinska materialet fanns nu med i beslutsunderlaget.

Länskontoret anser att beslutet om återkallelse är felaktigt.

1. Länskontoret kan se två alternativa sätt att handlägga ärendet:
2. Eftersom det ansågs föreligga brister i handläggningen kunde beslutet ha upphävts och ny prövning av rätten gjorts med allt underlag som tillförts ärendet. Se yttrande från JO:s ämbetsberättelse 1996/97 sid. 318 (s. 314, JO:s anm.).

Försäkringskassan skulle ha kunnat pröva om beslutet skulle ha ändrats (inte återkallats) enligt AFL 20:10 a när de nya uppgifterna tillfördes.

Länskontoret kommer att meddela berörda parter om gången i handläggningen för att undvika att liknande fel begås.

Försäkringskassan anförde för egen del följande.

Försäkringskassans bedömning

En ändring av ett beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL förutsätter att det kan konstateras dels att beslutet blivit felaktigt, dels att felaktigheten beror på något av de i lagrummet särskilt angivna förhållandena. Ett av dessa förhållanden är att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag.

Försäkringskontorets i Karlstad beslut den 24 mars 2006 tyder på att försäkringskontoret varit av den uppfattningen att den brist i handläggningen som det innebär att beslutet den 14 februari 2006 fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag var ett tillräckligt skäl för att upphäva beslutet.

Huvudkontoret anser emellertid att för att ett beslut som fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag ska kunna ändras med stöd av

20 kap 10 a § AFL krävs att det också kan konstateras att beslutet blivit materiellt felaktigt. Något sådant konstaterande har inte gjorts i detta fall.

Huvudkontoret delar länskontorets bedömning att det inte förelegat något hinder för försäkringskontoret att med stöd av förvaltningsrättslig praxis upphäva sitt beslut den 14 februari 2006.

Bedömning

Av 20 kap. 10 a § AFL framgår följande.

Försäkringskassan skall ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt denna lag, som har fattats av Försäkringskassan och inte har prövats av domstol,

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag,
3. om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Ändring skall göras även om begäran om omprövning inte har framställts enligt 10 §. Ändring behöver inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

Ett beslut får ej ändras till den försäkrades nackdel såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning och ej heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

En fråga om ändring enligt denna paragraf får ej tagas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även efter utgången av denna tid, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

Lagrummet kan aldrig användas som stöd endast för att *upphäva* ett beslut. Tillämpningen av 20 kap. 10 a § AFL förutsätter att det ursprungliga beslutet *ändras*. För att en ändring skall kunna företas krävs att beslutet har blivit oriktigt av en sådan anledning som anges i lagtexten. Det krävs alltså att beslutet var materiellt felaktigt vid sin tillkomst. Felaktigheten skall dessutom, mot bakgrund av vad som senare framkommit, framstå som uppenbar.

Av de principer som har utvecklats i praxis och som innebär att förvaltningsbeslut endast i begränsad omfattning vinner s.k. negativ rättskraft följer att en myndighet, om inte beslutet är föremål för prövning i högre instans, är oförhindrad att häva ett avslagsbeslut som den själv har fattat och ta upp ärendet till förnyad prövning. Det är således riktigt, som Försäkringskassan anför, att det inte förelåg något hinder för försäkringskontoret att upphäva sitt beslut av den 14 februari 2006 (jfr bl.a. JO 1996/97 s. 314). Ett sådant förfarande skall naturligtvis inte användas då en lagstadgad omprövnings- eller ändringsskyldighet föreligger.

Av 20 kap. 10 a § AFL framgår att Försäkringskassan *skall* företa en ändring under förutsättning att de i lagrummet givna förutsättningarna är uppfyll-

da. Stadgandet uttrycker således en *skyldighet*. Principen om ett förvaltningsbesluts avsaknad av negativ rättskraft erbjuder däremot endast en *möjlighet* till ändring, dvs. Försäkringskassan *får* ändra sitt beslut. När det nya underlaget kom in skulle Försäkringskassan, enligt min uppfattning, ha prövat om detta medförde ändringsskyldighet enligt 20 kap. 10 a § AFL. Först sedan kassan konstaterat att så inte var fallet borde möjligheten till ändring enligt principen ovan ha övervägts. Jag ser således inte dessa två förfaranden som alternativa i egentlig mening.

Försäkringskassans tillvägagångssätt i anledning av det nytillkomna materialet förtjänar onekligen kritik.

Ärendet avslutas.

Försäkringskassan har felaktigt åberopat 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring i ett grundbeslut. Även fråga om dröjsmål med att översända ett överklagande till länsrätten m.m.

(Dnr 4154-2007)

I en anmälan till JO klagade I.M.A. i olika avseenden på handläggningen av sina ärenden om handikappersättning respektive bostadstillägg till pensionärer.

Försäkringskassans akter i ärendena lånades in och granskades hos JO. Vid granskningen framkom bl.a. följande. Genom ett provisoriskt beslut den 16 maj 2007 beslutade Försäkringskassan att fr.o.m. juni 2007 inte längre betala ut handikappersättning till I.M.A. Hon överklagade beslutet genom en skrivelse som kom in till kassan den 5 juni 2007. Överklagandeskrivelsen innehöll även ett yrkande om förhöjd handikappersättning. Såvitt framgick överlämnades inte överklagandet till länsrätten. Den 3 juli 2007 fattade Försäkringskassan ett beslut om indragning av handikappersättningen fr.o.m. juli 2007. Den 30 juli 2007 inkom I.M.A. med ett överklagande av beslutet den 3 juli 2007. Försäkringskassan överlämnade överklagandet till länsrätten en dryg vecka senare. Den 31 juli 2007 beslutade Försäkringskassan, med hänvisning till 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), att avslå yrkandet om förhöjd handikappersättning. Samtidigt beslutade kassan åter att inte längre betala ut handikappersättning fr.o.m. juli 2007. I.M.A. överklagade beslutet av den 31 juli 2007 genom en skrivelse som kom in till kassan den 15 augusti 2007. Överklagandet vidarebefordrades till länsrätten den 28 augusti 2007.

Försäkringskassan anmodades att yttra sig bl.a. över hanteringen av I.M.A:s överklaganden.

2008/09:JO1

I remissvaret anförde Försäkringskassan, genom tf. länsdirektören Lars Andersson, bl.a. att kassan ansåg att I.M.A:s överklaganden hade hanterats på korrekt sätt enligt gällande föreskrifter. Vidare angav Försäkringskassan att tiden från I.M.A:s överklaganden fram till vidarebefordran till länsrätten hade blivit något längre än vad föreskrifterna anger.

I.M.A. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 9 maj 2008 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande såvitt avser Försäkringskassans handläggning av ärendet om handikappersättning.

Överlämnandet av överklagandena till länsrätten

JO har i ett flertal tidigare beslut betonat att tidsrymden för Försäkringskassans rättidsprövning och prövning enligt 20 kap.10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och till dess att överklagandet lämnas över till länsrätten inte bör överstiga en vecka.

Av utredningen framgår att I.M.A:s överklagande av beslutet den 16 maj 2007 inkom till kassan den 5 juni 2007 och överlämnades till länsrätten den 26 juni 2007. Försäkringskassan dröjde således tre veckor med överlämnandet. I.M.A:s överklagande av beslutet den 31 juli kom in till kassan den 15 augusti 2007 och överlämnades till länsrätten den 28 augusti 2007, dvs. nära två veckor senare. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för att vid upprepade tillfällen ha dröjt med överlämnandet.

Hanteringen av provisoriska beslut

Den 16 maj 2007 beslutade Försäkringskassan provisoriskt att fr.o.m. *juni* 2007 inte längre betala ut handikappersättning till I.M.A. Försäkringskassan fann därefter, i slutligt beslut den 3 juli 2007, att rätt till fortsatt handikappersättning inte förelåg fr.o.m. *juli* 2007. Jag vill med anledning av detta påminna om att ett slutligt beslut alltid måste omfatta ett ställningstagande till vad som tidigare beslutats provisoriskt.

Tillämpningen av 20 kap. 10 a § AFL

Genom beslut den 31 juli 2007 avslog kassan det yrkande om förhöjd handikappersättning som I.M.A. framställde i samband med sitt överklagande av det provisoriska beslutet. Samtidigt fastställde kassan åter att rätt till handikappersättning inte förelåg fr.o.m. juli 2007. Beslutet anges vara fattat med stöd av 20 kap. 10 a § punkten 2 AFL.

Av 20 kap. 10 a § AFL framgår följande.

Försäkringskassan skall ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt denna lag, som har fattats av Försäkringskassan och inte har prövats av domstol,

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag,
3. om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Ändring skall göras även om begäran om omprövning inte har framställts enligt 10 §. Ändring behöver inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

Ett beslut får ej ändras till den försäkrades nackdel såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning och ej heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

En fråga om ändring enligt denna paragraf får ej tagas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även efter utgången av denna tid, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

Av lagtexten framgår att 20 kap. 10 a § AFL är tillämplig vid *ändring* av ett beslut som redan har fattats av Försäkringskassan men som blivit oriktigt. I förevarande fall var det först genom beslutet den 31 juli 2007 som Försäkringskassan tog ställning till I.M.A:s yrkande om förhöjd handikappersättning. Det var således inte fråga om en ändring utan om ett grundbeslut. Ett sådant kan aldrig fattas med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Dessutom avser de brister som beskrivs i 20 kap. 10 a § punkten 2 AFL givetvis beslutsunderlaget, t.ex. den medicinska utredningen. Den försäkrades yrkanden utgör inte ett sådant underlag.

I förevarande fall kan det för övrigt ifrågasättas om det funnits anledning att självständigt pröva det yrkande om förhöjd ersättning som den försäkrade framställde i samband med överklagandet av det provisoriska beslutet om indragning av den redan utgående ersättningen. Om kassan i ett beslut funnit att rätt till en lägre ersättningsnivå inte föreligger får det beslutet rimligen anses omfatta även rätten till en högre ersättningsnivå. Överklagandet av det provisoriska beslutet om indragning borde således inte ha föranlett annan åtgärd än en prövning av om indragningsbeslutet var behäftat med någon sådan felaktighet som anges i 20 kap. 10 a § AFL. Försäkringskassan skulle därefter ha överlämnat överklagandet till länsrätten endast med en notering om att en sådan prövning vidtagits. Om grund för ändring enligt 20 kap. 10 a § inte föreligger saknas det anledning att meddela den försäkrade därom.

Försäkringskassans tillvägagångssätt med anledning av I.M.A:s överklagande av det provisoriska beslutet visar på bristande kunskaper om den lagstiftning som kassan har att tillämpa. För detta förtjänar Försäkringskassan kritik.

Försäkringskassan har, i ett ärende om assistansersättning, felaktigt valt att tillämpa 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring vid felaktighet endast i redogörelsen av en beräkning

(Dnr 1795-2006)

E.J. klagade hos JO på Försäkringskassans hantering av hennes ärende om assistansersättning och anförde bl.a. att Försäkringskassan hade fattat två beslut avseende samma tidsperiod, ett den 1 november 2004 och ett den 21 december 2004.

Sedan delar av Försäkringskassans akt granskats hos JO anmodades kassan att yttra sig över det som framkommit om att kassan hade fattat två beslut avseende samma tidsperiod. E.J. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I sitt beslut den 14 november 2007 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

E.J. hade ansökt om förhöjt timbelopp enligt 10 § andra stycket lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). Försäkringskassan fastställde i beslut den 1 november 2004 beloppet per assistanstimme för E.J:s räkning till 206 kr fr.o.m. den 20 oktober 2003. I beslutsmotiveringen redogjorde kassan för hur beloppet hade beräknats. Sedan det framkommit att redogörelsen för beräkningen innehöll felaktigheter fattade kassan ett nytt beslut den 21 december 2004 och fastställde däri beloppet per assistanstimme för E.J:s räkning till 206 kr fr.o.m. den 20 oktober 2003. Beslutet den 21 december 2004 innebar således ingen ändring av beslutet den 1 november 2004 men innehöll korrigeringar i redogörelsen för hur beloppet per assistanstimme hade beräknats.

Försäkringskassan har, som det får förstås, velat åstadkomma en självrättelse. Försäkringskassans möjlighet till självrättelse regleras i 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Enligt detta lagrum skall Försäkringskassan, på eget initiativ eller sedan det har begärts av den försäkrade, ändra ett beslut som inte har prövats av domstol om beslutet har blivit oriktigt av en sådan anledning, t.ex. att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, som anges i lagrummet.

När det framkom att det fanns brister i redogörelsen för beräkningen skulle Försäkringskassan, precis som anføres i remissvaret, ha prövat om förutsättningarna för en ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL var uppfyllda och i sådant fall ha ändrat det ursprungliga beslutet. För att ett beslut skall kunna ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL krävs emellertid att det ursprungliga beslutet blivit materiellt felaktigt (jfr mitt beslut denna dag, dnr 4284-2006). I ett fall som det förevarande då kassan finner en felaktighet som inte bedöms utgöra grund för ändring av beslutet, bör Försäkringskassan i stället journalföra vad

som framkommit samt därvid anteckna att grund för ändring med stöd av 20 kap. 10 a § AFL inte har bedömts föreligga. En beslutsmotivering saknar självständig betydelse och kan som sådan aldrig bli föremål för omprövning enligt 20 kap. 10 § eller ändring med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. En beslutsmotivering kan för övrigt inte heller överklagas.

Försäkringskassan har underlåtit att överlämna ett överklagande till länsrätten

(Dnr 2401-2007)

JO Nordenfelt meddelade den 22 november 2007 ett beslut med i huvudsak följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 29 maj 2007, anförde P.S. att Försäkringskassan hade underlåtit att överlämna hennes överklagande av ett beslut till länsrätten.

Utredning

Anmälan remitterades till Försäkringskassan för utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO. Försäkringskassan, länskontoret Stockholm, genom länsdirektören Henrik Meldahl, anförde bl.a. följande.

Bakgrund

Försäkringskassan beslutade den 23 juli 2004 att inte betala ut sjukpenning från och med den 28 juli 2004. Den 16 september 2004 inkom P.S. med en begäran om omprövning av beslutet. Omprövningen den 18 oktober 2004 föranledde inte någon ändring av tidigare beslut.

En överklagan av beslut om sjukpenning inkom till Försäkringskassan den 30 november 2004. Försäkringskassan svarade P.S. i brev den 1 december 2004 att det inte är möjligt att överklaga ett beslut om sjukpenning under kommunikeringstid. P.S. hade då två pågående ärenden om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst som skickats till henne och som hon hade beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på. P.S. meddelades att hon efter att beslut fattats i ärendena kunde inkomma med en ny överklagan inom två månader. Besluten om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst har därefter omprövats av Försäkringskassan men inte överklagats.

En ny överklagan om indragning av P.S:s sjukpenning inkom till Försäkringskassan den 10 januari 2005. Försäkringskassan avvisade då begäran om överklagan av omprövningsbeslut den 18 oktober 2004 som för sent inkommen.

Yttrande

Försäkringskassan kan konstatera att P.S. har skickat den överklagandeskrivelse som inkom till Försäkringskassan den 30 november 2004 under den angivna kommuniceringstiden för förslag till beslut om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst. Eftersom skrivelsen inkom under kommuniceringstiden har handläggaren på Försäkringskassan tolkat skrivelsen som en begäran om överklagan av de kommuniceringsbrev som den 15 november 2004 skickats till P.S. Skrivelsen har inte betraktats som synpunkter som inkommit under kommuniceringstiden eller som överklagan av omprövningsbeslut den 18 oktober 2004.

Av rubriken på skrivelsen framgår att det gäller ”Överklagan om beslut grundande sjukpenning” och av innehållet i skrivelsen framgår bland annat att P.S. har synpunkter på att Försäkringskassan vill dra in och sänka hennes sjukpenning. Det framgår inte av skrivelsen vilken period eller vilket beslut som P.S. vill överklaga. För att klargöra vad överklagandeskrivelsen avsåg borde Försäkringskassan ha utrett om det fanns något beslut sedan tidigare som kunde överklagas och vad som skulle omfattas av överklagandeskrivelsen. Det enda beslut som var överklagbart vid tillfället då skrivelsen inkom var omprövningsbeslutet från den 18 oktober 2004.

Enligt Försäkringskassans uppfattning borde den skrivelse som inkom till Försäkringskassan den 30 november 2004 ha tolkats som en överklagan av omprövningsbeslutet den 18 oktober 2004. Överklagandeskrivelsen har då inkommit i rätt tid. Försäkringskontoret Västerort kommer omedelbart att vidta erforderliga åtgärder med anledning av detta.

P.S. yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) skall den som överklagar ett beslut ange bl.a. vilket beslut som överklagas. En sådan uppgift behövs för att myndigheten lätt skall kunna identifiera det överklagade beslutet. Av praxis följer att denna föreskrift skall tillämpas mycket generöst, i vart fall när det är enskilda personer som har överklagat. Det innebär bl.a. att även otydliga uppgifter om det överklagade beslutet skall godtas, om det på annat sätt kan klarläggas vilket beslut som ett överklagande avser (RÅ 1988 ref. 33).

Om det vid överlämnandet av ett överklagande föreligger tveksamhet om skriftens egentliga syfte bör myndigheten, innan skriften överlämnas till domstol, underrätta klaganden om åtgärden (se JO 1999/2000 s. 188 och RÅ 1988 ref. 33).

Av utredningen i det aktuella ärendet framgår följande. Försäkringskassan meddelade den 18 oktober 2004 ett beslut om omprövning i ett av P.S:s ärenden om sjukpenning. Den 30 november 2004 inkom P.S. med en skrivelse benämnd ”överklagande”. Skrivelsen gavs in inom besvärstiden för beslutet om omprövning, men saknade uppgift om vilket beslut som överklagades. Av remissvaret framgår att kassan hänförde överklagandet till ett pågående ären-

de och skriftligen informerade P.S. om att ”det inte är möjligt att överklaga ett beslut under kommunikeringstid”.

Som Försäkringskassan har anfört borde kassan ha utrett om det fanns något beslut sedan tidigare som kunde överklagas. Vidare borde kassan, efter föreskriven rättidsprövning, skyndsamt ha överlämnat handlingarna i ärendet till länsrätten och innan överlämnandet dessutom ha underrättat P.S. om åtgärden.

Med anledning av att Försäkringskassan den 1 december 2004 skriftligen upplyst P.S. att det inte är möjligt att ”överklaga ett beslut om sjukpenning under kommunikeringstid” vill jag därutöver framhålla följande.

De ställningstaganden som beslutsmyndigheten skall göra med anledning av ett inkommet överklagande innefattar endast en prövning av om överklagandet har kommit in i rätt tid och en bedömning av om det finns skäl att ompröva det överklagade beslutet. Frågan om ett beslut är överklagbart prövas av den myndighet som skall pröva överklagandet. Försäkringskassan hade således inte rätt att underlåta att vidta föreskrivna åtgärder med hänsyn till att överklagandet, enligt Försäkringskassans uppfattning, avsåg ett icke överklagbart beslut (jfr bl.a. JO 2004/05 s. 373). Även i det fall överklagandet avser ett ännu icke meddelat beslut bör beslutsmyndigheten omgående överlämna skrivelsen med överklagandet till överinstansen och samtidigt underrätta densamma om att något beslut ännu inte har meddelats i det aktuella ärendet (jfr bl.a. JO 2002/03 s 396).

Avslutande synpunkter

Det inträffade medförde att kassan underlät att vidarebefordra ett överklagande till länsrätten, vilket givetvis är helt oacceptabelt. En klagande måste kunna lita på att ett överklagande snabbt vidarebefordras till rätt instans, så att det kan prövas. Bristande handläggning i detta avseende medför en avsevärd risk för rättsförlust för den enskilde. I förevarande fall innebar det att överlämnandet ägde rum först efter det att P.S. hade anmält händelsen hit, två och ett halvt år efter det att överklagandet hade givits in till Försäkringskassan. Kassan förtjänar allvarlig kritik för det inträffade. Jag utgår från att kassan genomför en översyn av rutinerna för hanteringen av överklaganden.

Ärendet avslutas.

2008/09:JO1

Ett fel i Försäkringskassans automatiserade behandling av ett ärende om sjukpenninggrundande inkomst fick till följd att den försäkrade återkallade ett överklagande, varigenom hon förorsakades en rättsförlust

(Dnr 4778-2006)

JO Nordenfelt meddelade den 21 januari 2008 ett beslut med i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Försäkringskassan beslutade den 9 september 2005 att fastställa C.L:s sjukpenninggrundande inkomst (SGI) till 56 300 kr fr.o.m. den 12 april 2005. Beslutet fastställdes efter omprövning den 25 oktober 2005. Hon överklagade det sistnämnda beslutet till Länsrätten i Stockholms län, varvid hon yrkade att hennes SGI skulle fastställas till 384 000 kr.

I ett beslut den 28 augusti 2006 fastställde Försäkringskassan C.L:s SGI till 384 000 kr fr.o.m. den 1 januari 2005. C.L. återkallade därför sitt överklagande hos länsrätten, som avskrev målet i ett beslut den 5 september 2006 (målnr. 27956-05). Den 4 oktober 2006 beslutade kassan återigen att fastställa C.L:s SGI till 56 300 kr fr.o.m. den 12 april 2005. I beslutet angavs att det fattades med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring och att beslutet den 28 augusti 2006 var felaktigt då det skickades ut på grund av ett tekniskt missöde. C.L. överklagade det nya beslutet till länsrätten.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 11 oktober 2006, anförde C.L. genom ombudet Ö.J. att hon genom kassans hantering hade åsamkats rättsförlust genom att hon i förlitan på Försäkringskassans beslut den 28 augusti 2006 hade återkallat sitt överklagande. Hon hade även åsamkats ideell skada och personligt lidande.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över vad C.L. hade anfört i sin anmälan. I ett remissvar den 9 januari 2007 anförde Försäkringskassans huvudkontor (tillförordnade avdelningschefen Anette Berglund) följande.

Försäkringskassans bedömning

Det kan konstateras att Försäkringskassan i avvaktan på avgörande i Länsrätten brustit i utredning och beslut av den inkomst (384 000 kronor) som C.L.

anmälde i samband med begäran om sjukpenning. Även om Försäkringskassan i tidigare beslut inte godkände den uppgivna inkomsten ska inte en ny anmälan om inkomst lämnas utan åtgärd i avvaktan på avgörande i Länsrätten.

Vidare har Försäkringskassan den 28 augusti 2006 förorsakat att ett felaktigt beslut om SGI på 384 000 kronor sänts till C.L. Därefter har Försäkringskassan inte följt rutinerna för rättelse av det felaktiga beslutet.

Berörd personal på lokalkontorsområdet har informerats om vikten av att följa gällande rutin.

Ärendet och dess handläggning

Försäkringskassans ärendehanteringssystem syftar till att effektivisera handläggningen på Försäkringskassan. För att uppnå syftet är en del av handläggningen automatiserad dvs. delar av handlägningsprocessen sköts av systemet. Eftersom ett beslut om SGI på grund av den mänskliga faktorn kan bli felaktigt vad gäller datum och/eller inkomst, finns det en rutin som gör det möjligt att rätta uppgifterna och förhindra att det sänds ut ett felaktigt beslut till en person. När rättelsen görs samma dag stoppas beslutsprocessen i ärendehanteringssystemet, Försäkringskassan har då möjlighet att rätta den felaktiga uppgiften innan processen fortsätter vilket resulterar i att beslutet blir korrekt.

Rättelse kan även göras vid en senare tidpunkt. Skillnaden är då att det felaktiga beslutet är på väg eller har kommit fram till personen. I dessa fall krävs det att Försäkringskassan gör en rättelse enligt 20 kap. 10 § a lagen (1962:381) om allmän försäkring och sänder ett nytt beslut som upphäver det felaktiga.

Försäkringskassan beslutade den 9 september 2005 att fastställa C.L:s SGI till 56 300 kronor fr.o.m. den 12 april 2006. Detta beslut överklagades till Länsrätten den 13 december 2005.

Den 25 januari 2006 inkommer till Försäkringskassan en begäran om sjukpenning med anmälningsdatum den 12 december 2005. I denna begäran meddelar C.L. att hennes inkomst är 384 000 kronor fr.o.m. den 1 januari 2005.

Denna anmälan om ny inkomst föranleder vid den tidpunkten ingen ny utredning och beslut om SGI, vilket den borde ha gjort. Försäkringskassan väljer felaktigt att bevaka anmälan om ny inkomst i avvaktan på utgången av det överklagande som finns hos Länsrätten.

När bevakningen aktualiseras den 28 augusti 2006, registreras C.L:s yrkande om ny inkomst och uppgifterna sparas i ärendehanteringssystemet. Det faktum att uppgifterna sparas ger en impuls till systemet att gå vidare till beslut i ärendet. Eftersom Försäkringskassan vid det tillfället inte hade för avsikt att besluta SGI till 384 000 kronor skulle uppgifterna inte ha sparats.

Försäkringskassan upptäcker denna felaktighet redan samma dag. På grund av att Försäkringskassan inte följer gällande rutiner för "rättelse av beslut" fortsätter ärendehanteringssystemet med beslutsprocessen och förbereder utskick av nytt SGI-beslut.

C.L. fick tillfälle att yttra sig över Försäkringskassans remissvar.

Bedömning

Som framgår av Försäkringskassans remissvar tillkom beslutet den 28 augusti 2006 genom ett misstag i samband med den automatiserade behandlingen.

2008/09:JO1

Detta fick till följd bl.a. att C.L. återkallade sitt överklagande av kassans beslut den 9 september 2005 om hennes SGI. Genom kassans felaktiga handläggning kom hon att göra en tydlig rättsförlust. Därtill kommer att det fortsatta förfarandet – domstolsprövningen – kom att försenas avsevärt. Försäkringskassan förtjänar kritik för detta.

Jag vill här också göra Försäkringskassan uppmärksam på att principen om litis pendens torde ha medfört att kassan var förhindrad att fatta ett nytt beslut om C.L:s SGI till den del frågan var föremål för prövning i domstol.

En särskild fråga är om det var riktigt av Försäkringskassan att i sitt ändringsbeslut den 4 oktober 2006 åberopa 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det ankommer emellertid på domstol att pröva detta, varför jag inte går vidare i den delen.

Ärendet avslutas.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Skogsstyrelsens handläggning av nyckelbiotopsinventeringar; bl.a. fråga om markägarnas möjlighet till omprövning och till prövning i högre instans av inventerarnas bedömningar

(Dnr 4746-2006)

Anmälan

Lars Englund, Alli Englund och Lars Arne Englund klagade i en anmälan med bilagor som kom in till JO den 10 oktober 2006 på Skogsstyrelsen och på tjänstemän där med anledning av genomförandet av nyckelbiotopsinventeringar på deras fastighet Kalix Sören 3:3. De framförde bl.a. invändningar mot handläggningen av inventeringarna, vilka genomförts år 1997 och 2001. De uppgav att de hade begärt att Skogsstyrelsen skulle undanröja klassificeringen av deras markområden som nyckelbiotoper och område med naturvärden men att myndigheten inte hade fattat något sådant beslut. De uppgav att sådana framställningar hade gjorts bl.a. i ett brev från Lars och Alli Englund till Skogsvårdsstyrelsen i Kalix den 20 juli 2004 och vid ett möte med handläggare på fastigheten den 3 november 2004 samt i telefon med Skogsstyrelsen, distriktskontoret i Kalix, den 10 och 13 januari 2006.

De framförde även bl.a. följande. Klassificeringen av ett område som nyckelbiotop kan inte omprövas eller överklagas till domstol och denna bestämmelse strider förmodligen mot artikel 6 i Europakonventionen. – En markägare som önskar avverka en nyckelbiotop måste först samråda med Skogsstyrelsen. Vid samrådet kan Skogsstyrelsen förbjuda avverkning. I praktiken förbjuder Skogsstyrelsen alltid avverkning vilket innebär att avverkningsförbud råder i nyckelbiotoper. – De flesta stora virkesköpare, skogsbolag, sågverk och andra skogsindustrier har miljöcertifiering i enlighet med Forestry Stewardship Council (FSC) eller annan certifiering. I certifieringsvillkoren ingår att skogsbolaget förbinder sig att inte köpa timmer som kommer från nyckelbiotoper. Detta medför att en markägare som får tillstånd att avverka en nyckelbiotop inte kan sälja timret från nyckelbiotopen.

Till anmälan fogades bl.a. ”Information till markägare med nyckelbiotoper” den 8 januari 2002, ställd till Lars Englund. I skrivelsen hänvisas bl.a. till 12 kap. 6 § miljöbalken om samrådsskyldighet samt till att samråd i fråga om skogliga arbetsföretag skall ske med (dåvarande) skogsvårdsstyrelsen.

Anmälarna hade också synpunkter på bl.a. innehållet i handlingar som de hade begärt ut från Skogsstyrelsen.

Utredning

Skogsstyrelsen anmodades att, efter hörande av Skogsstyrelsen Region Nord, Kalix, ge in utredning och yttrande rörande handläggningen av anmälarnas begäran om omprövning. Yttrandet skulle särskilt belysa skogsägarnas möjligheter till omprövning och till prövning i högre instans av inventerarnas bedömning (jfr RÅ 2004 ref. 8).

Skogsstyrelsen anförde bl.a. följande.

Ärendets handläggning

I denna del skall inledningsvis nämnas, att Skogsstyrelsen inte har någon möjlighet att kommentera handläggningsåtgärder utförda av de andra myndigheter som anmälaren hänfört sig till.

1997-06-13 En första inventering görs. Denna utförs av Åke Boström. Ett område om 4,5 hektar vilket har sådana naturvärden att detta område bör erhålla nyckelbiotopsstatus konstateras. ---

1998-04-03 Brev till markägarna med information om nyckelbiotop samt att inventeringen gett vid handen att det på dessas fastighet finns område vilket bedömts utgöra nyckelbiotop.

2001-07-03 En andra inventering görs. Denna utförs av Linda Johansson. Två områden om 4,1 respektive 12,2 hektar vilka har sådana naturvärden att dessa områden bör erhålla nyckelbiotopsstatus konstateras. ---

2002-01-08 Brev till markägarna med information om resultatet av den andra inventeringen.

2004-07-19 Emottagande av brev från Englund med begäran om borttagande av nyckelbiotopklassificering.

2004-11-03 Carina Olofsson Boström gör på begäran av fastighetsägarna fältbesök på fastigheten med Englund, hans föräldrar samt Sven-Erik Kalander, nyckelbiotopsinventerare på distriktet. Carina Olofsson Boström hade vid den tidpunkten regionansvar för nyckelbiotoper. Besöket ger inte anledning till att överväga någon ändring av områdets status som nyckelbiotop. ---

2005-06-07 Kalibreringsövning för alla nyckelbiotopsinventerare inom dåvarande region Västerbotten och Norrbotten görs på fastigheten Kalix Sören 3:3. Det skall i detta sammanhang nämnas, att en kalibreringsövning är en övning som görs med ett stort antal tjänstemän, vilka har till arbetsuppgift att göra inventeringar avseende tilltänkta eller möjliga nyckelbiotoper, för att man skall kunna förvissa sig om att samtliga tjänstemän tillämpar regelverket om klassificering av områden som nyckelbiotop på ett enhetligt sätt. Det skall även tilläggas, att anledningen till att bl.a. den av Englunds ägda fastigheten valdes för denna övning var just att markägarna uttryckt en annan uppfattning i frågan om fastighetens naturvärden och ifrågasatt resultatet av tidigare gjord inventering. Samtliga deltagare var ense om att klassificeringen som nyckelbiotop var korrekt gjord av den inventerare som ursprungligen gjorde denna bedömning. Minnesanteckningar från övningen, sidorna 1-2, bifogas.

2005-08-16 Englund ringer Bo Wallin, Skogsstyrelsen, för diskussion av ärendet. Wallin hänvisade till distriktet och upplyste att det är mindre vanligt

förekommande med förnyade inventeringar men att om det finns felaktigheter i den tidigare inventeringen en ny bedömning görs. Vidare upplystes Englund om vilka kriterier som ligger till grund för bedömningen av om ett område skall klassas som nyckelbiotop eller inte.

2006-01-10 Telefonsamtal mellan Lars Englund och distriktschefen Svante Larsson. Samtalet dokumenterat i tjänsteanteckning.

2006-01-13 Telefonsamtal mellan Lars Englund och distriktschefen Svante Larsson. Samtalet dokumenterat i tjänsteanteckning.

2006-05-04 Emottagande av brev från Englund med begäran om borttagande av nyckelbiotopklassificering.

2006-11-14 Telefonsamtal, verkssjuristen Thomas Nordqvist ringer upp Englund, samtalet dokumenterat i tjänsteanteckning.

2006-12-17 Brev till Englund med underrättelse om att ärendet granskats och att Skogsstyrelsen ej funnit skäl att ändra nyckelbiotopklassificeringen.

2006-12-28 Emottagande av brev från Englund med begäran om borttagande av nyckelbiotopklassificering.

2007-02-05 Brev till Englund med underrättelse om att Skogsstyrelsen ej funnit skäl att ändra bort nyckelbiotopklassificeringen.

Det skall understrykas, att anmälaren inte formellt överklagat åtgärden att förklara att ett markområde på den fastighet han äger skall utgöra nyckelbiotop.

Konsekvenser för markägaren med anledning av nyckelbiotopen

Den inskränkning som det generellt sett innebär för en markägare att ha en nyckelbiotop på sin fastighet är enligt Skogsstyrelsens uppfattning begränsad. Att det finns en nyckelbiotop på en fastighet medför oftast att alla skogsbruksåtgärder är samrådspliktiga enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta innebär, att markägaren innan en tänkt skogsbruksåtgärd, exempelvis en avverkning, måste formellt samråda med Skogsstyrelsen. Under förutsättning att detta sker kan Skogsstyrelsen inte hindra fastighetsägaren från att avverka även om Skogsstyrelsen skulle vara av den uppfattningen att den tänkta skogsbruksåtgärden, exempelvis en avverkning, är olämplig. Markägaren har alltså kvar samtliga sina rättigheter att bruka marken så som denne finner lämpligt förutsatt att regelverket i skogsvårdslagen (1979:429) följs.

Markägaren har enligt 30 § skogsvårdslagen en skyldighet att iaktta s.k. generell hänsyn. Denna hänsynsplikt omfattar såväl mark där det finns en nyckelbiotop som mark där så inte är fallet och innebär att markägaren är skyldig att följa skogsvårdslagstiftningens hänsynsregler. Hänsynsreglerna innebär i korthet att beroende på hur stora naturvärden som finns på området är markägaren vid utförande av skogsbruksåtgärder tvungen att iaktta hänsyn i proportion till naturvärdena. Det finns alltså inget hinder mot att markägaren lämnar in en avverkningsanmälan avseende de områden som helt eller delvis utgörs av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen har då att pröva denna anmälan mot de hänsynsregler som finns.

Skogsstyrelsen har möjlighet att med stöd av skogsvårdslagen förelägga markägaren att ta en viss hänsyn eller kan med stöd av bestämmelser i miljöbalken förbjuda åtgärder i nyckelbiotoper. För det fall Skogsstyrelsen skulle

helt förbjuda markägaren att utföra den planerade åtgärden kan markägaren i vissa fall vara berättigad till ersättning för denna inskränkning.

Det är enligt Skogsstyrelsens uppfattning inte korrekt att en markägare, som avverkar skog i en nyckelbiotop inte kan sälja denna. I det enskilda fallet, beträffande fastigheten Kalix Sören 3:3, delar Skogsstyrelsen inte den uppfattningen att det kommersiella värdet på vare sig marken eller den därpå befintliga skogen avsevärt minskas på grund av det förhållandet att det finns en nyckelbiotop på fastigheten.

Markområdena på anmälares fastighet vilka utgör nyckelbiotop består till hälften av s.k. impediment, d.v.s. stenhällar och annat underlag på vilket ingen skog, i vart fall inte någon i kommersiella sammanhang högkvalitativ skog, växer eller ens kan växa. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen är avverkning inte tillåten på mark där det finns impediment varför det förhållandet att det finns en nyckelbiotop här inte torde ha någon betydelse för värdet på fastigheten.

Skulle det i och för sig förhålla sig på det sättet att en fastighet på vilken ett område klassas som nyckelbiotop skulle värderas lägre på marknaden med en nyckelbiotop än vad som skulle ha varit fallet utan densamma är det Skogsstyrelsens uppfattning att denna ekonomiska skillnad inte är av så stor omfattning som anmälares hävdar. Den torde i sådant fall bero på lägre efterfrågan på den typen av virke, ett förhållande som styrs av marknaden och som Skogsstyrelsen inte är ansvarig för.

Markägarens möjlighet att begära omprövning

Det är inte korrekt att markägaren inte kan begära en förnyad prövning, omprövning, av Skogsstyrelsens bedömning att ett visst område på en markägares fastighet skall utgöra nyckelbiotop. Förhållandena på en fastighet förändrar sig över tiden. Det är mot den bakgrunden inte säkert att en vid ett visst tillfälle konstaterad nyckelbiotopstatus består permanent för all framtid. Av det skälet måste självfallet en tidigare bedömning, oavsett vad den bedömningen mynnade ut i för slutsats, kunna omprövas.

Vidare grundar sig slutsatsen att ett område på en fastighet har status som nyckelbiotop på en individuell bedömning av den enskilde inventeraren. Även om målsättningen är att samtliga tjänstemän som arbetar med inventeringar skall göra likadana bedömningar finns det alltid ett visst utrymme för olika slutsatser beträffande ett visst område. Även av denna anledning finns det skäl att kunna göra en förnyad bedömning av om ett område håller nyckelbiotopsstatus eller inte.

Markägaren är sålunda enligt Skogsstyrelsens uppfattning inte berövad möjligheten att få saken omprövad. Tvärtom kan frågan om ett markområdes klassificering som nyckelbiotop tas upp till förnyad prövning när som helst och hur många gånger som helst.

I det aktuella fallet har så också skett. Det skall i detta sammanhang särskilt poängteras att företrädare för Skogsstyrelsen vid i vart fall två tillfällen gjort förnyade besök på fastigheten för att bedöma områdets status som nyckelbiotop. Dessa bedömningar har inte givit vid handen att förhållandena ändrats så att skäl funnits att ändra områdets klassificering som nyckelbiotop.

Markägarens möjlighet att begära överprövning

Vad gäller frågan om markägares möjlighet att få frågan om klassificeringen överprövad, d.v.s. få en förnyad prövning i högre instans genom överklagande, skall anföras följande.

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår bl.a., att frågan om vilka beslut som får överklagas anges i specialförfattningar eller får lösas i rätts-tillämpningen (prop. 1985/86:80 sid. 45).

Nyckelbiotopsinstitutet är inte av statsmakten formellt reglerat i någon författning. Skogsstyrelsen anser bl.a. mot den bakgrunden, att det inte är fråga om något förvaltningsrättsligt beslut utan en bedömning av arten och graden av naturvärden på fastigheten. Denna bedömning är ett led inom ramen för det uppdrag som Skogsstyrelsen fått av Riksdag och Regering att verka för att skydda värdefulla naturmiljöer. Detta ansvar åvilar stat och markägare gemensamt.

Avslutande synpunkter

Skogsstyrelsen delar inte anmälarnas uppfattning att myndigheten inte iakttagit saklighet och opartiskhet. Klassificering av område som nyckelbiotop är inte något förvaltningsbeslut och är på den grunden inte överklagbart. Markägaren har möjlighet att få frågan om markområdets på dennes fastighet klassificering som nyckelbiotop omprövad. ---

Lars Englund, Alli Englund och Lars Arne Englund kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 11 december 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO brukar inte uttala sig i frågor som grundar sig på bedömningar eller kräver särskild sakkunskap. Jag har bl.a. därför begränsat min granskning av ärendet till handläggningen av anmälarnas begäran om omprövning.

Anmälarnas klagomål tar sikte på att klassificeringen som sådan av ett område som nyckelbiotop inte kan omprövas eller överklagas. I anmälan framförs bl.a. att klassificeringen försvårar möjligheten att avsätta timmer från ett nyckelbiotopsområde, även om Skogsstyrelsen medger avverkning, eftersom många virkesköpare är miljöcertifierade och certifieringsvillkoren innebär hinder mot att köpa timmer från nyckelbiotoper.

I Skogsstyrelsens Handbok för inventering av nyckelbiotoper (s. 17) framhålls vikten av att bl.a. virkesköpare på ett tidigt stadium får information om fastigheter med nyckelbiotoper. Informationen från inventeringen registreras i en av Skogsstyrelsen förd databas. Informationen finns tillgänglig genom Skogskartan med Skogens Pärlor som återfinns på Skogsstyrelsens hemsida.

Det är där möjligt att söka på en viss fastighet och ta del av förekomsten av bl.a. nyckelbiotop.

Skogsstyrelsen har redogjort för att nyckelbiotopsinventering utförs på uppdrag av regeringen och att den närmare handläggningen av inventeringarna inte är formellt författningsreglerad. Skogsstyrelsen upplyser att det i Handbok för inventering av nyckelbiotoper i detalj beskrivs hur inventeringen ska genomföras. Där (s. 21) anges bl.a. avseende bestånd som felaktigt bedömts vara nyckelbiotoper att en ny bedömning måste göras av minst två erfarna inventerare.

Av utredningen framgår beträffande de närmare omständigheterna bl.a. följande.

Åren 1997 och 2001 genomförde dåvarande skogsvårdsstyrelsen inventeringar på anmälnas fastighet Kalix Sören 3:3. Efter båda inventeringarna informerades markägarna om att det hade påträffats områden med nyckelbiotop på fastigheten. Markägarna underrättades samtidigt om att sannolikt varje arbetsföretag tänkt att beröra biotopen var samrådspliktigt enligt det vid respektive tillfälle gällande regelverket. Till informationen fogades en beskrivning och allmän bedömning av den aktuella nyckelbiotopen. I den angavs när det gällde resultatet efter inventeringen den 13 juni 1997 bl.a. ”området bör lämnas helt orört, även död ved, för att behålla de höga naturvärden som finns”. Markägarna kontaktade vid flera tillfällen Skogsstyrelsen med en begäran om borttagande av klassificeringen som nyckelbiotop. Enligt vad som framkommit gjorde två tjänstemän från Skogsstyrelsen ett besök på den aktuella fastigheten i november 2004 varvid markägarna underrättades om att klassificeringen inte skulle undanröjas. I januari 2006 återkom markägarna till Skogsstyrelsen med sin begäran vilken besvarades av myndigheten vid telefonsamtal. I maj respektive december 2006 mottog Skogsstyrelsen skriftliga framställningar där markägarna upprepade sin begäran. Enligt remissyttrandet underrättade Skogsstyrelsen i december 2006 och februari 2007 skriftligt markägarna om att man inte funnit skäl att ändra klassificeringen.

Skogsstyrelsen har uppgett att klassificeringen av ett område kan tas upp till förnyad prövning hur många gånger som helst. Jag konstaterar också att markägarnas framställningar om borttagande av klassificeringen har resulterat i att inventerare åter har besökt fastigheten och att framställningarna har besvarats men inte bifallits av myndigheten. Vad anmälnarna anfört om omprövning föranleder med hänsyn till vad som kommit fram inga ytterligare åtgärder eller uttalanden av mig.

Skogsstyrelsen anmodades också att belysa skogsägarnas möjlighet till prövning i högre instans av inventerarnas bedömning. Skogsstyrelsen har uttalat att, bl.a. mot bakgrund av att nyckelbiotopsinstitutet inte är författningsreglerat, klassificeringen inte utgör ett förvaltningsbeslut och därför inte är överklagbart. Skogsstyrelsen har också påpekat att anmälnarna inte formellt

har överklagat att områden på den aktuella fastigheten har klassats som nyckelbiotoper.

Det finns som sagt ingen författningsreglering om klassificeringens överklagbarhet. Det finns dock ett flertal rättsfall avseende frågan om överklagbarhet som enligt min mening kan vara av intresse i detta fall. I t.ex. RÅ 2004 ref. 8 ansågs en av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse, kompletterad med ett pressmeddelande jämte vissa ytterligare uppgifter på verkets hemsida – trots att den rubricerats som information – utgöra ett överklagbart beslut. Regeringsrätten uttalade bl.a. följande.

Överklagandeinstitutets funktion är, som nämnts, att bereda den av ett beslutsverkningar berörde en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, eller med andra ord att få de av honom oönskade verkningarna eliminerade. Därav följer att principiellt endast beslut som har – eller åtminstone är ägnade att få – en påvisbar effekt tillerkänns överklagbarhet. Anvisar rättsordningen särskilda medel, som garanterar att den avsedda effekten uppnås – är beslutet sålunda exigibelt – är saken helt klar. Detsamma gäller om beslutet medför positiv rättskraft och alltså utan att omprövas läggs till grund för senare beslut, som direkt kan genomdrivas mot adressaten. Åtskilliga beslut är emellertid, trots avsaknad av dylika s.k. rättsverkningar, överklagbara av den anledningen att de ändå är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation. Vad som motiverar att beslutet tillerkänns överklagbarhet är just dess faktiska effekter; termen ”rättslig verkan” betecknar endast ett av rättsordningen anvisat medel för att åstadkomma en faktisk verkan.

Frågan har också berörts i litteraturen, se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 259 f. och Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 232 f., 241 f., 557 f. och 572 f. samt Ragnemalm, Förvaltning i förvandling (FT 2005 s. 445–457).

I detta ärende gör anmälarna uppenbarligen gällande att inventeringarna medför konsekvenser för dem i utnyttjandet av deras fastighet och att detta ligger bakom deras begäran om omprövning. De har dock inte begärt domstols prövning, och någon författningsreglerad möjlighet till överprövning finns inte. Jag vill emellertid i detta sammanhang peka på bestämmelsen i 3 § andra stycket förvaltningslagen (1986: 223) enligt vilken förvaltningslagens bestämmelser om överklagande alltid skall tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Frågan om den bestämmelsens tillämplighet i detta fall kan inte prövas av mig och bör inte heller bedömas av mig.

Överklagandefrågan föranleder inte något ytterligare uttalande av mig.

Jag noterar att regeringen den 6 december 2007 har beslutat att ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att föreslå nya arbetsmetoder för skydd av värdefull natur. Eftersom mitt beslut kan vara av intresse i detta

arbete översänder jag det till Regeringskansliet och Naturvårdsverket för kännedom.

Initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av tillsynsärenden enligt miljöbalken och djurskyddslagen (1988:534)

(Dnr 4978-2006)

I ett beslut den 12 december 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

Till JO inkom under hösten 2006 uppgifter om att det förelåg brister i Miljö- och byggnämndens i Värmdö kommun handläggning av ett djurskyddsärende avseende hundhållning. Från nämnden inhämtades de beslut som meddelats samt ärendeutskrifter i nämndens ärenden avseende den aktuella hundhållningen. Vad som framkommit sammanställdes i en promemoria enligt följande.

Djurägaren medgavs den 22 oktober 1996 tillstånd för hållande av 10 vuxna yorkshireterrier. Miljö- och hälsoskyddsnämnden (numera Miljö- och byggnämnden) i Värmdö kommun beslutade den 12 november 2002 (dnr 2000-2257) att med stöd av 16 § djurskyddslagen (1988:534) återkalla tillståndet. Dessutom beslutade nämnden att med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken förbjuda hållande av hundar på fastigheten och vid vite om 50 000 kr förelägga djurägaren att snarast, dock senast sex månader från delfäende av beslutet, upphöra med all hundhållning på fastigheten. Delgivning av beslutet skedde den 24 februari 2003.

Miljö- och byggnämnden beslutade den 9 september 2003 att hos länsrätten hemställa om utdömmande av det förelagda vitet, att med stöd av 16 § djurskyddslagen återkalla kenneltillståndet samt att med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken förbjuda hållande av hundar på fastigheten och vid vite om 100 000 kr förelägga djurägaren att snarast och senast fyra månader från delfäende av beslutet upphöra med all hundhållning på fastigheten. Delgivning av detta beslut skedde den 14 januari 2004.

Nämndens ansökan om utdömmande av det i beslutet den 12 november 2002 förelagda vitet kom in till Stockholms tingsrätt, Miljödomstolen, den 17 oktober 2003. Ansökan synes dock dessutom ha getts in till Länsrätten i Stockholms län som den 6 juli 2004 avskrev målet (nr 18623-03) från vidare handläggning med hänvisning till att nämnden samma dag hade återkallat sin ansökan.

Nämnden beslutade den 15 juni 2004 att hos miljödomstolen hemställa om utdömmande av det i beslutet den 9 september 2003 förelagda vitet samt att med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken förbjuda hållande av hundar på fastigheten och vid löpande vite om 20 000 kr per månad förelägga djurägaren att snarast och senast tre månader från delfäende av beslutet upphöra med all hundhållning på fastigheten. Delgivning av detta beslut synes ha skett den 21 april 2005.

Nämndens ansökan om utdömande av det i beslutet den 9 september 2003 förelagda vitet kom in till miljödomstolen den 6 juli 2005.

Med anledning av nämndens ansökningar förpliktade miljödomstolen den 23 mars 2006 i mål nr M 522-03 och M 27298-05 djurägaren att till staten utge vite med sammanlagt 150 000 kr. Av inhämtade upplysningar framgår att miljödomstolens dom har överklagats och att Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, mål nr M 3590-06 inte är avslutat.

Länsrätten avvisade den 11 augusti 2006 i mål nr 15669-06 en ansökan från nämnden om utdömande av vite med hänvisning till att det enligt 20 kap. 2 § 8 miljöbalken är miljödomstol som prövar sådana frågor enligt balken. Nämnden skickade den 15 augusti 2006 ansökningen om utdömande av vite till miljödomstolen.

I dagboksbladen förekommer ett stort antal anteckningar om klagomål på störningar från hundhållningen samt om vanvård av hundar. Bland annat kom det under mars månad 2005 in uppgifter till nämnden om att en hund som en person skulle köpa från djurhållaren var undernärdd och hade hjärtfel. Hunden hade därför lämnats tillbaka. I ärendet (dnr 2005-633) förekom också uppgifter om att hunden hade behandlats illa av djurhållaren. Den ansvarige handläggaren gjorde den 5 september 2005 följande anteckning i diariet: ”Uppgifterna i klagomålet är noterat. Ärendet bedöms dock inte att kunna drivas vidare (civilrättsligt).” Därefter finns ingen ytterligare åtgärd antecknad i det ärendet.

Den 31 mars 2005 genomfördes en oanmäld inspektion på fastigheten (dnr 2005-745). Djurhållaren var inte hemma. Från inspektionen noterades bl.a. att ett par yorkshireterrier var instängda i ett rum, att golvet var smutsigt och att det fanns flera högar med avföring från hundar på en fönsterbräda. Ett planerat besök som ursprungligen hade bokats in med djurhållaren till den 26 april 2005 sköts på dennas initiativ upp fem gånger och genomfördes den 3 oktober 2005 (i beslutet om omhändertagande anges tidpunkten till den 1 september 2005, se dock dagboksbladet.) Nämnden noterade att det trots att bostaden/kennel lokalen var städad luktade kraftigt av avföring och urin från hundarna. Veterinären som var med vid inspektionen kontrollerade cirka tio hundar utan att notera någon anmärkning om vanvård men att djurhållaren svårigen kunde sköta ett så stort antal hundars behov av vård, rastning och social stimulans. Risken för otillåtna parningar bedömdes vara stor med efterföljande djurskyddsproblem såsom förllossningskomplikationer för unga tikar. Risken för spridning av smittsamma sjukdomar bedömdes också som stor när så många hundar levde tätt och tvingades uträta sina behov inomhus.

Därefter begärde nämnden den 26 augusti 2006 hjälp från polismyndigheten för att kunna genomföra en oanmäld inspektion. Denna inspektion genomfördes den 19 september 2006 och nämnden beslutade samma dag (dnr 2005-745) att omedelbart omhänderta samtliga hundar enligt 32 § första stycket 1 och 3 djurskyddslagen. Beslutet underställdes Länsstyrelsen i Stockholms län och nämnden anmälde samtidigt att det fanns förutsättningar att enligt 29 § djurskyddslagen besluta om förbud för djurhållaren att ha hand om djur. Länsstyrelsen beslutade den 12 oktober 2006 (dnr 2821-06-73196 och 2821-06-73197) att nämndens beslut skulle bestå samt att beslutet skulle gälla även efter omhändertagandet födda och ofödda valpar. Vidare beslutade länsstyrelsen att tills vidare förbjuda djurhållaren att ha hand om hundar.

Av handlingarna framgick sålunda att nämnden den 12 november 2002 förbjöd hållande av hundar på den aktuella fastigheten och att hundhållningen

2008/09:JO1

upphörde först genom nämndens ingripande enligt djurskyddslagen den 19 september 2006.

Jag beslutade att i ett initiativärende utreda nämndens handläggning av ärendena.

Utredning

Miljö- och byggnämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig. Nämnden anförde i ett yttrande den 12 december 2006 följande.

Ärendet

I september 2006 omhändertogs samtliga hundar vid en kennel utan tillstånd. Länsstyrelsen beslutade om djurförbud och att djuren skulle säljas. Ingripandet skedde efter en serie anmälningar och beslut som överklagats. Kommunens ansats att med föreläggande sätta kraft bakom beslut har inte ”vunnit laga kraft” förrän dom meddelades i Miljööverdomstolen den 11 november 2006.

Bakgrund

Den 22 oktober 1996 gav miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstånd att på rubricerad fastighet hålla tio yorkshireterrier. Sedan ett flertal klagomål på störningar från kennelverksamheten inkommit till nämnden beslutade nämnden att begränsa antalet hundar till fyra (1997-06-17). Beslutet överklagades och länsstyrelsen biföll överklagan 1998-08-20 och upphävde nämndens beslut. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade att överklaga länsstyrelsens beslut. Länsrätten avslog 1999-04-08 överklagan. Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut 1997-06-17 grundar sig på hälsoskyddslagen och begreppet sanitär olägenhet som ansågs föreligga med en verksamhet med tio hundar som orsakade påtagliga störningar för grannarna.

Efter förnyade klagomål på verksamheten beslutade nämnden 2002-11-12 att med stöd av miljöbalken förbjuda hållande av hundar på fastigheten vid vite om 50 000 kronor. Samtidigt återkallades tillståndet till kennelverksamhet enligt djurskyddslagen. Beslutet delgavs hundägaren 2003-02-24.

Miljö- och byggnämnden beslutade 2003-09-09 att döma ut förelagt vite och vid vite av 100 000 kronor förelägga hundägaren att senast fyra månader efter delfäendet ha upphört med hundhållningen. Beslutet delgavs hundägaren 2004-02-14. Miljö- och byggnämnden beslutade hemställa om utdömande av förelagt vite 2004-06-15 samt att med stöd av miljöbalken förbjuda hundhållning på fastigheten vid löpande vite om 20 000 kr/månad.

Miljödomstolen beslutade 2006-03-27 att djurägaren förpliktigas att till staten utge vite med 150 000 kronor. Beslutet överklagades. Miljööverdomstolen beslutade 2006-11-06 att inte meddela prövningstillstånd. Miljödomstolens dom står fast.

Under tiden inkom nya klagomål på störningar och vanvård av hundarna. Därför företogs en inspektion 2005-03-31. Då bedömdes att veterinär bör kontrollera hundarna och avgöra om någon vanvård kan konstateras. På grund av svårigheter att få kontakt med hundägaren och därmed tid för inspektion sköts inspektionen upp till efter sommaren och utfördes först 2005-10-03.

Ägaren till kenneln har satt i system att inte svara eller öppna då förvaltningen tagit kontakt.

Veterinären undersökte tio hundar och kunde inte konstatera vanvård eller sjukdomar hos hundarna. Dock bedömdes förhållandena sådana att en oanmäld inspektion borde genomföras efter ett tag. Avsikten var att genomföra denna före sommaren 2006, men av olika skäl gick det inte att samordna en insats från fyra organ förrän september 2006. Då fann man 146 hundar som omhändertogs av polisen. Hundarna fördes till hundstallet . . . Veterinären konstaterade inte direkt vanvård av djuren, men en undermålig och direkt olämplig miljö samt bristande pälsvård. Efter några veckor beslutades om djurförbud och försäljning av hundarna.

Förvaltningens bedömning

Störning från det stora antalet hundar har varit omfattande och beslut har tagits med stöd av miljöbalken för att få stopp på de olägenheter som verksamheten förorsakat grannar.

På grund av svårighet att delge hundägaren fattade beslut och den långa handläggningstiden i miljödomstolen har ärendet dragit ut på tiden och inte avgjorts i Miljööverdomstolen förrän fyra år efter nämndens beslut om förbud att hålla hundar på fastigheten.

Klagomål och misstankar om vanvård av hundarna inkom under 2005 men framför allt sommaren 2006. Med anledning härav gjordes inspektion med deltagande av veterinär på hösten 2005 och med veterinär och polis i september 2006.

Miljö- och byggnämndens beslut 2006-06-07 skickades till länsrätten med hemställan om utdömmande av vite. Tyvärr skickades beslutet till fel instans vilket innebar att ärendet översändes till miljödomstolen först den 15 augusti 2006.

Som framgår av ovanstående bakgrundsbeskrivning har nämndens tillsynsverksamhet i huvudsak behandlats i enlighet med hälsoskyddslagen och miljöbalkens bestämmelser om sanitär olägenhet. Då misstankarna framfördes om att brister i hundhållningen förekom började ärendet även hanteras enligt djurskyddslagen. Lagens bestämmelser var grund för beslut om omhändertagande av 146 hundar i september 2006.

Miljö- och byggförvaltningen insåg tidigt att kennelägaren inte borde få syssla med hunduppfödning, men kunde först sen vanvård konstaterats och verifierats av länsstyrelse/länsrätt nå sitt mål om ett slut med verksamheten. Reglerna om störning leder inte till något snabbt resultat eftersom de kan överklagas i instans efter instans.

Vi konstaterar att verksamheten under senaste året gått helt överstyr och att hundägaren förmodligen gömt undan ett flertal hundar vid tidigare inspektioner. – – Vi är trots allt av den uppfattningen att ärendet handlagts i enlighet med den tillsynsverksamhet som ålägges nämnden enligt miljöbalk och djurskyddslag. Visst är handläggningen utdragen och inte helt i linje med förvaltningslagens regler, men det hänger samman med kraven på rättssäkerhet.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller

upphäva myndigheternas beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO uttalar sig således inte om vilka beslut som handläggningen av ett ärende bör utmynna i eller om ett beslut är riktigt i sak.

Nämnden har i detta ärende haft att tillämpa såväl bestämmelser i djurskyddslagen som i miljöbalken. Bestämmelserna i djurskyddslagen avser att tillförsäkra att djur behandlas väl. Miljöbalken innehåller bestämmelser till skydd för människors hälsa och för miljön.

Enligt 16 § djurskyddslagen krävs tillstånd till t.ex. kennelverksamhet. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till att den sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och att de anläggningar i vilka verksamheten skall bedrivas är lämpliga från djurskyddssynpunkt. Ett tillstånd kan återkallas. Nämndens beslut att återkalla ett tillstånd får överklagas hos länsstyrelsen, 38 § djurskyddslagen. Nämnden kan bestämma att beslutet skall gälla omedelbart även om det överklagas (se 74 § andra stycket djurskyddsförordningen [1988:539] samt, för tiden innan den 1 juli 2006, 39 § andra stycket djurskyddslagen). Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i 16 § kan enligt 36 § djurskyddslagen dömas till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är att anse som ringa skall inte dömas till ansvar.

Nämnden beslutade den 12 november 2002 att återkalla tillståndet att driva kennelverksamhet. Beslutet, som delgavs verksamhetsutövaren den 24 februari 2003, har inte överklagats och har vunnit laga kraft under mars månad 2003. Efter denna tidpunkt har således kennelverksamheten bedrivits utan tillstånd. Av handlingarna framgår inte att nämnden i anslutning till detta gjort några särskilda överväganden enligt djurskyddslagstiftningen. Nämnden kände till att det fanns ett mycket stort antal hundar på fastigheten och fick i vart fall under mars 2005 del av uppgifter om vanvård av hundar. Trots detta dröjde det till september 2006 innan nämnden i ett beslut grundat på djurskyddslagen tog ställning till hundhållningen. Jag ser mycket allvarligt på detta dröjsmål. Jag ifrågasätter också nämndens beslut den 9 september 2003 att återkalla ett tillstånd som genom ett lagakraftvunnet beslut redan var återkallat.

Parallellt med djurskyddsärendet har nämnden handlagt ett ärende enligt miljöbalken. I beslutet den 12 november 2002 förbjöd nämnden med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken hållande av hundar på den aktuella fastigheten samt förelade djurägaren vid vite av 50 000 kr att snarast dock senast sex månader efter delfäende av beslutet upphöra med hundhållning. Av ett tjänsteutlåtande som upprättats inför nämndens beslut framgår att förvaltningen gjorde bedömningen att kennelverksamheten utgjorde en olägenhet för de närboende. Bland annat åberopades 9 kap. 3 § miljöbalken och 36 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Sedan detta beslut har vunnit laga kraft har nämnden ansökt om utdömande av vitet.

Nämnden har därefter i ytterligare vitesförelägganden försökt förmå djurägaren att upphöra med verksamheten. Handläggningen i dessa delar tyder på att nämnden aktivt försökt att komma till rätta med de olägenheter som bedömts föreligga.

När det gäller nämndens ansökningar om utdömande av vite anmärker jag följande. En ansökan om utdömande av vite prövas enligt huvudregeln av länsrätt (se lagen [1985:206] om viten). Har vitet förelagts med stöd av miljöbalkens regler prövas dock frågan av miljödomstolen (1 § andra stycket viteslagen och 20 kap. 2 § miljöbalken). Uppenbarligen har dessa bestämmelser inte varit helt kända för nämnden eftersom ansökan vid två tillfällen gjorts till fel instans. Av handlingarna framgår emellertid att ansökningarna har kommit miljödomstolen till handa. Den felaktiga hanteringen har dock fått till följd att handläggningen onödigt fördröjts.

En ansökan om utdömande av vite som ställts till miljödomstolen och som beslutats av nämnden den 15 juni 2004 har inte kommit in till miljödomstolen förrän den 6 juli 2005. Den utdragna handläggningen förefaller svårförklarlig. Nämnden har uppgett att delgivningssvårigheter i vissa fall medfört en lång handläggningstid. Det nu påtalade dröjsmålet kan dock inte förklaras med delgivningssvårigheter. Ett beslut om att hos domstol ansöka om utdömande av ett vite kan inte överklagas av verksamhetsutövaren och behöver inte heller delges denne.

Enligt min uppfattning har nämndens handläggning försvårats av och blivit otydlig på grund av att nämnden handlagt ärenden som styrs av olika regelsystem i samma beslut. Naturligtvis kan det vara så att en verksamhet eller störningskälla ger upphov till olika typer av problem som nämnden har att ta ställning till och det kan i sådana fall vara lämpligt att handlägga de olika frågorna i ett sammanhang. Många gånger kan det dock vara lämpligt att hantera de skilda ärendetyperna i separata beslut. I vart fall måste ett eventuellt gemensamt beslut utformas så att det tydligt framgår vilka överväganden som har gjorts i de olika delarna och hur beslutet i respektive del kan överklagas.

I detta fall har nämnden haft att pröva verksamheten utifrån såväl djurskyddslagens som miljöbalkens bestämmelser. I ett och samma beslut har nämnden (se t.ex. beslut den 9 september 2003) hemställt om utdömande av ett tidigare förelagt vite, med stöd av djurskyddslagen återkallat ett kenneltillstånd samt med stöd av miljöbalken vid nytt vite förelagt verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten. Utöver det faktum att det är olika överväganden som skall göras i de olika sakfrågorna är det också olika bestämmelser om hur besluten kan överklagas. En ansökan om utdömande av vite kan som tidigare nämnts inte överklagas utan den skall direkt lämnas till den domstol som har att pröva frågan, ett återkallande av ett kenneltillstånd överklagas hos länsstyrelsen och ett föreläggande enligt miljöbalken överklagas

2008/09:JO1

hos miljödomstol. Med hänsyn till det sagda borde nämnden enligt min mening i allt fall när det gäller djurskydds- respektive miljöbalksärendena ha handlagt dem i skilda beslut.

Med dessa uttalanden och med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggning av ärenden om tillstånd till dumpning

(Dnr 2109-2007)

I ett beslut den 11 december 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

I en artikel i Göteborgs-Posten den 29 april 2007 fanns uppgifter om att Länsstyrelsen i Västra Götalands län regelmässigt handlägger och fattar beslut om tillstånd till dumpning.

Enligt 15 kap. 31 § miljöbalken, MB, gäller förbud mot dumpning av avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Avfall får inte heller dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Av 15 kap. 33 § MB framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom beslut i det enskilda fallet får medge dispens från förbudet, om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa och miljön. Av 46 § första stycket avfallsförordningen (2001:1063) framgår att frågor om dispens från dumpningsförbudet prövas av Naturvårdsverket efter att ha hört Fiskeriverket.

Med anledning av uppgifterna i artikeln och mot bakgrund av de nyss nämnda bestämmelserna beslöt jag att ta upp saken till utredning.

Utredning

Länsstyrelsen anmodades att yttra sig mot bakgrund av uppgifterna i artikeln och de nyss nämnda bestämmelserna.

Länsstyrelsen anförde i huvudsak följande i sitt remissvar (bilagor utesluttas).

Länsstyrelsens ståndpunkt är att regelverket är komplicerat och att länsstyrelsens tillämpning överensstämmer med lagstiftningen. Länsstyrelsen menar också att miljöskyddskraven blir tillgodosedda på bästa sätt genom länsstyrelsens prövningsförfarande. Förfarandet är dessutom kostnadseffektivt ur samhällsekonomisk synpunkt.

Den rättsliga regleringen av dumpning av avfall i vatten

Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten (dumpningslagen) gällde under åren 1972 till 1989. Vad som avses med sådant avfall som dumpningslagen är tillämplig på har behandlats i förarbetena till lagen, prop. 1971:160 s. 13 ff under specialmotiveringen till 1 §. Där anförs följande.

Avfallsbegreppet är svårt att ange tydligt. Den föreslagna lagstiftningen tar närmast sikte på avfall från industrier och annan likartad verksamhet i form av olika slags giftiga produkter. Men avfallsbegreppet omfattar även utrangerade bilar, järnskrot, gummidäck e.d. Något krav på att avfallet kan medföra förgiftning eller annan skada har som tidigare nämnts inte uppställts. *Åtgärder som tippning av sådana muddringsmassor eller sten- och jordmassor som inte innehåller avfall omfattas inte av lagen.* (Här kursiverat) Eftersom sådana åtgärder utgör miljöfarlig verksamhet i miljöskyddslagens mening kan man dock ingripa med stöd av den lagen.

Av 1 § miljöskyddslagen framgår att lagen inte är tillämplig på sådant utsläpp av avfall som avses i dumpningslagen.

Tippning (eller med synonyma ord, dumpning eller utsläpp) av icke förorenade avfall har sedan åtminstone 1981 varit förprövningspliktigt enligt miljöskyddslagen, se bilagan till miljöskyddsförordningen (1981:574), punkt 2.3. Enligt den efterföljande versionen av miljöskyddsförordningen (1989:364) erhöll det aktuella avsnittet följande lydelse från och med den 1 juli 1989:

– utsläpp av fast avfall eller något annat fast ämne från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller uppläggning av ett sådant ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvattnen, punkt 92.04 prövningsnivå B².

Miljöskyddsförordningen ändrades från och med den 1 juli 1994 och fick i berörda delar följande lydelse:

– utsläpp av fast avfall eller något annat fast ämne från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller uppläggning av ett sådant ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvattnen och där föroreningsrisken inte bedöms som ringa – punkt 92.04-01, prövningsnivå B

– uppläggning av fast avfall eller något annat fast ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvattnen och där föroreningsrisken bedöms som ringa – punkt 92.04-02, prövningsnivå C³.

Den risk för förorening som här avses är grumling och annan fysisk påverkan på växt- och djurliv i vattnet.

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Samtidigt upphörde bland annat miljöskyddslagen och dumpningslagen att gälla. Bestämmelserna i dumpningslagen överfördes till miljöbalkens kapitel om avfall, se 15 kap. 31–33 §§. Av kommentaren till balken (Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar, del 1, 15:43) framgår följande.

² Prövningsnivå B innebär att tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen.

³ Prövningsnivå C innebär att anmälan skall göras till den kommunala miljönämnden.

Genom bestämmelserna har lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten införlivats i MB:s avfallskapitel. Detta har skett utan att bestämmelserna har ändrats i sak. Äldre förarbeten kan därmed fortfarande sägas vara tillämpliga.

Miljööverdomstolen har i flera domar uttalat att äldre förarbeten och rättspraxis är relevanta vid prövningar enligt miljöbalken när äldre bestämmelser utan någon förändring har överförts till balken, se exempelvis Miljööverdomstolens dom den 2 juni 2005 i mål M 6671-04.

I miljöbalken har emellertid utsläpp eller uppläggning av muddermassor även reglerats i 9 kap. och i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH), på ett sätt som mycket liknar den tidigare regleringen i miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen.

Förprövningsplikten enligt balken regleras i bilagan till FMH. Den ursprungliga lydelsen av berörd del av förordningen var

– uppläggning eller utsläpp av fast avfall (omfattar inte farligt avfall) eller något annat fast ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken inte bedöms som ringa – provningskod (SNI.kod) 90.007-1 B

– uppläggning eller utsläpp av fast avfall (omfattar inte farligt avfall) eller något annat fast ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken bedöms som ringa – 90.007-2 C.

Bilagan till FMH har ändrats ett flertal gånger. De angivna delarna av bilagan har sedan den 1 december 2001 (SFS 2001:748) följande lydelse.

– uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål, muddringsmassor eller inert avfall som uppkommer vid gruv- eller täktverksamhet, på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken inte är endast ringa – 90.007-1 B

– uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål, muddringsmassor eller inert avfall som uppkommer vid gruv- eller täktverksamhet, på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken är ringa – 90.007-2 C.

Av Naturvårdsverkets läsanvisning till förteckningen över miljöfarliga verksamheter (Allmänna Råd 99:1) framgår att provningspunkterna omfattar ”engångsuppläggning av massor såväl på land som i vattenområde”. I senare läsanvisningar har det citerade textavsnittet tagits bort.

En helt ny bilaga till förordningen träder i kraft den 1 januari 2008 (SFS 2007:674).

Problemen med dubbelprövning av muddertippningsärenden uppmärksammades av Miljöbalkskommittén. Den 1 juli 2002 gjordes en ändring i 21 kap. 3 § miljöbalken bland annat i syfte att göra det möjligt för en miljödomstol att pröva tippning av muddermassor om den tippningen har ett samband med ett annat ärende som domstolen har att pröva, prop. 2001/02:65, sid 47–48, SFS 2002:175. Genom en ändring i 19 kap. 3 § miljöbalken som gäller från den 1 augusti 2005 är det möjligt för en länsstyrelse som prövar ett tillståndsärende att samtidigt pröva ett ärende om dumpning enligt 15 kap. 31 § miljöbalken. Därmed kan en tidsödande och ineffektiv dubbelprövning undvikas.

Länsstyrelsens uppfattning om rättsläget

Länsstyrelsen har sedan flera årtionden tillämpat regelverket på så sätt att länsstyrelsen prövar ärenden om tippning av *rena muddermassor* såsom miljöfarlig verksamhet. Om tippningen görs för att bli av med muddar som för ägaren utgör ett avfall så anser länsstyrelsen att denna kvittblivning är en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. (Om de uppgrävda massorna nyttiggörs för exempelvis byggande av en hamn är detta nyttiggörande en i allmänhet tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, men detta är en annan frågeställning än den som föranlett JO-ärendet.) Prövningen skedde tidigare enligt miljöskyddslagen och efter balkens tillkomst enligt bestämmelserna i 9 kap. miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Det finns således i miljöbalken två olika sätt för miljöprövningen av dumpning av muddermassor, dels ett förbud enligt 15 kap. 31 § miljöbalken med en dispensmöjlighet som prövas av Naturvårdsverket och dels en tillstånds- eller anmälningsprövning enligt 9 kap. miljöbalken där prövningen sker av länsstyrelsen eller den kommunala miljönämnden. Ett förbud med en dispensprövning är generellt sett ett strängare regelverk än en tillåtlighetsprövning men skillnaden i de konkreta fallen när det gäller tippning av icke förorenade muddermassor bör inte överdrivas.

Vad som kan tala för att muddertippning sedan den 1 december 2001 inte är tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken är att ordalydelsen för den åtgärd som är förprövningspliktig ändrades i bilagan till förordningen från ”uppläggning eller utsläpp” till ”uppläggning”. Även Naturvårdsverkets läsanvisningar ändrades på ett sätt som kan tolkas att utsläpp av rena muddermassor i vatten inte längre omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken. Emellertid ändrades inte den grundläggande ordalydelsen i 5 § FMH där det i punkt 3 fortfarande föreskrivs förbud i vissa fall att bedriva tillståndspliktig verksamhet som innebär att ”... släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen”.

Länsstyrelsen har som sagt under lång tid fattat beslut i muddertippningsärenden enligt det förfarande som har föranlett JO att begära ett yttrande från länsstyrelsen. Regelsystemet är som framgår ovan mycket krångligt och kraven för tillstånd eller anmälan för dumpning har ofta ändrats. Uttalanden i propositionen till dumpningslagen pekar på att dumpning av rena massor bör prövas som miljöfarlig verksamhet. Naturvårdsverkets läsanvisningar från 1999 till FMH-bilagan måste rimligen tolkas som att muddertippning i vatten som kan orsaka skadlig grumling är en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Genom att ordet ”utsläpp” ströks från den aktuella SNI-koden några år efter balkens ikraftträdande har möjligen avsikten, eller i vart fall en effekt kunnat bli, att en länsstyrelse, som i egenskap av tillsynsmyndighet för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken prövar en fråga om att få muddra, inte längre skulle ha rätt att samtidigt även pröva frågan om tippning av muddret. Såvitt länsstyrelsen känner till har de ofta och i detaljer ändrade formuleringarna av prövningskriterierna inte uttryckligen givits den innebörden att en länsstyrelse inte längre skulle vara behörig att pröva dumpning av rena muddermassor. Såsom har påpekats ovan är dumpningslagen enligt lagens förarbeten inte tillämplig på sådan dumpning.

Naturvårdsverket har känt till den praxis som har tillämpats av Länsstyrelsen. Det har inte framförts någon kritik till länsstyrelsen mot förfarandet.

Det går således att finna stöd för att prövning av ett ärende om dumpning av muddermassor antingen kan prövas hos Naturvårdsverket enligt 15 kap. eller hos länsstyrelsen enligt 9 kap. varvid länsstyrelsen enligt 19 kap. 3 § även kan pröva ärendet enligt 15 kap. miljöbalken. Ingendera av modellerna förefaller vara fel. Vad som dock verkar uppenbart är att prövningen som ju syftar till att undvika miljöolägenheter bör vara enklare och effektivare hos länsstyrelsen som ofta har stor erfarenhet av förhållandena på platserna för muddringen beträffande eventuellt tidigare dumpningar på platsen, bottenförhållandena, fiske, friluftsliv med mera. Prövningsförfarandet effektiviseras om länsstyrelsen kan ta ställning till både muddring och muddertippning i ett och samma beslut jämfört med om länsstyrelsen enbart prövar muddringen och frågan om tippningen av samma muddermassor dispensprövas av Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket anmodades därefter att yttra sig i ärendet. I verkets yttrande den 14 november 2007 anfördes följande.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser att det tydligt framgår av gällande lagstiftning att Naturvårdsverket är den myndighet som prövar frågor om dispens från dumpningsförbudet. Vidare framgår att en ansökan om dispens från dumpningsförbudet under vissa förutsättningar får prövas av en miljödomstol.

Skäl

Frågan om dumpning är reglerad i flera konventioner som Sverige har ratificerat (se t.ex. Londonkonventionen, SÖ 1974:8 och SÖ 2000:48) och ett generellt förbud mot dumpning har funnits i Sverige sedan början av 1970-talet.

Enligt 15 kap. 31 § miljöbalken får avfall inte dumpas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Av 15 kap. 33 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom beslut i det enskilda fallet får medge dispens från dumpningsförbudet, om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa och miljön.

Enligt 46 § avfallsförordningen prövas frågor om dispens från dumpningsförbudet av Naturvårdsverket efter att ha hört Fiskeriverket.

Av 21 kap. 3 § miljöbalken framgår att ärenden som annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun under vissa förutsättningar får prövas av en miljödomstol. I 19 kap. 3 § miljöbalken, som innehåller bestämmelser om länsstyrelsens prövning, hänvisas till vad som sägs i 21 kap. 3 § när det är fråga om ärenden som annars skulle ha prövats av en *kommun*.

Ordalydelsen i 19 kap. 3 § miljöbalken medger således inte att länsstyrelsen prövar ett ärende som annars skulle ha prövats av Naturvårdsverket.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det tydligt i lagstiftningen att dumpningsfrågor ska prövas enligt 15 kap. miljöbalken och att det är Naturvårdsverket som är prövningsmyndighet. Naturvårdsverket delar inte länsstyrelsens uppfattning att dumpning kan prövas även enligt 9 kap. miljöbalken. ”Uppläggning” enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig

verksamhet och hälsoskydd omfattas inte av dumpningsbestämmelserna eftersom det som avses är uppläggning i områden som normalt sett inte täcks av vatten.

Naturvårdsverket utreder för närvarande en ändring av bestämmelserna som skulle innebära att länsstyrelsen i stället för Naturvårdsverket pekas ut som den myndighet som prövar frågor om dispens från dumpningsförbudet.

Bedömning

Av länsstyrelsens remissvar framgår att myndigheten sedan länge har fattat beslut i dumpningsärenden, i vart fall avseende rena muddermassor, med hänvisning till reglerna i 9 kap. miljöbalken samt att länsstyrelsen också anser att en länsstyrelse även kan vara behörig att pröva ett dumpningsärende enligt 15 kap. miljöbalken.

Jag har inte någon annan uppfattning än Naturvårdsverket i fråga om behörigheten att pröva frågor om dispens från dumpningsförbudet. Det föreligger således enligt min mening inte formella förutsättningar för länsstyrelsen att ge dispenser av detta slag. Jag är därför kritisk till länsstyrelsens handläggning härvidlag men finner inte tillräcklig anledning att gå vidare i den saken. Jag noterar dock att en ändring av den aktuella regleringen för närvarande utreds av Naturvårdsverket varvid naturligtvis de skäl för en annan ordning som länsstyrelsen här har fört fram kan komma att övervägas.

Ärendet avslutas.

Utbildnings- och kultursektorn

Kritik mot rektor för en gymnasieskola som efter protest från elever tagit tillbaka inbjudan till ett politiskt parti att lämna information i skolan

(Dnr 4192-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde R.J. klagomål mot af Chapmangymnasiet i Karlskrona kommun. Han anförde bl.a. följande. I maj och augusti 2006 bjöd af Chapmangymnasiet in Sverigedemokraterna att hålla bokbord i skolan inför de allmänna valen hösten 2006. Den 4 september 2006 tog dock rektor Maria Persson tillbaka inbjudan. Handlandet strider mot demokratin.

Utredning

Anmälan remitterades till Utbildningsnämnden i Karlskrona kommun för utredning och yttrande. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett av utbildningschefen Göran Palmér undertecknat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

Personal inom Utbildningsförvaltningen är väl medvetna om att yttrandefriheten är grundlagsskyddad. Detta går igenom och diskuteras med jämna mellanrum med förvaltningens chefsgrupp. De flesta rektorer har också en nyligen genomgången rektorsutbildning bakom sig där denna typ av frågor och scenarier ingår och diskuteras.

Skolan är ingen allmän plats och yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för utomstående att få tillträde till skolan. I detta fall hade en inbjudan gått ut med möjlighet att informera eleverna inför valet. Rektor svarar ytterst för de verksamheter som pågår inom skolans område och att ordning och säkerhet för de personer som vistas inom skolan kan upprätthållas på ett betryggande sätt.

Enligt bifogad dokumentation (*här utelämnad; JO:s anm.*) från rektor/chef Maria Persson framgår det tydligt att det kom starka reaktioner från eleverna när inbjudan till Sverigedemokraterna (SD) blev känd. Orsaken till att R.J. kontaktades och fick besked om återbud till skolans arrangemang Valstugor byggde enbart på omständigheten att ordning och säkerhet för elever, personal och SD-representant inte kunde garanteras om planerade elevaktioner skulle genomföras i samband med SD:s närvaro.

Ur detta perspektiv och med rektors ansvar för verksamheten inom skolan var åtgärden helt korrekt och därmed har rektor följt gällande lagstiftning.

Till remissvaret hade fogats vissa handlingar, bl.a. skolans dokumentation avseende framförda protester från elever.

R.J. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 26 oktober 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO har vid ett flertal tillfällen uttalat sig i frågor som uppkommit i samband med att politiska partier önskat lämna politisk information i skolor. Här kan nämnas bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 346, 1995/96 s. 394 och 2004/05 s. 401 samt JO:s beslut den 31 januari 1996, dnr 3404-1995, och den 8 april 2004, dnr 2111-2002. Frågor av detta slag har även varit föremål för Regeringsrättens prövning (Regeringsrättens årsbok 1981 ref. 2:26 nr I och II).

En skola är inte en allmän plats, och yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att i skolan sprida information eller tryckta skrifter. Vid ställningstagande till om t.ex. ett politiskt parti i detta syfte skall få tillträde till en skola måste skolledningen beakta den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Skollagen (1985:1100) slår fast att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Detta förutsätter bl.a. att skolan samverkar med omvärlden. Gymnasieskolan skall vidare, enligt 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94), vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Av läroplanen framgår även att läraren öppet skall redovisa och diskutera olika värderingar, uppfattningar och problem samt att undervisningen skall vara saklig och allsidig.

Inför 2006 års allmänna val bjöd af Chapmangymnasiet in samtliga partier som var representerade i kommunfullmäktige i Karlskrona kommun, däribland Sverigedemokraterna, att den 7 september 2006 delta i skolans aktivitet ”Valstugor”. Den 4 september 2006 återtog dock en av rektorerna för gymnasiet inbjudan till Sverigedemokraterna. Efter det att partiet hade krävt en skriftlig förklaring till återbudet uppgav rektorn att det var ”helt och hållet en ordningsfråga” och att säkerheten för eleverna inte kunde garanteras om planerade elevaktioner genomfördes i samband med partiets närvaro i skolan.

Av skolans dokumentation framgår bl.a. följande. Den 1 september 2006 sökte tre elever upp Maria Persson, dåvarande rektor vid gymnasiet, och ifrågasatte det förhållandet att Sverigedemokraterna, utan föregående diskussion med eleverna, hade bjudits in till skolan. En av eleverna uppgav att han kände

sig kränkt av att ett parti som ”hyser kända åsikter om honom som invandra-re” bjöds in till skolan. Vidare framkom att ett stort antal elever hade vidtalats att demonstrera mot Sverigedemokraternas närvaro i syfte att störa ordningen så att skolan skulle tvingas ställa in aktiviteten ”Valstugor”. Efter det att in-bjudan till Sverigedemokraterna hade tagits tillbaka besökte samma elever återigen rektorn och meddelade att ett antal elever skulle samlas till en inle-dande protestaktion senare samma dag samt ombad rektorn att vara närvaran-de för att ta emot en skriftlig protest. Rektorn infann sig i skolans entréhall vid tidpunkten för aktionen, varvid bl.a. en elev redogjorde för rektorns beslut om att återta inbjudan. Arrangemanget ”Valstugor” genomfördes den 7 september 2006.

Eleverna har rätt till inflytande i skolan. Det är dock ytterst huvudmannen och den enskilda skolan som avgör hur verksamheten i skolan skall utformas och organiseras. Den omständigheten att elever i en skola inte anser att ett visst parti skall få möjlighet att lämna information i skolan, ger inte skolled-ningen rätt att neka det aktuella partiet tillträde till skolan och på så sätt sär-behandla partiet i förhållande till andra partier. En sådan åtgärd står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen och de grundläggande demokratiska värderingar som skolan skall värna. Vidare måste skolan i sin verksamhet verka för att de grundlagsfästa principerna om yttrandefrihet och tryckfrihet inte kränks. Det är en angelägen uppgift för skolorna att, i enlighet med skollagen och läroplanen, få eleverna att förstå värdet av att dessa friheter respekteras och att det är i just den situationen när elever inte delar eller till och med tar starkt avstånd från den uppfattning som ett politiskt parti förväntas föra fram som grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet och tryckfrihet gör sig gällande med särskild styrka.

Skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan. Under vissa förhållanden kan därför allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekas tillträde till en skola eller att möjligheten att där lämna informa-tion begränsas eller styrs av skolan vad gäller tid, rum och form. För detta krävs dock att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan antas få för ordningen är klart påvisbara. Den ovan nämnda objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet förväntas föra fram. Det kan – i anledning av att det har framkommit att en elev hade uppgett att han kände sig kränkt av att Sverigedemokraterna hade bjudits in till skolan – tilläggas att lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behand-ling av barn och elever självfallet inte får åberopas till stöd för ett grundlags-stridigt handlande eller ett kringgående av grundlagen.

I remissvaret har angetts att anledningen till att rektorn, trots tidigare in-bjudan, meddelade Sverigedemokraterna att skolan inte kunde ta emot partiet den 7 september 2006 var att ”ordning och säkerhet för elever, personal och

SD-representant inte kunde garanteras om planerade elevaktioner skulle genomföras i samband med SD:s närvaro". Rektorns ställningstagande har således grundats på farhågor för att skolans egna elever skulle vara ordningsstörande och att risken fanns att aktiviteten "Valstugor" skulle få ställas in. Det är uppenbart att de aktioner som eleverna planerade riktade sig mot Sverigedemokraternas närvaro vid arrangemanget. Såvitt framgår av utredningen berodde elevernas förhållningssätt på deras inställning till innehållet i Sverigedemokraternas politiska budskap. De ordningsskäl som rektorn har grundat sitt beslut på får därmed anses ha haft ett samband med de åsikter som partiet förväntades föra fram.

Av remissvaret framgår inte om, och i så fall hur, rektorn agerade för att få eleverna att avstå från de aktioner som förutskickades för det fall inbjudan till Sverigedemokraterna inte togs tillbaka. Det kan av skolans dokumentation endast utläsas att rektorn vid elevernas besök den 1 september 2006 motive- rade inbjudan till partiet med att "yttrandefriheten är grundlagsskyddad" och att ett resonemang fördes "kring den problematiken". Det kan ifrågasättas om rektorn gjorde tillräckliga ansträngningar för att komma till rätta med situa- tionen t.ex. genom att framhålla för eleverna att allvarligt ordningsstörande aktioner av aviserat slag inte var förenliga med skolans demokratiska värde- grund och inte skulle tolereras av skolledningen. Konsekvensen av hennes beslut blev under alla förhållanden att ett av de i kommunfullmäktige repre- senterade partierna utestängdes från en aktivitet som partiet hade samma rätt att delta i som övriga inbjudna partier.

Om skolledningen hade anledning anta att eleverna skulle allvarligt störa aktiviteten "Valstugor", skulle hela arrangemanget ha kunnat ställas in. Ett sådant beslut hade varit korrekt i formellt hänseende eftersom alla inbjudna partier då hade drabbats på samma sätt. Enligt min mening borde rektorn, om eleverna inte kunde talas till rätta, med beaktande av 1 kap. 9 § regeringsför- men ha valt detta alternativ i den nu aktuella situationen. Detta hade möjligen också tydliggjort för eleverna hur allvarligt det är om de demokratiska spel- reglerna inte följs och att det var deras eget förväntade agerande som i prakti- ken skulle omöjliggöra den samverkan mellan skolan och samhället i övrigt som förutsätts i skolförfattningarna.

Jag har förståelse för att verkligheten ibland kan vara besvärlig att hantera för den rektor som på en och samma gång måste ta hänsyn till olika lagar och regler som, kortsiktigt och i ett snävt perspektiv, kan synas svårförenliga. Det kan då finnas en frestelse att välja den enklaste utvägen och ge efter för på- tryckningar eller till och med hot från olika håll. Det skall dock med skärpa framhållas att det, inte minst i sådana situationer, gäller att hävda den över- gripande princip som kommer till uttryck i regeringsformen vad gäller myn- digheters skyldighet att i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet.

2008/09:JO1

Jag vill också understryka vikten av att en skolledning inte faller undan för sådana invändningar från elevernas sida som ytterst kan leda till en urholkning av de grundlagsfästa principerna om yttrandefrihet och tryckfrihet.

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

Beslut i två fall som rör att ett politiskt parti nekats tillträde till gymnasieskolor för att ”hålla bokbord”. Fråga bl.a. om skolledningarnas agerande stått i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen

Vallentuna gymnasium i Vallentuna kommun (I)

(Dnr 2322-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde P.F. klagomål mot rektorn för Vallentuna gymnasium i Vallentuna kommun. Han anförde bl.a. följande. Den 12 maj 2006 meddelade rektorn att Nationaldemokraterna nekades att hålla bokbord i skolan. Motiveringen till detta var att partiet inte delade skolans värdegrund och att eleverna skulle kunna känna sig kränkta av partiets budskap. Efter det att Nationaldemokraterna hade hänvisat till JO:s beslut i ärende dnr 2111-2002 ändrade dock rektorn sin motivering till att eleverna skulle kunna bruka våld mot partimedlemmarna. Rektorns beslut strider mot kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Utredning

Anmälan remitterades till Utbildningsnämnden i Vallentuna kommun för utredning och yttrande. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett av rektorn, Heléne Lagerquist, undertecknat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

Under vårterminen har Nationaldemokraterna kontaktat rektor ett flertal gånger för att få hålla bokbord i skolan. Rektor har inte gett dem tillstånd till detta, men har fört en dialog med P.F.

Den 12 maj 2006 kom en grupp nationaldemokrater till skolan och delade ut flygblad på skolgården. Rektor gick då till gruppen med P.F. som ledare och avvisade dem från platsen.

Rektor har flera uppdrag, bland annat att stå för de demokratiska värden som vårt samhälle vilar på, att värna om skolans värdegrund och att verka för att ingen elev känner sig kränkt. Skolan ska skydda åsikts- och yttrandefriheten och vår demokratiska värdegrund men samtidigt skydda individer från kränkningar och bekämpa uttryck som inte främjar människors rättigheter och lika värde. I det här fallet uppstår ett dilemma, då elever skulle känna sig kränkta om utomstående i skolan spred det budskap som fanns på deras flyg-

blad. Detta är inte bara något rektor anar utan genom samtal fått bekräftat av elever.

Ett annat skäl att hindra nationaldemokraterna att dela ut flygblad på skolgården är att det finns risk att ordningen i skolan inte skulle upprätthållas. Elever har berättat för rektor att de kunde "hjälpa till och slå ner dem som kommer till skolan".

I skolan har vi nu som policy att inte låta några partier hålla bokbord i skolan. Vi anser att det blir lösryckt information och utan efterföljande samtal i klassrum med lärare och andra skolkamrater. Skolan ligger så nära centrum att det ändå är lätt för eleverna att få valinformation i valstugorna. Den 5 september har samhällskunskapslärarna inbjudit flera partier från båda blocken att delta i en valdebatt, just den dagen är dessa partier välkomna att ha bokbord i skolan.

En ny lag ska främja barns och elevers lika rättigheter och motverka diskriminering och annan kränkande behandling. Den första april skärptes kravet på skolan då det gäller att skydda elever mot kränkande behandling.

Utbildningsnämnden anmodades därefter att göra en ny utredning och att på nytt yttra sig över P.F:s anmälan. Remissyttrandet skulle särskilt besvara följande frågor.

1. Har rektorn för Vallentuna gymnasium vid ett eller flera tillfällen under vårterminen 2006 avslagit ansökningar från Nationaldemokraterna om att få hålla bokbord i skolan?
2. Vilket eller vilka skäl har legat till grund för respektive avslagsbeslut?
3. Hade rektorn kännedom om att samhällskunskapslärarna skulle bjuda in vissa partier till skolan den 5 september 2006 för att få sprida politisk information där, bl.a. genom att hålla bokbord, när hon avtog Nationaldemokraternas ansökan/ansökningar? Upplyste rektorn, för det fall hon hade denna vetskap, företrädare för Nationaldemokraterna om den kommande aktiviteten i skolan?
4. I femte stycket i nämndens tidigare remissvar anges "I skolan har vi nu som policy att inte låta några partier hålla bokbord i skolan". Från vilken tidpunkt började denna policy att tillämpas?

Som sitt remissvar lämnade nämnden ett av utbildningsnämndens ordförande Elisabeth Rydström undertecknat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

1. Rektor har sagt nej vid några tillfällen till Nationaldemokraterna då de frågat om att få hålla bokbord.
2. Beslutsgrunden vid samtliga tillfällen har varit att ordningen i skolan inte kunde garanteras. Det grundar sig bland annat på hur det varit vid ett par tillfällen då Nationaldemokraterna otillåtet efter skoldagens slut tagit sig in i skolans lokaler och börjat stoppa flygblad i elevernas skåp. Vaktmästare har upplevt hotfulla situationer när de motat ut dem ur skolan, som inte är allmän plats. Några elever har uttryckt till rektor att de skulle "slå ner" Nationaldemokraterna om de kom in i skolan.
3. Nej, rektor hade inte våren 2006 kännedom om debatten den 5 september, eftersom det inte var bestämt då. Det blev en paneldebatt mellan många partier. Samhällskunskapslärarna talade med varandra inför de-

batten och tyckte att partierna just den dagen kunde få ha bokbord i skolan, eftersom det då skulle ske i ett pedagogiskt sammanhang med uppföljande lärarledda samtal. I skolan anser vi att politiska debatter och samtal bör ske i ett pedagogiskt sammanhang, om lärarna finner det lämpligt kan de välkomna representanter för olika partier till klassrummet. Nationaldemokraterna har aldrig bett att få komma till klassrum eller att få delta i en debatt.

4. Den policy om att inget parti får hålla bokbord i skolan blev en konsekvens av de samtal vi hade på skolan om politiska partiers närvaro i skolan och började gälla våren 2006. Till exempel har också SSU och Junilistan nekats att hålla bokbord i skolan.

P.F. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren.

I ett beslut den 26 oktober 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO har vid ett flertal tillfällen uttalat sig i frågor som uppkommit i samband med att politiska partier önskat lämna politisk information i skolor. Här kan nämnas bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 346, 1995/96 s. 394 och 2004/05 s. 401 samt JO:s beslut den 31 januari 1996, dnr 3404-1995, och den 8 april 2004, dnr 2111-2002.

En skola är inte en allmän plats, och yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att i skolan sprida information eller tryckta skrifter. Vid ställningstagande till om t.ex. ett politiskt parti i detta syfte skall få tillträde till en skola måste skolledningen beakta den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

En skola kan av praktiska skäl behöva begränsa antalet politiska partier som den på eget initiativ bjuder in för att lämna politisk information i skolan. Detta har inte ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten (se Regeringsrättens årsbok 1981 ref. 2:26 nr I och JO:s beslut den 22 maj 1989, dnr 1967-1988).

Skollagen (1985:1100) slår fast att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Detta förutsätter bl.a. att skolan samverkar med omvärlden. Gymnasieskolan skall vida-

re, enligt 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94), vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Av läroplanen framgår även att läraren öppet skall redovisa och diskutera olika värderingar, uppfattningar och problem samt att undervisningen skall vara saklig och allsidig.

Vallentuna gymnasium införde någon gång våren 2006 en policy som innebär att partier inte tilläts att hålla bokbord i skolan. Det har vidare upplysts att samhällskunskapslärarna bjöd in partier ”från båda blocken” att den 5 september 2006 delta i en valdebatt i skolan och att de inbjudna partierna denna dag var välkomna att hålla bokbord.

Rektorn för Vallentuna gymnasium har vid några tillfällen under vårterminen 2006 avslagit framställningar från Nationaldemokraterna om att få tillträde till skolan för att hålla bokbord. Det är oklart om den nämnda policyn var införd vid tidpunkten för respektive avslagsbeslut. Policyn har i vart fall inte åberopats som grund för besluten. Det har i stället angetts att avslagsgrunden vid samtliga tillfällen var att rektorn inte ansåg att hon skulle kunna garantera ordningen i skolan. Rektorns bedömning har såvitt framkommit grundat sig på dels att skolans vaktmästare tidigare hade upplevt hotfulla situationer då företrädare för Nationaldemokraterna avvisats från skolan efter att ha olovligt berett sig tillträde dit för att dela ut flygblad, dels att några av skolans elever till rektorn hade uttalat att de skulle ”slå ner Nationaldemokraterna om de kom in i skolan”.

Eleverna har rätt till inflytande i skolan. Det är dock ytterst huvudmannen och den enskilda skolan som avgör hur verksamheten i skolan skall utformas och organiseras. Den omständigheten att elever i en skola inte anser att ett visst parti skall få möjlighet att lämna information i skolan, ger inte skolledningen rätt att neka det aktuella partiet tillträde till skolan. En sådan åtgärd kan till och med stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen och de grundläggande demokratiska värderingar som skolan skall värna. Vidare måste skolan i sin verksamhet verka för att de grundlagsfästa principerna om yttrandefrihet och tryckfrihet inte kränks. Det är en angelägen uppgift för skolorna att, i enlighet med skollagen och läroplanen, få eleverna att förstå värdet av att dessa friheter respekteras och att det är i just den situationen när elever inte delar eller till och med tar starkt avstånd från den uppfattning som ett politiskt parti förväntas föra fram som grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet och tryckfrihet gör sig gällande med särskild styrka.

Skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan. Under vissa förhållanden kan därför allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekas tillträde till en skola eller att möjligheten att där lämna information begränsas eller styrs av skolan vad gäller tid, rum och form. För detta krävs dock att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan antas få för ordningen är klart påvisbara. Den ovan nämnda objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett

parti på grundval av de åsikter som partiet förväntas föra fram. Det kan – i anledning av vad som har anförts i remissvaret om skolans ansvar att skydda elever mot kränkningar – tilläggas att lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever självfallet inte får åberopas till stöd för ett grundlagsstridigt handlande eller ett kringgående av grundlagen.

Som har redogjorts för ovan har nämnden uppgett att rektorn bedömde att hon inte skulle kunna garantera ordningen i skolan om Nationaldemokraterna bereddes tillträde dit.

Av nämndens remissvar framgår att rektorns bedömning bl.a. grundade sig på att det tidigare uppstått hotfulla situationer i samband med att företrädare för Nationaldemokraterna avvisats från skolan sedan de olovligen delat ut flygblad där. Det kan diskuteras om det var rimligt att dessa händelser, som inträffat under helt andra omständigheter, togs till intäkt för att ordningen inte skulle kunna upprätthållas om partiet tilläts hålla bokbord i skolan. Enligt min uppfattning kan det starkt ifrågasättas om rektorn – under åberopande av de tidigare händelserna – kunde neka partiet tillträde till skolan med hänvisning till ordningsskäl.

Nämnden har vidare gjort gällande att rektorns ställningstagande även grundade sig på att skolans egna elever hade hotat att ”slå ner” nationaldemokrater om de kom till skolan. Av utredningen framgår inte vad som var skälet till elevernas hot. Anledningen kan ha varit att de var negativt inställda på grund av partiets agerande i samband med flygbladsutdelning. Det är dock möjligt att hoten berodde på att eleverna tog avstånd från innehållet i Nationaldemokraternas politiska budskap. Om det förhöll sig på sistnämnda sätt hade rektorns beslut ett indirekt samband med de åsikter som partiet förväntades föra fram. I så fall har objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen inte iakttagits.

Som framgår av det anförda anser jag att det kan sättas i fråga om rektorns beslut att vid olika tillfällen vägra Nationaldemokraterna tillträde till skolan var förenliga med den övergripande princip som kommer till uttryck i regeringsformen vad gäller myndigheters skyldighet att i sin verksamhet iakttä saklighet och opartiskhet. Utredningen i ärendet ger dock inte underlag för att kritisera aktuella beslut.

Avslutningsvis vill jag anföra följande. Jag har förståelse för att verkligheten ibland kan vara besvärlig att hantera för den rektor som på en och samma gång måste ta hänsyn till lagar och regler som, kortsiktigt och i ett snävt perspektiv, kan synas svårförenliga. Det kan då finnas en frestelse att välja den enklaste utvägen och ge efter för påtryckningar och till och med hot från olika håll. Det skall dock med skärpa framhållas att myndigheter, inte minst i sådana situationer, måste uppfylla kravet på objektivitet.

Jag vill också understryka vikten av att en skolledning inte faller undan för sådana invändningar från elevernas sida som ytterst kan leda till en urholkning av de grundlagsfästa principerna om yttrandefrihet och tryckfrihet.

Vad som i övrigt framgår av nämndens remissvar ger inte tillräckliga skäl till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med de ovan gjorda uttalandena.

Åva gymnasium i Täby kommun (II)

(Dnr 2364-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde N.F. klagomål mot skolledningen vid Åva gymnasium i Täby kommun. Han anförde bl.a. följande. Skolledningen nekade Nationaldemokraterna att hålla bokbord i skolan och hänvisade till sin policy beträffande kontakter med politiska partier i samhällskunskapsundervisningen. Policyn innebar att de partier som var representerade i riksdagen och/eller kommunfullmäktige i Täby kommun (samt de ungdomsförbund vars moderpartier var representerade i dessa församlingar) bjöds in till lektioner och till att hålla bokbord i skolan. Samma regler gällde för paneldebatter i aulan.

Utredning

Anmälan remitterades till Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Täby kommun för utredning och yttrande. Yttrandet skulle särskilt belysa om skolledningen vid Åva gymnasium hade tillåtit partier (eller deras ungdomsförbund) som inte var representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige i Täby kommun att sprida politisk information i skolan. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett tjänsteutlåtande som hade undertecknats av tf. kommundirektören Kerstin Halldin. I utlåtandet anfördes följande.

Inledning

Åva gymnasium har under våren 2006 mottagit en ansökan från Nationaldemokraterna om att få ha ett bokbord på skolan. Skolledningens avslag på ansökan är utan beslutsmotivering. Däremot exemplifierade skolledningen med den policy som tillämpas för kontakter med politiska partier i samhällskunskapsundervisningen. Skolledningen anmälde till JO då Nationaldemokraterna via N.F. ansåg att beslutet saknar stöd i lagen.

Skolledningen vid Åva gymnasium har konstaterat att Nationaldemokraternas ungdomsförbund vid flera tillfällen tidigare spridit flygblad i och strax utanför skolan vilket har uppfattats som hotfullt och kränkande av elever och personal på skolan.

I skolplanen för Täby kommun står det skrivet att ”arbetsmiljön i skolan ska präglas av trygghet, arbetsro och ordning. [– –] Det är viktigt att tydligt och tidigt reagera mot varje tecken på bristande respekt och kränkande beteende.”

Partier i skolan

Grundinställningen till att ta emot partier är positiv vid Åva gymnasium och i princip säger de ja när en ansökan kommer in om skolledningen bedömer att det inte stör ordningen eller kränker eleverna.

Till undervisningen i samhällskunskapen inbjuds partier som är representerade i riksdagen. Med anledning av valet i september 2006 har skolan bjudit in riksdagspartierna till en paneldebatt. Riksdagspartiernas ungdomsförbund hade i samband med debatten informationsbord på skolan. Det är brukligt att riksdagspartierna inbjuds till paneldebatt i skolan inför val och i samband med den debatten har partiernas ungdomsförbund haft informationsbord på skolan. I centralhallen finns normalt inga informationsbord. Information från olika politiska partier finns att tillgå för eleverna på skolans bibliotek. Inför valet finns där utlagd information från riksdagspartierna samt från Junilistan. Det innebär att ansökan från Junilistan bifallits.

Skolledningen vid Åva gymnasium har haft ingående diskussioner angående detta och har även studerat skriften ”Ska främlingsfientliga partier få komma in i skolan?” Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden kommer att initiera ett uppdrag till gymnasiechefen att ta fram riktlinjer kring när och hur föreningar och intresseorganisationer ska få tillträde till gymnasieskolorna i Täby utifrån gällande lagstiftning.

Av remissvaret framgick att nämnden gav i uppdrag till gymnasiechefen att ta fram riktlinjer kring när och hur föreningar och intresseorganisationer skall få tillträde till gymnasieskolorna i Täby kommun utifrån gällande lagstiftning.

N.F. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 26 oktober 2007 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO har vid ett flertal tillfällen uttalat sig i frågor som uppkommit i samband med att politiska partier önskat lämna politisk information i skolor. Här kan nämnas bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 346, 1995/96 s. 394 och 2004/05 s. 401 samt JO:s beslut den 31 januari 1996, dnr 3404-1995, och den 8 april 2004, dnr 2111-2002.

En skola är inte en allmän plats, och yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att i skolan sprida information eller tryckta skrifter. Vid ställningsta-

gande till om t.ex. ett politiskt parti i detta syfte skall få tillträde till en skola måste skolledningen beakta den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

En skola kan av praktiska skäl behöva begränsa antalet politiska partier som den på eget initiativ bjuder in för att lämna politisk information i skolan. Detta har inte ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten (se Regeringsrättens årsbok 1981 ref. 2:26 nr I och JO:s beslut den 22 maj 1989, dnr 1967-1988).

Skollagen (1985:1100) slår fast att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Detta förutsätter bl.a. att skolan samverkar med omvärlden. Gymnasieskolan skall vidare, enligt 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94), vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Av läroplanen framgår även att läraren öppet skall redovisa och diskutera olika värderingar, uppfattningar och problem samt att undervisningen skall vara saktig och allsidig.

Skolledningen vid Åva gymnasium avslog under våren 2006 en ansökan från Nationaldemokraterna om att få ha informationsbord i skolan. Utredningen visar inte när Nationaldemokraterna hade önskemål om att i detta syfte få tillträde till skolan. Jag utgår dock från att den aktuella ansökan var generell och att den inte avsåg ett visst tillfälle.

Vad gäller utgångspunkten för min bedömning vill jag vidare anföra följande. I anmälan har N.F. uppgett att det var han som gjorde aktuell ansökan och att han var elev vid Åva gymnasium. Jag har förstått saken så att det inte var frågan om att endast N.F. skulle vara engagerad i att ha informationsbord utan att aktiviteten inbegrep även andra företrädare för Nationaldemokraterna, dvs. personer som inte var elever vid skolan.

I remissvaret har angetts att skolledningens beslut att avslå Nationaldemokraternas ansökan var ”utan beslutsmotivering”. Nämnden har inte heller upplyst om vilket eller vilka skäl som låg till grund för avslagsbeslutet. Av remissvaret framgår dock att skolan ”normalt” inte tillät informationsbord i centralhallen, utan att information från olika politiska partier fanns att tillgå i skolans bibliotek samt att riksdagspartierna och Junilistan hade lagt ut information där.

Det är naturligtvis nödvändigt att en skolledning har klart för sig vad som är grunden för att avslå en framställning från ett politiskt parti om att få tillträde till skolan. Jag vill även rent allmänt framhålla vikten av att den som har

gjort en sådan ansökan informeras om vilket eller vilka skäl som har legat till grund för beslutet.

Skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan. Under vissa förhållanden kan därför allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekas tillträde till en skola eller att möjligheten att där lämna information begränsas eller styrs av skolan vad gäller tid, rum och form. För detta krävs dock att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan antas få för ordningen är klart påvisbara. Den ovan nämnda objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet förväntas föra fram. Vidare måste de grundlagsfästa principerna om yttrandefrihet och tryckfrihet beaktas. Det kan – i anledning av vad som har anförts i remissvaret om skolans ansvar att skydda elever mot kränkningar – tilläggas att lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever självfallet inte får åberopas till stöd för ett grundlagsstridigt handlande eller ett kringgående av grundlagen.

Det har framkommit att Åva gymnasium inför valet 2006, liksom inför tidigare val, bjöd in de partier som var representerade i riksdagen till paneldebatt och att dessa partiers ungdomsförbund i samband med detta hade informationsbord i skolan. Av utredningen framgår inte klart om skolledningen tillät att det ställdes upp informationsbord vid något annat tillfälle än i samband med paneldebatten. Om det förhöll sig på det sättet att de partier som var representerade i riksdagen även vid andra tillfällen medgavs att sprida sin politiska information i skolan genom informationsbord, och att skolledningen i detta hänseende behandlade Nationaldemokraterna annorlunda stred detta mot bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen, vilket i så fall är allvarligt.

Jag har dock uppfattat det så att informationsbord endast tilläts den aktuella dagen och att organisationer annars medgavs att sprida politisk information i skolan på annat sätt, t.ex. genom att lägga ut material i skolans bibliotek. Om detta var grunden för att avslå Nationaldemokraternas framställning har beslutet i sig inte stått i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen. Skolledningen borde då ha upplyst företrädare för Nationaldemokraterna om att informationsbord ”normalt” inte tilläts i skolan, utan att politiska partier var hänvisade till att tillhandahålla information i skolans bibliotek. Vidare tyder mycket på att skolledningen, vid tidpunkten för avslagsbeslutet våren 2006, hade vetskap om att skolan inför det kommande valet hade bjudit in eller skulle komma att bjuda in riksdagspartier till en paneldebatt och att informationsbord skulle förekomma i samband med den debatten. För det fall ledningen hade denna kännedom borde Nationaldemokraterna i samband med avslagsbeslutet ha upplysts om att partiet kunde anmäla intresse för denna kommande aktivitet. Huruvida skolledningen har lämnat information i nu aktuella avseenden har inte framkommit. Jag har inte funnit tillräckliga skäl att vidta

någon ytterligare utredningsåtgärd i saken, utan nöjer mig med gjorda uttalanden.

Avslutningsvis vill jag kort uppehålla mig vid följande. Av remissvaret framgår, så som nämnts tidigare, att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har gett gymnasiechefen i uppdrag att ta fram riktlinjer för "när och hur föreningar och intresseorganisationer ska få tillträde till gymnasieskolorna i Täby utifrån gällande lagstiftning". Jag utgår från att sådana riktlinjer har tagits fram och att nämnden överväger eventuella behov av ändringar i dessa med anledning av de uttalanden som jag har gjort i detta beslut.

Ärendet avslutas.

Brister bl.a. i informationen till vårdnadshavarna om handläggningen av en ansökan om skolskjuts

(Dnr 5029-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde K.S. klagomål mot Barn- och ungdomsnämnden i Vallentuna kommun angående handläggningen av ett ärende rörande skolskjuts. K.S. anförde bl.a. följande. I augusti 2006 ansökte han och hans hustru om skolskjuts för deras son J., född år 1999. Nämnden fattade inte något formellt beslut i anledning av ansökan, utan skickade endast ut ett skriftligt meddelande om att J. hade beviljats busskort. Det hade inte fogats någon överklagandehänvisning till meddelandet. K.S. kontaktade kommunen, som därefter tillställde honom en överklagandehänvisning. Överklagandehänvisningen var felaktig. Först efter det att han i september 2006 hade kommit in med ett överklagande avsåg nämnden formellt ansökan om skolskjuts. Nämnden dröjde för lång tid med att vidarebefordra överklagandet till länsrätten.

K.S. fogade till sin anmälan vissa handlingar.

Utredning

Barn- och ungdomsnämnden i Vallentuna kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i K.S:s anmälan till JO. I remissvaret anförde nämnden följande.

Utredning

/---/

K.S:s ansökan om skolskjuts för sin son J. inkom till barn- och ungdomsförvaltningen den 24 augusti 2006. Samma dag beslutade barn- och ungdomsförvaltningen att bevilja J. skolskjuts i form av terminkort. K.S. har i sin

ansökan angivit att skolskjuts önskas fr.o.m. datum ”snarast”. Barn- och ungdomsförvaltningen handlade därför ärendet skyndsamt och beviljade skolskjuts med omedelbar verkan. Beslutet skickades ut till sökanden samma dag, den 24 augusti. Den 25 augusti kontaktar K.S. förvaltningen med frågor kring beslutet. (Se nedan stycke 3).

Blanketten för ansökan om skolskjuts innehåller möjlighet att ansöka om fler alternativ samtidigt: Terminskort (SL-kort), Skoltaxi, Särskild anordnad skolskjuts och Gula linjen (Trafikerar Älgeby/Ekskogen–centrala Vallentuna). Då ansökan behandlades så framkom det att J. endast uppfyller skolagens krav för skolskjuts när det gäller avståndet, dock inte de övriga kriterierna. J. uppfyller på samma sätt endast avståndskravet enligt barn- och ungdomsnämndens regler och riktlinjer för skolskjuts. Av den anledningen beviljades J. skolskjuts i form av terminskort och inte skolskjuts med taxi. Särskilt anordnad skolskjuts avser barn i behov av särskilt stöd och var inte aktuellt i detta fall. Det var inte heller aktuellt med Gula linjen eftersom det är en lokal busslinje som trafikerar andra delar av Vallentuna.

Beslutet om skolskjuts i form av terminskort skickades omgående ut till J:s vårdnadshavare, dock inget separat avslagsbeslut om de andra tre alternativen. Dessvärre skickades ingen besvärshänvisning med, vilket är beklagligt. Förvaltningen blev uppmärksam på detta dagen efter, den 25 augusti 2006 och skickade då omgående en besvärshänvisning till K.S. Under den telefonkontakt som förvaltningen hade med K.S. den 25 augusti informerades han muntligen om förvaltningens avslagsbeslut samt motiveringen därtill. Vid det aktuella tillfället var förvaltningen under omorganisation med nya arbetsgrupper och nya enhetschefer. Detta resulterade dessvärre i att rutinerna kring ärendehantering inte följdes till fullo vid just detta tillfälle. Förvaltningen vill påpeka att detta inte skett tidigare och att ärendehantering följs noga av erfarna handläggare och chefer när beslut ska fattas.

Förvaltningen har via mail också haft kontakt med K.S. som hade frågor kring hur överklaganden går till. Den 19 september inkom K.S. med en överklagan till förvaltningen. Förvaltningens yttrande kring detta skickades till både länsrätten i Stockholm och till K.S. den 2 oktober. Därefter har länsrätten gett K.S. möjligheten att yttra sig igen över förvaltningens yttrande.

Barn- och ungdomsnämnden finner mot bakgrund av detta, att K.S. har fått information om hur man som enskild överklagar myndigheters beslut samt att han har förstått att han fått avslag för skolskjuts med taxi.

K.S. har ifrågasatt utformningen av besvärshänvisningen bl.a. vad gäller att diarienummer ska anges i överklagan. Barn- och ungdomsnämndens besvärshänvisning har efter dessa påpekanden reviderats. Det har dock aldrig funnits något krav att en enskild medborgare ska återge ett diarienummer i sin överklagan. Formuleringen på den äldre versionen var däremot olycklig och har tagits bort.

K.S. har också ifrågasatt barn- och ungdomsnämndens rutin att överklagan ska tillställas kommunen för vidare befordran till korrekt juridisk instans. Hittills så har barn- och ungdomsnämnden aldrig haft problem rörande hanteringen kring överklaganden som kommit till kommunens kännedom. Det har tvärtom fungerat som en service till kommuninvånarna att kommunen tar emot eventuella överklaganden och sedan har kommunen skyldighet att skicka dessa vidare till rätt instans för juridisk prövning. Rutinerna kring överklagandena har inte föranlett någon kommentar från länsrätten i Stockholm innan detta fall. Barn- och ungdomsnämnden har dock tagit till sig rådmannens påpekanden. Rutinerna kring överklaganden har setts över och änd-

rats där det funnits behov. Besvärshänvisningen har, som nämnts ovan, reviderats. En mer ingående förklaring kring överklaganden samt skillnaderna kring laglighetsprövning och förvaltningsbesvär ligger numera på barn- och ungdomsförvaltningens hemsida. Detta för att klargöra medborgarnas rättigheter.

K.S. tar i sin anmälan upp att barn- och ungdomsnämndens ordförande uttalat sig i lokaltidningen angående detta ärende. Ordföranden i barn- och ungdomsnämnden Jerker Sjögrens (kd) uttalande i tidningen berörde skolskjutsar i kommunen och barn- och ungdomsnämndens syn på dessa i allmänhet. Uttalandet berörde inte ärendet i sak. Den föredragning i nämnden som ordföranden hänvisar till i intervjun omfattade allmänna frågor som berör skolskjutsar i Vallentuna som helhet och inte ett specifikt ärende.

Barn- och ungdomsnämndens utredning visar att K.S. har fått svar på alla sina frågor senast dagen efter de ställts samt fått alla handlingar skickade till sig av förvaltningen. Det har således inte förekommit något försök att "vinna tid" och "vilseleda" våra medborgare.

K.S. har överklagat kommunens beslut att inte bevilja skolskjuts med taxi och länsrätten i Stockholms län gör nu en laglighetsprövning enligt kommunallagen. Under tiden är barn- och ungdomsförvaltningen delaktig i arbetet med att hitta lösningar för att förbättra förbindelserna med kollektivtrafik från Lindö, där J. är bosatt, ner till Vallentuna centrum.

Delegation

Barn- och ungdomsnämnden beslutar om riktlinjer och tillämpningsföreskrifter för skolskjutsverksamheten. Barn- och ungdomsnämnden har delegerat beslutanderätten i skolskjutsfrågor vidare till enhetschefen för Ekonomi. Enhetschefen beslutar om skolskjuts i enlighet med barn- och ungdomsnämndens riktlinjer och tillämpningsföreskrifter. Verkställigheten av besluten ligger hos skolskjutshandläggaren. Beslut om avvikelser från nämndens riktlinjer för skolskjutsar gällande enskilda elever är delegerat till barn- och ungdomsnämndens arbetsutskott.

K.S. kommenterade remissvaret och bifogade en artikel från tidningen Mitt i Vallentuna den 2 januari 2007.

JO inhämtade från barn- och ungdomsförvaltningen i Vallentuna kommun handlingar beträffande skolskjutsärendet. Vidare inhämtade föredraganden per telefon upplysningar från Annika Hellberg, ekonomiadministrativ chef vid barn- och ungdomsförvaltningen i kommunen. Annika Hellberg uppgav sammanfattningsvis följande. Det beslut som antecknas på blanketten för ansökan om skolskjuts skickas inte ut till sökanden. I stället informeras sökanden om innehållet i det beslut som har fattats genom en separat skrivelse. – I det aktuella skolskjutsärendet har beslut fattats vid två olika tillfällen och av två olika beslutsfattare. Den 28 augusti 2006 fattade hon beslut om att avslå ansökan såvitt den avsåg Gula linjen, skoltaxi och särskild anordnad skolskjuts.

Eftersom det vid telefonsamtalet med Annika Hellberg framkom uppgifter som inte föreföll vara förenliga med vad nämnden hade anfört i sitt remissvar hemställde JO att nämnden på nytt skulle inkomma med utredning och yttrande. I remissen angav JO att nämnden skulle lämna en närmare redogörelse

för de olika leden i handläggningen av ärendet såvitt avsåg tiden från den 24 augusti till den 19 september 2006.

I sitt förnyade remissvar anförde nämnden följande.

Beskrivning av händelseförloppet

Den 24 augusti

Skolskjutshandläggare Elisabeth Fäldt-Johansson beviljar busskort till K.S:s son J. Ansökan inkom till förvaltningen den 24 augusti och behandlades samma dag. Eftersom familjen S. ansökte om skolskjuts fr.o.m. ”snarast” och skolan redan startat så behandlades ansökan skyndsamt.

Den 25 augusti

Den 25 augusti kontakter K.S. förvaltningen. Han får då prata med administrativ samordnare Ulla-Carin Norlén som handlägger frågor om skolskjuts när skolskjutshandläggare Elisabeth Fäldt-Johansson är på semester. Det framkommer att K.S. inte fått ett avslagsbeslut utan endast ett beslut om beviljat terminkort. K.S. ifrågasätter detta då han ansökt om skolskjuts med taxi för sin son J. Den administrativa samordnaren ger då muntligen K.S. besked om att J. inte uppfyller kraven för att få skolskjuts med taxi. K.S. får också motiveringen till att endast beviljas skolskjuts i form av terminkort, dock muntligen. K.S. uppger att han har för avsikt att överklaga avslagsbeslutet rörande Cecilia Arrgård angående ärendet och skickar en besvärshänvisning till K.S.

K.S. får alltså ett skriftligt beslut angående skolskjuts i form av terminkort. Handläggaren förklarar dock muntligen att J. inte uppfyller villkoren för skolskjuts med taxi.

Den 28 augusti

Barn- och ungdomsförvaltningen genomför under sommaren 2006 en omorganisation. Den tidigare administrativa chefen går i pension till augusti och funktionen som administrativ chef delas upp på en personalchef och en ekonomiadministrativ chef. Den ekonomiadministrativa chefen övertar ansvaret för skolskjutsområdet från den tidigare administrativa chefen.

Annika Hellberg, som tidigare arbetat vid förvaltningen som controller, tillträder i augusti tjänsten som ekonomiadministrativ chef. Efter semestern är Annika Hellberg i tjänst fr.o.m. den 28 augusti och blir då informerad om ärendet av förvaltningsjuristen.

Med anledning av att K.S. redan fått muntlig information om att hans son ej uppfyller villkoren samt att han meddelat förvaltningen att han har för avsikt att lämna in en överklagan uppfattar den ekonomiadministrativa chefen att K.S. redan är informerad. Den ekonomiadministrativa chefen beslutar därför att vänta med att skicka information om och motivering till avslagsbeslutet till dess att den skriftliga informationen och motiveringen samtidigt kan skickas till K.S. och länsrätten.

Den nytillträdde ekonomiadministrativa chefen behövde också sätta sig in i skolskjutsområdet och kartlägga bedömningen av skolskjutsansökningar för barn i närområdet för att motsvara kommunallagens krav på likställighet. Under september skedde en sådan genomgång och den administrativa chefen

gjorde i samband med K.S:s överklagan en omprövning av ärendet. Även omprövningen ledde till ett avslag.

Den 12–15 september

Den 12 september mottar förvaltningen ett e-mail som K.S. skickat den 11 september kl. 20.23. K.S. ställer frågor till skolskjutshandläggaren Elisabeth Fäldt-Johansson. Hon i sin tur vidarebefordrar frågorna till förvaltningsjuristen Cecilia Arrgård som besvarar dem den 15 september. Förvaltningsjuristen beslutar då också att förlänga besvärstiden till den 20 september.

Den 19 september

K.S. inkommer med en överklagan den 19 september till förvaltningen, som omprövar ärendet och överlämnar det sedan till länsrätten för prövning.

Barn- och ungdomsförvaltningen tillstår att hanteringen av ärendet varit otillfredsställande. Hanteringen av ärendet har inte följt de normala rutinerna för handläggning av skolskjutsansökningar.

K.S. yttrade sig över remissvaret.

Föredraganden inhämtade per telefon kompletterande upplysningar från Annika Hellberg, som sammanfattningsvis uppgav följande. Den 24 augusti 2006 tog skolskjutssamordnaren Elisabeth Fäldt-Johansson fram underlag för kommunens bedömning av ansökan om skolskjuts för J. Elisabeth Fäldt-Johansson mätte därvid avståndet från J:s hem till två alternativa busshållplatser för kollektiva färdmedel i kommunens kartsystem samt antecknade ”trafikerar ej denna sträcka”, ”kollektiva färdmedel finns 1,4 km resp. 2,0 km från hemmet” och ”handikapptransport” på ansökningsblanketten. Elisabeth Fäldt-Johansson föreslog att den aktuella ansökan om skolskjuts med Gula linjen, skoltaxi och särskild anordnad skolskjuts skulle avslås och beviljade därefter busskort för J., vilket utgör en verkställighetsåtgärd. Skolskjutssamordnaren har inte delegation att fatta beslut om skolskjuts med t.ex. skoltaxi. Annika Hellberg har däremot en sådan delegation. När Annika Hellberg kom tillbaka från semestern den 28 augusti 2006 fick hon information om ärendet. Skolskjutssamordnaren hade då semester och Annika Hellberg fick i stället informationen från dåvarande förvaltningsjuristen. Baserat på uppgifter om avstånd m.m. gjorde Annika Hellberg inte någon annan bedömning än skolskjutssamordnaren och fattade därför beslut i enlighet med skolskjutssamordnarens förslag. Senare under hösten gjorde Annika Hellberg och skolskjutssamordnaren en genomgång av skolskjutsområdet och omprövade då det nu aktuella ärendet. Beslutet blev avslag även vid omprövningen. Annika Hellberg tog således ställning till ärendet vid två tillfällen under hösten 2006.

JO tog del av Länsrättens i Stockholms län dom den 28 september 2007 i mål nr 21437-06. I domen prövade länsrätten lagligheten av Vallentuna kommuns beslut angående skolskjuts för J. Länsrätten avsåg K.S:s överklagande och anförde i domskälen bl.a. att det i målet inte var visat att färdvägen kunde

anses trafikfarlig i skollagens mening och att beslutet därför inte kunde anses strida mot 4 kap. 7 § skollagen (1985:1100).

I ett beslut den 17 mars 2008 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 följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO är däremot återhållsam med att anlägga synpunkter på myndigheternas bedömningar i sak. Jag vill därför framhålla att sakfrågan – bedömningen av om K.S:s son var berättigad att erhålla kostnadsfri skolskjuts på annat sätt än genom erhållande av terminskort (SL-kort) för höstterminen 2006 – inte är en fråga som det finns skäl för mig att uttrycka någon uppfattning om. Det är i stället kommunens hantering av ärendet i formellt avseende som är föremål för min granskning.

Jag har vid två tillfällen begärt yttrande från nämnden. Föredraganden har per telefon inhämtat upplysningar från nämndens förvaltning och jag har tagit del av handlingar i förvaltningens ärende angående skolskjuts för J. Trots de företagna utredningsåtgärderna tvingas jag konstatera att det i flera hänseenden råder oklarhet om hur ärendet har handlagts. Att nämndens remissyttrandet inte har gett ett tydligt svar på de frågor som har aktualiserats i mitt tillsynsärende är givetvis inte tillfredsställande.

Jag har vid min bedömning av ärendet funnit skäl att i väsentliga delar utgå från de uppgifter som Annika Hellberg har lämnat rörande den faktiska handläggningen av den aktuella ansökan om skolskjuts. De remissvar som nämnden har lämnat föranleder emellertid viss osäkerhet om nämndens syn på hur ett ärende angående skolskjuts ska handläggas. Jag vill därför inledningsvis anförda följande.

I 4 kap. 7 § första stycket skollagen föreskrivs att hemkommunen är skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet.

Någon ovillkorlig rätt till skolskjuts föreligger således inte utan bestämmelsen lämnar visst utrymme för kommunen att själv bedöma om behov av skolskjuts ska anses föreligga.

Av rättspraxis framgår att skollagens uppräknade omständigheter som kan medföra skyldighet för en kommun att anordna kostnadsfri skolskjuts innebär att kommunen i vissa fall är skyldig att göra en individuell prövning av en elevs rätt till skolskjuts. Vid en sådan prövning ska beträffande trafikförhållandena hänsyn tas till den av eleven anlitade färdvägens trafik-

farlighet, varvid omständigheter som avsaknad av gångbana och trafiktäthet ska beaktas (se bl.a. RÅ 1993 ref. 77 och RÅ 1994 ref. 84). Denna individuella prövning ska göras när nämnden, eller den som på nämndens vägnar fattar beslut, tar ställning till en ansökan om skolskjuts och får inte anstå till dess att en förälder vänder sig till nämnden och förklarar att han eller hon är missnöjd med beslutet eller till dess att beslutet överklagas.

Jag återgår nu till handläggningen av ansökan om skolskjuts för J.

Genom en ansökan, som kom in till barn- och ungdomsförvaltningen i Vallentuna kommun den 24 augusti 2006, ansökte makarna S. om skolskjuts. De använde därvid en blankett för ansökan som kommunen tillhandahåller. I blanketten anges fyra alternativ för skolskjuts: terminskort (SL-kort), Gula linjen, skoltaxi och särskild anordnad skolskjuts. Makarna S. ansökte om skolskjuts i form av Gula linjen, skoltaxi eller särskild anordnad skolskjuts. I ansökan anförde de följande.

Vi bor långt från skolan och det finns inget kollektivt sätt att ta sig dit, närmsta busshållplats är 3 km bort och innebär att J. måste korsa den hårt trafikerade (och olycksdrabbade) vägen 268 mellan Vallentuna och Upplands Väsby.

Det har ankommit på nämnden att pröva om J. hade rätt till skolskjuts och, i så fall, hur skolskjutsen skulle ordnas i hans fall. Nämnden har därvid haft att göra en bedömning av bl.a. trafikförhållandena på den väg som J. behövde gå för att ta sig till och från hållplatsen för kollektiva färdmedel och bedöma om skolvägen uppfyllde kraven vad gäller trafiksäker miljö.

Makarna S:s ansökan handlades inledningsvis av skolskjutssamordnaren Elisabeth Fäldt-Johansson. Eftersom J. uppfyllde det s.k. avståndsvillkoret beviljade hon samma dag som ansökan kom in till förvaltningen, dvs. den 24 augusti 2006, skolskjuts genom tillhandahållande av ett terminskort (SL-kort). Den aktuella ansökan avsåg inte skolskjuts i sådan form, men jag har inte någon invändning mot att hon likväl beviljade J. ett SL-kort. Det har närmast ankommit på föräldrarna att ta ställning till om J. skulle använda terminskortet.

Elisabeth Fäldt-Johansson hade inte behörighet att fatta beslut om skolskjuts i form av Gula linjen, skoltaxi eller särskild anordnad skolskjuts. Frågan om skolskjuts i sådan form prövades därför av Annika Hellberg, som hade behörighet att fatta beslut därom. Hon beslutade den 28 augusti 2006 att avslå makarna S:s ansökan om skolskjuts. Utredningen ger således vid handen att ett formellt beslut fattades beträffande deras ansökan, och jag finner inte skäl att rikta någon kritik mot handläggningen i den delen. Detta innebär emellertid inte att förvaltningens hantering av ärendet är tillfredsställande. Jag vill härvid särskilt peka på att vad som har kommit fram visar att det förekommit påtagliga brister när det gäller informationen till makarna S. om ärendets handläggning.

Det föreligger inte någon lagstadgad skyldighet för en kommun att underätta en sökande om ett beslut i ett ärende rörande skolskjuts. Det är dock självfallet så att en kommun, som en serviceåtgärd, ändå bör informera sökanden om t.ex. ett avslagsbeslut i ett sådant ärende. För det fall kommunen väljer att, i stället för att tillstålla sökanden själva beslutet, skicka ut en under rättelse om beslutet är det, till undvikande av missförstånd, av allra största vikt att underrättelsen tydligt återger innehållet i det beslut som har fattats.

Samma dag som skolskjutssamordnaren beviljade J. busskort för höstterminen 2006, dvs. den 24 augusti 2006, skickade hon ut ett meddelande till familjen S. I meddelandet anfördes bl.a. följande.

ANSÖKAN OM BUSSKORT

J. har beviljats busskort för HT 06. Kortet finns att hämtas vid terminsstart på expeditionen på skolan.

/---/

Makarna S. informerades dock inte om att kommunen ännu inte hade fattat något formellt beslut i frågan om J. var berättigad till skolskjuts med Gula linjen, skoltaxi eller särskild anordnad skolskjuts. Den 28 augusti 2006 fattade Annika Hellberg beslut i den frågan och avslog ansökan. Makarna S. under rättades inte om avslagsbeslutet. Mot bakgrund av den bristfälliga informationen måste de ha haft svårt att förstå hur deras ansökan hade handlagts. Det finns skäl för nämnden att se över sina rutiner när det gäller hur sökanden informeras om beslut i ärenden rörande skolskjuts.

Av utredningen framgår att K.S. den 25 augusti 2006 kontaktade förvaltningen per telefon i anledning av meddelandet rörande beviljandet av busskort. Vid denna tidpunkt hade Elisabeth Fäldt-Johansson semester och K.S. talade med en vikarie. Något beslut om att avslå ansökan om skolskjuts i form av bl.a. skoltaxi hade då inte fattats. Som nyss framgått fattades avslagsbeslutet först den 28 augusti 2006. Beslutet den 24 augusti 2006 gällde endast beviljande av skolskjuts genom tillhandahållande av ett terminskort. Vikarien synes emellertid ha uppfattat handlingarna i ärendet på det sättet att den aktuella ansökan redan den 24 augusti 2006 hade avslagits. Mot den bakgrunden var det i och för sig inte fel av henne att till makarna S. sända information om hur de skulle gå till väga om de ville överklaga beslutet. Jag återkommer nedan till dokumentationen av de beslut som har fattats i det aktuella ärendet.

Den överklagandehänvisning som förvaltningen skickade ut till makarna S. var felaktig. Med anledning av vad nämnden har anfört i denna del vill jag påpeka följande.

Beslut i ett skolskjutsärende kan, utom när fråga är om rena verkställighetsbeslut, överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL, om laglighetsprövning.

Av 31 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att bl.a. bestämmelserna om överklagandehänvisning (21 § FL) inte gäller sådana ärenden hos kommuner där besluten kan överklagas för laglighetsprövning enligt 10 kap. KL.

Vid överklagande för laglighetsprövning, s.k. kommunalbesvär, ska överklagandet ges in till länsrätten (10 kap. 5 § KL). Överklagandet ska ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Anslaget om protokollsjustering måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att tiden ska löpa ut (10 kap. 6 § KL). Ett beslut som har fattats med stöd av delegation från en nämnd ska enligt 6 kap. 35 § KL anmälas till nämnden. I fråga om ett sådant beslut räknas överklagandetiden – om särskilt protokoll häröver uppsatts – från dagen för tillkännagivandet av protokollets justering och i övriga fall från den dag då anslag skedde om justering av protokollet från det nämndsammanträde vid vilket delegationsbeslutet anmäldes för nämnden.

Den överklagandehänvisning som makarna S. fick från förvaltningen gällde s.k. förvaltningsbesvär och var således direkt felaktig, eftersom ett beslut i ett skolskjutsärende inte kan överklagas på detta sätt. Däremot kan ett beslut om skolskjuts bli föremål för laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. KL. När makarna S. frågade om möjligheten att överklaga beslutet borde de därför ha fått information om den möjligheten. Att en felaktig överklagandehänvisning lämnades är givetvis inte godtagbart. Även om makarna S. inte har lidit någon rättsförlust på grund av den felaktiga informationen, vill jag understryka att det är av största vikt för den enskildes rättssäkerhet att myndigheter gör klart för sig hur ett beslut överklagas så att den information som lämnas till den enskilde är korrekt. Det inträffade synes ha berott på brister i nämndens rutiner och jag utgår från att nämnden, om så inte redan har skett, ser till att liknande fel inte upprepas.

Det kan i sammanhanget nämnas att Skollagskommittén i sitt betänkande, Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121), har föreslagit bl.a. att beslut om rätt till skolskjuts ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Förslaget till ny skollag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Jag övergår nu till dokumentationen i det aktuella ärendet.

På den ansökningsblankett som makarna S. gav in till barn- och ungdomsförvaltningen har tjänstemän vid förvaltningen fyllt i vissa uppgifter under rubriken ”Beslut”. Dessa uppgifter ger vid handen att ett beslut om att avslå ansökan om skolskjuts för J. skulle ha fattats den 24 augusti 2006.

Beslut i anledning av den aktuella skolskjutsansökan har dock, som konstaterats ovan, fattats vid två olika tillfällen och av två olika beslutsförfattare under augusti 2006.

I samband med att Elisabeth Fäldt-Johansson den 24 augusti 2006 beviljade busskort för J. tog hon fram underlag för kommunens bedömning av makarna S. ansökan om skolskjuts. Elisabeth Fäldt-Johansson föreslog att ansökan om skolskjuts med Gula linjen, skoltaxi eller särskild anordnad skolskjuts skulle avslås och gjorde vissa anteckningar på ansökningsblanketten under rubriken ”Beslut”. Den vikarie som K.S. fick tala med, när han kontaktade förvaltningen per telefon den 25 augusti 2006, synes ha fått intryck av att den aktuella ansökan hade avslagits redan den 24 augusti 2006. Det är fullt förståeligt att vikarien bibringades denna uppfattning utifrån dokumentationen i ärendet. Det inträffade visar på vikten av att beslut i t.ex. ett ärende rörande skolskjuts dokumenteras på ett tydligt sätt.

När Annika Hellberg den 28 augusti 2006 fattade beslut om att avslå ansökan om skolskjuts för J. skrev hon, i egenskap av beslutsfattare, sin namnteckning i en ruta avsedd för namnförtydligande avseende skolskjutsansvarigs underskrift.

Det är enligt min mening mycket som talar för att det sätt på vilket beslutet dokumenterats har varit en starkt bidragande orsak till svårigheterna för nämnden att i sina yttranden redogöra för handläggningen av ärendet.

Vidare synes länsrätten vid sin laglighetsprövning ha utgått från att Annika Hellbergs beslut om att avslå ansökan hade fattats den 24 augusti 2006.

Det är helt oacceptabelt att dokumentationen av beslut görs i en allmän handling på sådant sätt att det inte i efterhand klart framgår att det rör sig om två skilda beslut och att det inte går att utläsa vem som har fattat respektive beslut och när så har skett.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande.

Den 19 september 2006 gav K.S. in ett överklagande till förvaltningen. Nämnden vidarebefordrade överklagandet jämte ett därtill fogat yttrande till länsrätten. Handlingarna kom in till länsrätten den 5 oktober 2006. Eftersom överklagandet i förevarande fall rätteligen inte skulle ha getts in till kommunen, utan ha skickats direkt till länsrätten, anser jag att det tog för lång tid innan förvaltningen översände överklagandet till länsrätten för bl.a. rättidsprövning.

I ett e-postmeddelande till K.S. den 15 september 2006 uppgav kommunens dåvarande förvaltningsjurist bl.a. ”Eftersom det dessvärre blev rorigt kring besvärshänvisningen så förlänger jag besvärstiden till nu på onsdag den 20 september”. Det finns inte någon rätt för en myndighet att efter eget skön bestämma överklagandetiden och hur den ska beräknas (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 495). Jag är därför kritisk till denna handläggningsåtgärd.

Vad K.S. i övrigt har anfört ger inte skäl till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Med den kritik som har uttalats ovan avslutas ärendet.

En kommun tillhandahöll skolskjuts genom att ge elever ett s.k. busskort. Fråga bl.a. om kommunen kunde ta ut en avgift av eleven om denne hade förlorat busskortet och bad om att få ett nytt kort

(Dnr 668-2006)

Bakgrund

Barn- och utbildningsnämnden i Gagnefs kommun fattade den 17 juni 2004 beslut om regler, riktlinjer och tillämpningsföreskrifter för skolskjuts (Bun § 3). I beslutet, under rubriken ”Tillämpningsföreskrifter” angavs följande.

Förlorade busskort ersätts med 100 kronor första gången, andra och tredje gången är avgiften 150 kronor.

Anmälan

I en anmälan, som inkom till JO den 9 februari 2006, ifrågasatte H.J. om Barn- och utbildningsnämnden i Gagnefs kommun ägde rätt att ”avgiftsbelägga skolskjuts” på det sätt som skett.

Han anförde bl.a. följande. I den aktuella delen strider beslutet mot bl.a. bestämmelsen i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) om att det är fullmäktige som skall besluta om avgifter samt mot 4 kap. 7 § skollagen (1985:1100) som ålägger kommunen att anordna kostnadsfri skolskjuts. Om nämnden kan anses ha rätt att ta ut ersättning enligt beslutet önskar han att JO skulle yttra sig över den differentierade taxan. Vid kontroll med bussbolaget som utför skolskjutsen har framkommit att busskortet kostar 50 kronor oavsett om man köper det en eller flera gånger.

H.J. begärde även att JO skulle yttra sig över att nämndens ordförande utgett dokument avseende regler för skolskjuts under förespegling att dokumentet var ett utdrag ur nämndens protokoll. Trots att nämnden bara hade beslutat om avgift för *borttappade busskort* angavs i dokumentet bl.a. följande.

Trasiga, ej fungerande busskort eller kvitton från chaufför måste lämnas till /.../ på Djuråsskolans exp. /.../ för erhållande av nytt kort. Vid egen åverkan på kortet får eleven betala 100 kr.

Utredning

Inledningsvis inhämtade en föredragande hos JO upplysningar per telefon från barn- och utbildningschefen Håkan Elfving, Gagnefs kommun. Han anförde bl.a. följande.

Nästan all skolskjuts inom grundskolan är s.k. linjelagd skolskjuts, dvs. utförs genom ordinarie linjetrafik. Undantaget är sarskolan. De elever som enligt lag

har rätt till skolskjuts får därför ett särskilt skolskjutskort genom skolan. Kortet är kostnadsfritt och gäller för en termin. Om kortet förkommer eller förstörs på grund av att det har hanterats oaktsamt får eleven betala en avgift på 100 kr för ett nytt kort. Av detta belopp hänför sig 50 kr till själva kortet, och 50 kr är en administrativ avgift. Det görs i varje enskilt fall en bedömning av om eleven har förlorat kortet på grund av oaktsamhet. Det är inte vanligt att avgift tas ut. Enligt nämndens beslut ökar beloppet andra och tredje gången som kortet förkommer. Det finns inte något delegationsbeslut från kommunfullmäktige, utan nämnden har tolkat det som att den enligt kommunallagen har rätt att fatta beslut om en smärre avgift som inte är av principiell natur och som saknar egentlig kommunalekonomisk betydelse.

Därefter remitterades anmälan till Barn- och utbildningsnämnden i Gagnefs kommun för utredning och yttrande. Som sitt remissvar ingav nämnden, arbetsutskottet, ett av Håkan Elfving upprättat yttrande i vilket anfördes följande (*i yttrandet omnämnd bilaga har här utelämnats; JO:s anm.*).

Barn- och utbildningsnämnden i Gagnefs kommun har fastställt regler, riktlinjer och tillämpningsföreskrifter för skolskjuts 2004-01-14, 2004-05-13 och 2004-06-17. Beslutet följer skollagens krav 4 kap. 7 § på kostnadsfri skolskjuts. Hänsyn har tagits till färdvägens längd, trafikförhållanden, funktionshinder och annan särskild omständighet. Gagnefs kommun erbjuder alla elever som har skolskjutsrätt kostnadsfri skolskjuts.

Skolskjutstrafiken i kommunen utförs till stor del av den linjebundna kollektivtrafiken. Det innebär att de elever som är berättigade till kostnadsfri skolskjuts erhåller ett färdbevis, busskort. Busskortet är en värdehandling och är personligt och om det skulle tappas bort eller göras obrukbart så kan eleven beställa ett ersättningskort mot en administrativ avgift på 100 kronor.

Avseende kommunens rätt att ta ut avgifter så hävdar Gagnefs kommun, att stöd ges i 3 kap. 13 § kommunallagen för nämnden att besluta i frågor som rör förvaltningen. Barn- och utbildningsnämnden anser att man följer kommunallagen när det gäller beslut om att ta ut en administrativ avgift som täcker den självkostnad som uppstår i samband med beställning av ett ersättningskort. Elever som är berättigade till skolskjuts är en tydligt avgränsad grupp kommunmedborgare som ligger inom nämndens ansvarsområde. Utifrån det ser kommunen att frågan inte är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen.

Kommunen medger att nämndens beslut från 2004-01-14, 2004-05-13 och 2004-06-17 på en punkt bör revideras. Kommunen skall enbart ta ut en administrativ avgift som motsvarar en faktisk kostnad och avgiften skall inte vara differentierad.

Vid barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott 2006-05-17 beslöt man att fastställa den administrativa avgiften för ett borttappat busskort till 100 kr och inte tillämpa en differentierad avgift. Nämnden kommer besluta i frågan 2006-06-01.

Anmälaren hävdar vidare att nämndens ordförande har utgett ett dokument avseende regler för skolskjuts med förespeglning att dokumentet är ett utdrag ur nämndens protokoll.

Dokumentet som åsyftas är en information som delas ut i samband med läsårsstarten till alla skolskjutsberättigade elever. Dokumentet består av två

delar, dels ett utdrag ur nämndens protokoll och dels barn- och utbildningsförvaltningens tillämpningsföreskrifter. Det framgår tydligt att det är ett utdrag ur nämndens protokoll. Dock finns det delar i dokumentet som kan upplevas som otydliga. Dessa har omarbetats och gjorts tydligare. Se bilaga: Information till elever som har rätt till skolskjuts.

H.J. kommenterade remissvaret.

Från Länsrätten i Dalarnas län inhämtades uppgift om att barn- och utbildningsnämndens beslut den 17 juni 2004 (Bun § 3) respektive den 1 juni 2006 (Bun § 66) inte hade överklagats.

Vissa kompletterande upplysningar inhämtades per telefon från Håkan Elfving. Från kommunen inhämtades även ”Reglemente för kommunstyrelsen och nämnderna”, fastställt av kommunfullmäktige den 11 juni 2007.

I ett beslut den 29 januari 2008 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Av 4 kap. 7 § skollagen (1985:1100) framgår att hemkommunen är skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet.

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 punktför en exemplifierande uppräkningslista av vilka slags ärenden som åsyftas. I punkten 2 av uppräkningslistan anges att fullmäktige skall besluta om ”budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor”.

Fullmäktige får enligt 3 kap. 10 § KL delegera viss beslutanderätt till en nämnd. De ärendegrupper som anges i 9 § första stycket faller dock utanför möjligheten att delegera.

I 3 kap. 13 § KL stadgas följande. Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

Bedömning

Barn- och utbildningsnämnden i Gagnefs kommun fastställde genom beslut den 17 juni 2004 regler, riktlinjer och tillämpningsföreskrifter för skolskjuts. Beslutet innebar bl.a. följande. De elever som är berättigade till kostnadsfri skolskjuts erhåller ett busskort. Om busskortet tappas bort eller görs obrukbart

kan eleven beställa ett ersättningskort. Första gången tas en avgift om 100 kr ut för ersättningskortet. Andra och tredje gången erhålls ersättningskort mot en avgift om 150 kr. Av remissvaret och senare ingivna handlingar har framkommit att nämnden senare, den 1 juni 2006, beslutade att fastställa ”den administrativa avgiften” för ersättningskort till 100 kr och att avgiften inte skall vara differentierad.

H.J:s klagomål i denna del kan sammanfattas enligt följande. Kommunen har över huvud taget inte rätt att ta ut den aktuella avgiften eftersom skolskjuts skall vara kostnadsfri för grundskoleelever. I vart fall har det ankommit på kommunfullmäktige att besluta om avgiften.

Nämnden har i remissvaret uppgett att den beslutar om avgift för ersättningskort med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 13 § KL om nämndernas beslutanderätt i frågor som rör förvaltningen. Nämnden har anfört att det rör sig om en administrativ avgift som täcker den faktiska kostnad som uppstår i samband med beställning av ett ersättningskort.

Inledningsvis vill jag framhålla att ett bindande besked i frågan om nämnden hade befogenhet att meddela det aktuella avgiftsbeslutet har kunnat komma till stånd endast genom prövning av domstol i ett mål angående laglighetsprövning. Jag vill dock utveckla min syn på saken enligt följande.

Den första fråga som inställer sig är om kommunernas lagstadgade skyldighet att anordna kostnadsfri skolskjuts innebär att kommunerna måste bekosta ett nytt busskort (nedan ersättningskort) för elever som förlorat kortet. Enligt min mening har kommuner inte generellt en sådan skyldighet. Genom att, som i detta fall, tillhandahålla busskort har skyldigheten enligt 4 kap. 7 § skollagen att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts fullgjorts. Jag anser således inte att det på grund av nyss nämnda bestämmelse har förelegat hinder för Gagnefs kommun att fatta beslut om avgift för ersättningskort. I sammanhanget bör dock tilläggas att det självfaller kan tänkas situationer när det ändå är lämpligt att en kommun tillhandahåller ett ersättningskort kostnadsfritt.

Frågan är då om barn- och utbildningsnämnden kunde besluta rörande avgiften eller om detta ankom på kommunfullmäktige.

Av förarbetena till bestämmelserna om fullmäktiges uppgifter i 3 kap. 9 och 10 §§ 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.).

Nämnden har inte i sitt remissvar gjort gällande att det i detta fall förelåg delegation från fullmäktige utan har uppgett att den beslutade rörande avgiften med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 13 § KL.

Enligt 3 kap. 13 § KL beslutar nämnderna bl.a. i frågor som rör förvaltningen, dvs. den fortlöpande verksamheten och frågor som är förknippade med denna. I detta ingår att nämnderna har en viss "avgiftsrätt" inom ramen för sin förvaltning. Exempel på sådana avgifter är bl.a. hyror och arrenden inom fastighetsförvaltning (se t.ex. prop. 1993/94:188 s. 79). Rättspraxis ger föga vägledning när det gäller tolkningen av bestämmelsen.

Nämnden har i förevarande ärende fattat ett generellt beslut rörande uttag av avgift för ersättningskort. Det kan ifrågasättas om avgiftsbeslutet kan anses ha utgjort förvaltning, dvs. om barn- och utbildningsnämndens beslut den 17 juni 2004 – och den 1 juni 2006 – har legat inom ramen för nämndens befogenheter. Som påpekats ovan är dock detta ytterst en fråga för domstol att avgöra. Omständigheterna är inte sådana att jag finner anledning att rikta kritik mot nämnden. Jag lämnar frågan med de uttalanden som har gjorts.

Vad H.J. har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Barn- och elevombudet, Skolverket, handlade ett ärende gällande en anmälan enligt lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Fråga bl.a. om förutsättningarna för Barn- och elevombudet att i ett beslut uttala sig om huruvida två elever hade kränkt en annan elev

(Dnr 4571-2006)

Bakgrund

En pojke, här benämnd A., gick under hösten 2005 och våren 2006 i årskurs 2 i Hamnskolan i Stockholm. I en anmälan till Barn- och elevombudet den 25 april 2006 uppgav A:s mor att hennes son hade utsatts för kränkande behandling av två klasskamrater, här benämnda B. och C. Barn- och elevombudet fann i sitt beslut den 14 september 2006 (dnr 56-2006:1454) att huvudmannen för Hamnskolan, Pysslingen Förskolor och Skolor AB, inte hade levt upp till de krav som anges i bl.a. 8 § lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (BeL) och beslutade därför att framställa ett skadeståndskrav mot bolaget. I beslutet anfördes under bedömningen bl.a. följande. (Här har de i beslutet använda initialerna utbytt mot A., B. och C.)

A. har upprepade gånger utsatts för allvarliga kränkningar genom hot och våld. Personal vid Hamnskolan har vetat om problemen med B. och C. och i

vert fall känt till händelserna den 21 april och den 18 maj 2006. Av uppgifterna i ärendet har det inte framkommit att någon utredning av vad som inträffat skett vid något av tillfällena. Huvudmannen har därvid brustit i sin utredningsplikt. De åtgärder som vidtagits för att förhindra fortsatta kränkningar har dels bestått i att en lärare vid ett av tillfällena tillrättavisat den kränkande eleven, och dels i ett allmänt engagemang med särskilt insatta resurser för A. och de andra eleverna i klassen.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde D.M. klagomål mot Barn- och elevombudet. Klagomålen avsåg handläggningen av det ovan angivna ärendet. D.M. gjorde gällande att utredningen var bristfällig och hade brustit i objektivitet samt att de i ärendet förekommande elevernas identiteter hade hanterats på ett oaktligt sätt. Han anförde därutöver bl.a. följande. Beslut i ärendet hade fattats utan att föräldrarna till de utpekade eleverna underrättats om ärendets existens och fått möjlighet att bemöta anklagelserna. De aktuella eleverna hade utsatts för mycket grova anklagelser vars sanningshalt inte hade kontrollerats av Barn- och elevombudet. Beslutet kunde, med hänsyn till vad som anfördes under rubriken Bedömning, inte tolkas på annat sätt än att Barn- och elevombudet hade bekräftat de anklagelser som anmälaren framställt i sin anmälan dit. Grunden för detta konstaterande var svår att föreställa sig då utredningen inte hade inrymt någon bredare insamling av information från eller om skolan. Beslutet i ärendet hade publicerats på Skolverkets hemsida med angivande av elevernas könstillhörighet samt med till initial förkortat förnamn. Till sammans med de i beslutet redovisade omständigheterna i ärendet hade det inte krävts någon närmare efterforskning för att kunna identifiera vilka elever ärendet rörde.

Utredning

Inledningsvis inhämtade JO en kopia av akten inklusive beslutet i det ifrågasvarande ärendet. Därefter anmodades Barn- och elevombudet att göra en utredning och yttra sig över vad som anfördes i D.M:s anmälan. I ett yttrande anförde Barn- och elevombudet, Lars Arrhenius, följande.

Statens skolverk har enligt 16 § lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (BeL) tillsyn över lagen inom sitt ansvarsområde. Barn- och elevombudet skall enligt 5 b § förordning med instruktion för Statens skolverk (2002:1160) utföra de uppgifter som enligt BeL skall ombesörjas av Skolverket när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt.

Syftet med BeL är att främja barns och elevers lika rättigheter samt att motverka diskriminering och annan kränkande behandling i bl.a. skolan (1 §). Lagen innehåller bl.a. direkta förbud för huvudman och personal att diskriminera barn och elever (9–12 §§) eller att utsätta dem för annan kränkande behandling (13 §). Lagen innehåller också en skyldighet för huvudmannen eller

den huvudmannen bestämmer att agera när en elev blivit utsatt för kränkande behandling (8 §). Eleven kan ha blivit utsatt för kränkningar från såväl personal som andra elever. Något direkt förbud för elever att kränka andra elever finns dock inte i lagen. Skyldigheten att agera inträder så snart huvudmannen, rektorn eller någon annan personal får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med att verksamheten genomförs. Handlingsplikt föreligger alltså redan när det påtalas att någon anser sig ha blivit kränkt och det krävs således inte att faktiska kränkningar har konstaterats. Bestämmelsen är skadeståndssanktionerad (15 §). Vid en skadeståndsprövningsprocess krävs dock att det kan visas att det faktiskt förekommit kränkningar (prop. 2005/06:38 s. 123).

Enligt 3 § BeL är det huvudmannen för skolan som har det övergripande ansvaret för att lagen följs och enligt 15 § BeL är det huvudmannen som kan bli skadeståndsskyldig. Barn- och elevombudet riktar sig därför alltid till skolhuvudmannen. Det är huvudmannens agerande som bedöms och det är huvudmannen som kan hållas ansvarig enligt lagen. Det är för övrigt huvudmannen som blir motpart vid en process.

Barn- och elevombudet tar emot anmälningar från enskilda barn och elever som anser sig ha blivit kränkta. Barn- och elevombudet ansvarar för att ärendena blir tillräckligt utredda och att erforderligt utredningsmaterial finns för att kunna fatta beslut. Handläggningen är huvudsakligen skriftlig men vid behov kan personer höras muntligen.

Detta ärende gäller en huvudmans skyldigheter enligt 8 § BeL när en elev påstått sig ha blivit utsatt för kränkande behandling av andra elever vid Hamnskolan. Huvudman för skolan är Pysslingen Förskolor och Skolor AB. Anmälan inkom till Barn- och elevombudet den 25 april 2006. Barn- och elevombudet begärde att huvudmannen skulle yttra sig den 10 maj 2006 och begärde komplettering den 27 juni 2006. Yttrandena som kom in kommunicerades med anmälaren. Vårdnadshavarna till de elever som påstått utsätta andra för kränkande behandling har inte underrättats om ärendet, och Barn- och elevombudet har inte heller bedömt att det funnits behov av att höra dem i ärendet. Utredningen har i enlighet med vad som beskrivits ovan varit inriktad på att utvärdera huvudmannens agerande vid de påstådda kränkningarna. Huvudmannen ifrågasatte inte i detta skede anmälarens uppgifter om vilka kränkningar som förekommit. Barn- och elevombudet hade därför ingen anledning att vidare utreda sanningshalten i anmälarens påståenden.

Den 14 september 2006 fattade Barn- och elevombudet beslut om att framställa skadeståndskrav. Skadeståndskravet framställdes bl.a. på grund av att huvudmannen inte levt upp till kraven i 8 § BeL.

Barn- och elevombudet har grundat sitt beslut på de handlingar som kommit in och följaktligen bedömt att dessa utgjort fullgott underlag för bedömning i ärendet.

Huvudmannen har efter att Barn- och elevombudet fattat beslut inkommit med nya uppgifter som delvis skiljer sig från de tidigare yttrandena. För närvarande pågår förlikningsförhandlingar i ärendet.

Hantering av elevernas namn i ärendet

Barn- och elevombudet använder inte berörda elevers namn i sina beslut. För att skydda eleverna har Barn- och elevombudet valt att benämna dem som /---/.

2008/09:JO1

Sekretess gäller under vissa förhållanden hos Barn- och elevombudet för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Barn- och elevombudet har vid begäran om utlämnande av handlingar med stöd av 9 kap. 21 § sekretesslagen beslutat att sekretessbelägga bl.a. namnen på de utpekade eleverna.

Barn- och elevombudet har med stöd av 7 § rättsinformationsförordningen (1999:175) beslutat att publicera beslutet på Skolverkets hemsida. Enligt Barn- och elevombudets bedömning är det fråga om ett vägledande avgörande som är av betydelse för allmänheten. Att publicera beslutet har bedömts särskilt viktigt med hänsyn till att lagen nyligen trätt ikraft och att vägledande beslut därför saknas. Beslutet kan inte heller överklagas.

Som framgår ovan används inte elevernas namn i beslutet. Det publicerade beslutet innehåller således inte några uppgifter som direkt kan hänföras till en fysisk person.

Det kan även tilläggas att personen som gjort en anmälan om kränkande behandling till Barn- och elevombudet skriftligen samtyckt till publiceringen av beslutet.

D.M. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Barn- och elevombudets noggranna redogörelse för sakomständigheterna i ärendet, bl.a. elevernas könstillhörighet och vilken årskurs de gick i samt det sätt på vilket eleverna benämnts hade medfört att det publicerade beslutet innehållit sådana uppgifter som direkt kunde hänföras till fysiska personer. Det faktum att beslutet var det första i sitt slag och att Barn- och elevombudet, av medverkan i tv etc. att döma, hade avsett att skapa publicitet borde ha manat till ytterligare aktsamhet snarare än tvärtom. Uppgifterna hade ej heller varit relevanta för syftet med beslutet, om avsikten inte hade varit att klandra någon annan än Hamnskolan.

I ett beslut den 20 mars 2008 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (BeL) har till ändamål att främja barns och elevers lika rättigheter, motverka diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Lagen har också till ändamål att motverka annan kränkande behandling. Med annan kränkande behandling avses enligt 2 § BeL ett uppträdande, som utan att ha samband med diskrimineringsgrunderna, kränker ett barns eller en elevs värdighet. Enligt 3 § BeL är det huvudmannen för skolan som ansvarar för att lagen följs.

I 7 § BeL anges att huvudmannen för verksamheten eller den huvudmannen bestämmer ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för trakasserier och annan kränkande behandling.

Om huvudmannen för verksamheten, rektorn eller någon med motsvarande ledningsfunktion eller annan personal får kännedom om att ett barn eller en

elev i verksamheten anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller annan kränkande behandling i samband med att verksamheten genomförs, ska huvudmannen eller den huvudmannen bestämma utreda omständigheterna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier eller annan kränkande behandling (8 § BeL).

Barn- och elevombudet ska enligt 5 b § i förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk utföra de uppgifter som enligt BeL ska ombesörjas av Skolverket när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt.

Barn- och elevombudet konstaterade i sitt beslut den 14 september 2006 att A. hade utsatts för allvarliga kränkningar i form av våld och hot. Såsom beslutet hade utformats måste den slutsatsen dras att det var B. och C. som var ansvariga för kränkningarna. Bedömningen grundade sig på vad A:s mor hade anfört i sin anmälan och på att skolans rektor i sitt yttrande till Barn- och elevombudet inte hade ifrågasatt vad hon hade gjort gällande om vilka kränkningar som skulle ha förekommit gentemot hennes son.

Barn- och elevombudet har till uppgift att bedöma bl.a. om huvudmannen har uppfyllt sina skyldigheter enligt 8 § BeL. Det är emellertid inte en uppgift för Barn- och elevombudet att rikta kritik mot någon enskild elev eller lärare. Det kan dock knappast undvikas helt att Barn- och elevombudet i vissa fall i ett beslut måste göra uttalanden som kan framstå som kritik mot någon enskild eller innefattar ett påstående om att någon uppträtt klandervärt.

I förevarande fall hade det måhända varit lämpligt att Barn- och elevombudet i sitt beslut tydligare hade markerat att hans ställningstagande endast avsåg skolans agerande med anledning av uppgifter om kränkande behandling och att hans bedömning i den delen byggde på de uppgifter som anmälaren och huvudmannen hade lämnat till honom. Eftersom det inte förelåg någon säker utredning om vad som faktiskt hade förevarit borde beslutet enligt min mening ha formulerats så att B. och C. inte pekades ut som skyldiga till kränkningarna.

D.M. har gjort gällande att den anonymisering som skedde i Barn- och elevombudets beslut, som publicerades på Skolverkets hemsida, inte varit tillräckligt långtgående och att det därför inte krävdes någon mer ingående utredning för att sluta sig till vilka elever ärendet handlade om.

Det kan diskuteras om anonymiseringen av eleverna borde ha skett på ett annat sätt än som skedde. Hur en anonymisering bör göras bygger dock på en bedömning utifrån förhållandena i det enskilda fallet, och jag finner inte skäl till något ytterligare uttalande i denna del. Jag nöjer mig med att här rent

2008/09:JO1

allmänt framhålla vikten av att man noggrant överväger på vilket sätt anonymisering bör ske där sådan anses påkallad.

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

Kommunikationsväsendet

Fråga om innebörden av information om avvikelse från tillstånd till färdtjänst

(Dnr 2225-2006)

Anmälan

Birgitta Johansson klagade i en anmälan till JO på Färdtjänstnämnden i Göteborgs kommun. Klagomålen avsåg handläggningen av ett färdtjänstärende gällande L.J. Av anmälan framgick bl.a. följande.

År 2003 beviljades L.J. färdtjänst. L.J. beviljades även riksfärdtjänst för att kunna resa till sin sommarstuga i Varbergs kommun. År 2004 köpte L.J. kuponger för färdtjänstresor inom Varbergs kommun. Våren 2005 beställde Birgitta Johansson nya kuponger för L.J. inför sommaren 2005. Hon var då inte medveten om att L.J.'s riksfärdtjänst upphört och blev inte upplyst om detta. Under vintern 2005/2006 åkte L.J. till stugan några gånger. Den inomkommunala färdtjänsten sträcker sig till Frillesås. Därifrån åkte L.J. vidare på de outnyttjade kupongerna. I februari 2006 blev L.J. uppringd av en handläggare vid färdtjänsten som sade att L.J. inte fick använda färdtjänsten på detta sätt. Birgitta Johansson begärde av handläggaren ett skriftligt besked som kunde överklagas men fick svaret att det inte gick att överklaga detta. Även handläggarens chef vägrade att ge ett skriftligt besked. Chefen svarade att eftersom L.J. nu hade fått denna muntliga ”varning” skulle man i fortsättningen skicka hela taxiräkningen till L.J. om ”missbruket” upprepades. L.J. vågade då inte längre använda färdtjänsten till stugan. I stället åkte L.J. i en hyrd bil eller med tåg. Sedan Birgitta Johansson skrivit till bl.a. färdtjänstnämndens ordförande uppgav denne att ärendet skulle tas upp vid sammanträdet i mars 2006 och att L.J. skulle kompenseras. Därefter hände ingenting. Efter ny kontakt lovade ordföranden att ta upp ärendet i april. Något besked gavs därefter inte.

L.J. har således köpt kuponger för resor inom en kommun dit L.J. inte längre kan ta sig på egen hand. L.J. fick resa mellan Västra Frölunda och Frillesås samt mellan Frillesås och sommarstugan, men inte i direkt följd. Det framgår inte av de regler för färdtjänst som L.J. fått att man inte får åka vidare från slutmålet på en färdtjänstresa till nästa. Genom att L.J. förvägrats ett skriftligt besked om begränsningarna i färdtjänstakandet, har han inte kunnat överklaga färdtjänstens beslut till länsrätten. Brevet till nämndens ordförande och kommunstyrelsens ordförande har inte heller lett till någon skriftlig motivering.

Utredning

Handlingar beträffande L.J. hämtades in från färdtjänstnämnden.

Ärendet remitterades till färdtjänstnämnden för utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan.

Färdtjänstnämnden anförde i sitt yttrande följande.

L.J. har fått skriftlig information om kommunal färdtjänst, engångskort och riksfärdtjänst i samband med sitt beslut om kommunal färdtjänst, se Informationsbroschyr Färdtjänst – Särskild kollektivtrafik, bilaga 1 [här utelämnad, JO:s anmärkning]. Informationsbroschyren skickas med beslutsbrevet till alla som beviljas kommunal färdtjänst. På sidorna 14 och 15 finns information om Göteborgs färdtjänstområde, riksfärdtjänst samt om engångskorten. Även i samband med erhållandet av engångskorten skickas skriftlig information med, se bilaga 2 [här utelämnad, JO:s anmärkning]. L.J. har också använt den kommunala färdtjänsten, engångskort och riksfärdtjänst under en tid, vilket visar att han har tagit del av informationen.

Syftet med engångskorten är att personer som har kommunal färdtjänst skall kunna ta med sig den kommunala färdtjänsten för att resa på besöksorten. Reglerna om hur man får använda engångskorten för resa på en annan ort framgår som sagt i bilaga 2. Regeln är tydlig med att resor kan ske inom alla kommuner i Sverige utanför Göteborgs färdtjänstområde. Kungsbacka kommun ingår i Göteborgs färdtjänstområde och engångskorten kan alltså inte användas i denna kommun. De regler och riktlinjer, för dels den kommunala färdtjänsten, och dels för riksfärdtjänsten och engångskort, är inte ett i sak överklagningsbart beslut.

Göteborgs Stad Färdtjänsten anlitar Företagstaxi för transporter med engångskort och i samband med en kontroll av en faktura framgår att resa har skett mellan Kungsbacka och Varberg. När vi noterat detta ringde färdtjänsten till L.J. för att informera om att engångskorten inte får användas på detta sätt. Vi ställde inget betalningsansvar på L.J. för just denna resa, utan lämnade enbart muntlig information om hur man får använda sig av engångskorten, men påpekade dock att man kan bli personligt betalningsansvarig vid missbruk, se bilaga 2.

För resor inom Sverige, utan den kommunbegränsningen som engångskort har, kan man ansöka om riksfärdtjänst. L.J. har också haft riksfärdtjänst med taxi beviljad under tiden 24 oktober 2003 till den 30 november 2004 mellan Göteborg och Varbergs kommun. Då dessa resor samplaneras ska resan beställas senast fyra arbetsdagar innan resan skall ske. L.J. skulle för de resor han har gjort med engångskorten istället ansökt om riksfärdtjänst mellan Kungsbacka och Varberg.

Beslut om riksfärdtjänst meddelas skriftligt och av beslutet framgår hur länge tillståndet gäller. Normalt beviljas riksfärdtjänst för en resa åt gången, något annat krav finns inte i lag (1997:735) om riksfärdtjänst. Vid ansökan om riksfärdtjänst tillämpas skyndsamt handläggning. Ny ansökan handläggs normalt på två veckor och en ansökan om förlängt tillstånd likadant som tidigare gäller en veckas handläggning. Dock tillkommer alltid beställningstiden som är fyra arbetsdagar.

Birgitta Johansson kommenterade remissvaret och framförde därvid bl.a. uppfattningen, att ”den tolkning av gällande regler som man gjort på Färd-

tjänsten i Göteborg i själva verket utgör ett partiellt återkallande av tillståndet, och därmed är möjligt att överklaga till länsrätten”.

I beslut den 1 augusti 2007 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Min bedömning koncentreras kring frågan om innebörden av de kontakter som på tjänstemannanivå tagits med L.J. rörande tillämpningen av färdtjänstnämndens beslut att bevilja honom färdtjänst. Frågor rörande det faktiska händelseförloppet vid resornas företagande och om tolkningen av det grundläggande färdtjänstbeslutet lämnas däremot åsido.

Att helt utanför den egna kommunen anordna färdtjänst för kommuninvånarna är ett frivilligt åtagande för kommunerna (3 § lagen [1997:736] om färdtjänst [färdtjänstlagen]). Varje kommun bestämmer därför i vilken utsträckning det skall ske. Om man från kommunens sida upptäcker att färdtjänsten används utöver vad som har beslutats, finns det naturligtvis inget som hindrar att en befattningshavare kontaktar en resenär för att informera om vad som gäller. Någon skyldighet att därvid anlita skriftlig form föreligger inte.

Det sagda gäller under förutsättning, att det handlar om ren information. Skulle upplysningarna ge intrycket, att det realiter rör sig om ett myndighetsbeslut med kanske ingripande konsekvenser för adressaten, kan saken komma i ett annat läge. I rättspraxis har hithörande problem i flera fall aktualiserats, främst i samband med prövning av frågan huruvida en myndighets uttalanden innefattat ett överklagbart beslut (se Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 8 u. 2007, s. 157 ff. m. hänvisn.). Det aktuella ärendet är emellertid av något annan karaktär, då myndigheten – färdtjänstnämnden – inte fattat något annat beslut än att bevilja L.J. färdtjänst, medan de av anmälaren kritiserade kontakterna med L.J. tagits på tjänstemannanivå och gällt tillämpningen av nämndens beslut.

Den faktiska tillämpningen av ett beslut om färdtjänst, liksom andra tillståndsbeslut, har i betydande utsträckning lagts i tillståndshavarens (och, i detta fall, transportörens) hand. Vad gäller möjligheten att reagera mot missbruk anvisar färdtjänstlagen (12 §) som enda sanktion återkallelse av tillståndet, vilket emellertid förutsätter allvarliga eller upprepade överträdelse av de föreskrifter och villkor som gäller för färdtjänsten. Något sådant ingripande har enligt vad som framgått inte aktualiserats i detta fall. Frågor om eventuell betalningsansvar för otillåtna resor, som nämnts i kontakterna med L.J., omfattas inte av regleringen i färdtjänstlagen och kan av kommunen endast väckas genom anlitande av utskökningsbalkens bestämmelser (bl.a. genom hänvändelse till Kronofogdemyndigheten). Att ett sådant ansvar kan föreligga har nämnts i informationen men närmast som en erinran om ett faktum.

2008/09:JO1

Även om upplysningarna till L.J. sålunda i vart fall inte kan anses innefatta något rättsligt sanktionerat beslut, har den faktiska effekten blivit, att L.J. därefter – trots att han inte ansett informationen korrekt – avstått från att använda färdtjänsten på det sätt som ifrågasatts. Detta var ju också syftet med förvaltningens aktion, men frågan är om resultatet uppnåtts genom anlitande av otillbörliga metoder, innefattande vilseledande besked om informationens egentliga innebörd. Jag kan inte finna att så skulle vara fallet, även om tjänstemännens agerande enligt anmälarens beskrivning, som i nämndens remiss-svar inte getts något konkret bemötande, framstår som något onyanserat och onödigt brutalt.

Den avslutande frågan blir då, om tjänstemännens agerande kan anses ha varit av den art, att L.J. bort kunna avkräva nämnden som sådan ett ställningstagande i form av ett formligt, överklagbart beslut. Principiellt kan det knappast anses åligga en tillståndsbeviljande myndighet att på verkställighetsstadiet ta ställning till tillståndets tillämpning i olika uppkommande konkreta situationer. En sådan prövning får normalt anstå tills avvikelsen påtalas i samband med att ett ingripande mot tillståndshavaren aktualiserats – således, vad gäller färdtjänst, om en återkallelse ifrågasätts; sker detta, skall det slutliga beslutet föregås av en skriftlig kommunikation med vederbörande. Det betyder, att den som avvisar information av det slag som här getts visserligen löper risken att hans tillstånd kan komma att återkallas men att han dessförinnan har möjlighet att argumentera mot en sådan utgång.

Med dessa uttalanden är ärendet avslutat.

Fråga om tillämpliga föreskrifter, då ett ärende anhängiggörs före men avgörs först efter en lagändring, som inte försetts med övergångsbestämmelser

(Dnr 2820-2006)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 2 juni 2006, framförde Patrik Malmsten kritik mot det sätt varpå Länsstyrelsen i Stockholms län handlagt ett ärende om godkännande av handledare för privat övningskörning. Av anmälan framgick i huvudsak följande. I början av maj 2006 skickade Patrik Malmstens tilltänkta handledare vid privat övningskörning med motorcykel in ansökan till länsstyrelsens trafikenhet. Den 11 maj 2006 betalade Patrik Malmsten in avgiften 120 kr. Vid tiden för anmälan hade något tillstånd inte kommit. Patrik Malmsten klagar över bristande information, lång handläggningstid, undermålig service och bristande arbetsrutiner.

Utredning

Av en den 9 juni 2006 inom JO-ämbetet upprättad tjänsteanteckning framgår följande.

Telefonsamtal med Kristin Modig vid Länsstyrelsen i Stockholms län

Hon uppger bl.a. följande. Patrik Malmsten betalade avgiften den 12 maj 2006. Någon ansökan har dock ännu inte registrerats. Detta beror på att handläggningen släpar efter p.g.a. många ansökningar denna årstid, för lite personal samt den lagändring som trädde ikraft den 1 januari 2006 med krav på utbildning vid övningskörning för behörighet B samt avgift för prövning av handledare. Registrering av ansökan sker först i samband med handläggningen. Handläggningen i sig tar inte lång tid. När det väl finns tid för registrering kan därför ärendet handläggas samtidigt. Handläggningen släpar efter beträffande ansökningar ända tillbaka i december 2005. Sedan lagändringen blev känd i mitten av december inkom väldigt många ansökningar före årsskiftet. Trots övertid gick det inte att hinna med. En orsak var att länsstyrelsen inte kände till lagändringen förrän just i mitten av december. Det fanns alltså ingen tid för förberedelse. Samtliga ansökningar som kom in före den 2 januari 2006 där eleven redan hade körkortstillstånd "bakdaterades" och handledes enligt de äldre reglerna. De sista av dessa ärenden avgjordes i februari 2006. Kvar av ansökningar före årsskiftet är sådana där eleven saknar tillstånd. För att handledare skall godkännas krävs att eleven har tillstånd. Beträffande sistnämnda ansökningar gäller kravet på utbildning. Sökandena slipper dock avgiften.

Det som tar tid är att många ansökningar är bristfälliga och måste kompletteras med utbildningsintyg och/eller avgift. Information om de nya kraven finns på länsstyrelsens hemsida. Handläggningstiden uppgår till ca 1,5 månader. Inom några veckor bör Patrik Malmstens ansökan alltså vara behandlad.

Under samtalet konstateras att Patrik Malmsten inte har angett handledarens personuppgifter på inbetalningen. Eftersom ansökningen sorteras och sedermera registreras på handledaren kommer det att bli svårt att koppla ihop betalningen med rätt ansökan. Undertecknad upplyser Kristin Modig om det telefonnummer som Patrik Malmsten uppgett i anmälan till JO, och hon uppger att hon omgående kommer att kontakta Patrik Malmsten för att komma till rätta med det problem som upptäckts.

Ärendet remitterades till länsstyrelsen för utredning och yttrande över vad som framgick i anmälan och tjänsteanteckningen.

Länsstyrelsen (länsöverdirektören Bo Hansson) anförde i yttrande den 15 augusti 2006 följande.

Till följd av ökad arbetsbelastning och ärendeinströmning har länsstyrelsen under våren haft längre handläggningstider avseende ansökningar om handledarskap vid övningskörning. Detta beror i huvudsak på den lagändring om introduktionsutbildning vid privat övningskörning som trädde i kraft vid årsskiftet.

Ett mycket stort antal ansökningar inkom i december 2005. Länsstyrelsen hade inte möjlighet att handlägga dessa innan lagändringen trädde i kraft och eftersom det saknades övergångsbestämmelser beslutade länsstyrelsen, för att

2008/09:JO1

inte allmänheten skulle drabbas, att handlägga ansökningar inkomna innan årsskiftet enligt bestämmelserna som gällde då, trots att besluten kunde fattas först efter årsskiftet.

Information om länsstyrelsens handläggningstider har spritts till trafikskolor och meddelats dem som kontaktat länsstyrelsen. Även information angående avgiften har spritts till trafikskolor men finns t.ex. också på länsstyrelsens hemsida där det framgår att ”från den 1 januari 2006 krävs att du betalat in 120 kr på postgiro 43 55 97-0 för att Länsstyrelsen ska kunna pröva ärendet. Ansökningsavgiften 120 kr krävs oavsett vilken behörighet ansökan avser”.

Malmsten har inte uppgett handledarens namn och personnummer vilket bidragit till den långa handläggningstiden i detta fall. På länsstyrelsens hemsida framgår även att man ska ange både handledarens och elevens namn och personnummer vid betalning.

Avgiften som Malmsten inbetalat är en avgift för länsstyrelsens handläggning av ärendet och ska inte återbetalas efter att ärendet handlagts. Eventuella skadeståndsanspråk kan riktas till Justitiekanslern.

Avslutningsvis konstaterar länsstyrelsen att handläggningstiden för ärenden av aktuell typ även fortsättningsvis kommer att vara beroende av huruvida ansökan är fullständig med utbildningsintyg, betald avgift samt körkortstillstånd för eleven. Till följd av att ärendeinströmningen minskat och ansökningarna oftare är kompletta har handläggningstiderna dock under sommaren blivit betydligt kortare och länsstyrelsen bedömer att de fortsättningsvis inte ska behöva vara längre än ett par veckor.

Patrik Malmsten gavs möjlighet att kommentera remissvaret men avstod från detta.

I beslut den 27 juli 2007 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Med hänsyn bl.a. till vad länsstyrelsen anført om att de av Patrik Malmsten påpekade handläggningsproblemen nu tycks vara bemästrade, ser jag ingen anledning att vidare uttala mig beträffande hans klagomål. Utredningen i ärendet har emellertid aktualiserat den principiellt betydelsefulla frågan om tillämpliga föreskrifter, då ett ärende anhängiggörs före men avgörs först efter en lagändring, som inte försetts med övergångsbestämmelser. Problemet uppkom visserligen inte i Patrik Malmstens ärende, som helt hänför sig till tiden efter den aktuella lagändringen, men utgör ett centralt tema i länsstyrelsens remissvar och förtjänar en kommentar.

Bestämmelser om handledare vid privat övningskörning fanns tidigare i den äldre körkortsförordningen (1977:722) och överfördes sedan till den nu gällande körkortslagen (1998:488). Genom ändringar i körkortslagen i december 2004 (SFS 2004:1087) infördes ett krav på att handledaren tillsammans med den som skall övningsköra genomgår en introduktionsutbildning (4 kap. 7 § första stycket 4 körkortslagen). Kravet gällde dock först från den

1 januari 2006 och endast om det är fråga om övningskörning för förarbehörigheten B.

Länsstyrelsen anger att det stora antalet under december 2005 inkomna ansökningar om godkännande av handledare omöjliggjorde en handläggning av dessa före den 1 januari 2006, då lagändringen med det nytillkomna kravet trädde i kraft. Då övergångsbestämmelser saknades ansåg sig länsstyrelsen ”för att inte allmänheten skulle drabbas” kunna handlägga de före årsskiftet inkomna ansökningarna enligt de äldre bestämmelserna, trots att beslut inte kunde fattas förrän senare.

Regeringsrätten har i en serie rättsfall från senare tid haft att ta ställning till den aktuella frågan. Innebörden av denna praxis är i korthet, att den allmänna utgångspunkten vid bedömningen bör vara, att till grund för prövningen av ett mål eller ärende skall ligga de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för denna prövning, men att t.ex. hänsynen till principer om proportionalitet och rättssäkerhet liksom till uttalade syften med lagstiftningen kan motivera avsteg från grundkonceptet. (Se RÅ 1988 ref. 132 och de senare mera nyanserade domarna i rättsfallen RÅ 1996 ref. 57, RÅ 2003 ref. 88 och RÅ 2004 ref. 82.)

Som framgått har länsstyrelsen i sitt remissyttrande ansett att hänsynen till ”allmänheten”, varmed måste avses de sökande, motiverat en tillämpning av de vid prövningstillfället ej gällande men för dessa förmånligare äldre bestämmelserna. Även om ett sådant synsätt rent principiellt inte framstår som orimligt, har jag svårt för att se att det skulle väga tillräckligt tungt för att i ett fall som detta frångå huvudregeln. Mot länsstyrelsens betraktelsesätt talar bl.a. också den omständigheten, att syftet med lagstiftningen – att komma till rätta med brister i den privata övningskörningen – temporärt motverkades genom det valda förfarandet. (Se prop. 2003/04:160 s. 89 f. och 96 ff.)

Noteras bör även att JO Berggren i ett tidigare ärende (dnr 1226-2006, beslut 2006-03-24) inte funnit anledning till någon åtgärd eller något uttalande i anledning av klagomål mot Länsstyrelsen i Uppsala län för att denna länsstyrelse i motsvarande situation tillämpat de nya reglerna. Som framgått delar jag JO Berggrens uppfattning, att anledning saknas att reagera mot en sådan tillämpning.

Mot bakgrund bl.a. av de uttalanden som Regeringsrätten i sin senare praxis gjort om nödvändigheten av försiktighet vad gäller uppställande av en strikt princip för hanteringen av situationer som den aktuella finner jag dock inte skäl att rikta kritik mot Länsstyrelsen i Stockholms län för att den tagit i anspråk den av Regeringsrätten anvisade flexibiliteten i tillämpningen på ett sätt som jag finner mindre lyckat. Mera angeläget synes vara att fästa regeringens uppmärksamhet på behovet av genomtänkta övergångsbestämmelser för att motverka en sådan oenhetlig rättstillämpning inom landet som här illustrerats.

2008/09:JO1

Att övergångsbestämmelser under senare år i ökad utsträckning kommit att framstå som en bristvara framgår också av Regeringsrättens praxis.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till regeringen (Näringsdepartementet) för kännedom.

Länsrätt har avskrivit ärenden om riksfärdtjänst, eftersom tidpunkten för aktuell resa passerats, men ändå uttalat sig i sakfrågan. Fråga om betydelsen av sådana uttalanden vid kommunens prövning av senare ärenden rörande likartade förhållanden

(Dnr 3127-2006)

Anmälan

Christina Andersson klagade i en anmälan till JO på Storumans kommun. Klagomålen avsåg handläggningen av och beslut i två ärenden om riksfärdtjänst. I anmälan uppgav Christina Andersson följande.

Jag är funktionshindrad och kan på grund av detta inte resa med allmänna kommunikationer. Jag ansökte därför hos Storumans kommun om riksfärdtjänst med taxi när jag skulle åka till Skellefteå över en helg. Kommunen avlog min ansökan och beviljade i stället riksfärdtjänst med buss och ledsagare. Eftersom jag inte klarar av att resa med buss även om jag har en ledsagare med mig överklagade jag avslagsbeslutet till Länsrätten i Västerbottens län. Länsrätten konstaterade i domskälen att jag borde ha beviljats riksfärdtjänst med taxi. På grund av att tidpunkten för resan passerats beslutade emellertid länsrätten att med åberopande av domskälen avskrivna målet från vidare handläggning. Beslutet, mål nr 1855-04 E, bifogas.

Tidpunkten för resan hade som nämnts passerat, men eftersom länsrätten i domskälen uttalat att jag borde ha beviljats resa med taxi mellan Storuman och Skellefteå utgick jag ifrån att nästa ansökan från mig skulle beviljas förutsatt att övriga omständigheter var desamma. Så blev dock inte fallet. Följande höst skulle jag nämligen göra en exakt likadan resa mellan Storuman och Skellefteå. Syftet med resan var detsamma liksom själva resan som skulle vara Storuman–Skellefteå tur och retur. Mitt funktionshinder var detsamma, förutom att mitt tillstånd försämrats något under det år som gått.

Storumans kommun avlog emellertid riksfärdtjänstresa med taxi och beviljade resa med buss och ledsagare. När jag ifrågasatte detta hävdade handläggaren, Inger Carstedt, att eftersom länsrätten inte meddelat någon dom tog de inte hänsyn till vad som antecknats i domskälen. Enligt handläggaren var detta enbart rekommendationer till kommunen och dessa rekommendationer hade kommunen inte någon skyldighet att följa. Inger Carstedt menade även att länsrättens avskrivningsbeslut inte var möjligt att överklaga och att kommunen naturligtvis annars skulle ha gjort det eftersom de anser att jag kan åka buss med ledsagare i stället för taxi.

Jag överklagade även detta avslagsbeslut och påpekade då även för länsrätten att kommunen ansåg deras beslut vara rekommendationer och att det som

krävdes för Storumans kommun var en dom. Länsrätten meddelade dom i målet. Domen med mål nr 2395-05 E bifogas. I domskälen skriver man åter att jag borde ha beviljats en resa med taxi. Domslutet lyder dock att målet avskrivs från vidare handläggning, med återopande av domskälen, eftersom tidpunkten för resan passerats.

Jag har nu åter varit i kontakt med handläggarna i Storumans kommun. Såväl Inger Carstedt (nu tjänstledig) som Ingrid Elebrink menar att även detta är en rekommendation från länsrätten. En rekommendation som de inte heller denna gång kommer att följa. En ny ansökan från mig kommer alltså även den att avslås. Jag kommer att överklaga, länsrätten kommer att anse att jag borde ha fått resa med taxi, men i slutändan blir det ändå ingen resa eftersom tidpunkten för resan har passerats när domen kommer och det måste till en ny ansökan för att den ska kunna bli av. Den nya ansökan kommer Storumans kommun att avslå och så vidare.

Det kan inte vara rimligt att kommunala handläggare gång på gång tillåts ignorera såväl lagakraftvunna domar som beslut och medvetet obstruera lagstiftningen. Jag vill därför göra en JO-anmälan mot såväl Storumans kommun som dess handläggare för ansökningar om färdtjänst och riksfärdtjänst.

Utredning

Akterna i de aktuella ärendena och målen hämtades in från Storumans kommun och Länsrätten i Västerbottens län.

Av handlingarna framgår bl.a. följande. Omsorgsnämnden i Storumans kommun beslutade den 8 september 2004 att bevilja Christina Andersson riksfärdtjänst med buss och ledsagare för en resa den 24 och 26 september 2004 mellan Storuman och Medlefors folkhögskola; yrkandet att få anlita taxi avslogs. Ärendet hade inletts den 8 september 2004. Christina Andersson överklagade beslutet den 6 oktober 2004. Länsrätten i Västerbottens län fann i beslut den 9 maj 2005 i mål nr 1855-04 att Christina Anderssons ansökan borde ha bifallits men avskrev målet eftersom tiden för resan hade förflutit. Med avslag på begäran om att få anlita taxi beslutade Kommunstyrelsen i Storumans kommun den 1 november 2005 att bevilja Christina Andersson riksfärdtjänst med buss och ledsagare för en resa den 18 och 20 november 2005 mellan Storuman och Medlefors folkhögskola. Ärendet hade inletts den 21 oktober 2005. Christina Andersson överklagade beslutet den 14 november 2005. Länsrätten i Västerbottens län fann i dom den 7 mars 2006 i mål nr 2395-05 att Christina Anderssons ansökan borde ha bifallits men avskrev målet eftersom tiden för resan hade förflutit.

Ärendet remitterades därefter till Storumans kommun för utredning och yttrande över vad som framfördes i anmälan.

Kommunstyrelsen i Storumans kommun anförde i sitt yttrande följande.

Christina Andersson inkom med ansökan för riksfärdtjänst en dryg månad innan resorna skulle ske. Vid all utredning av riksfärdtjänst görs hembesök och utredningen sker med stöd av frågor från en utredningsblankett som används vid all utredning av riksfärdtjänst. Detta för att säkerställa att alla sökande skall få en likvärdig bedömning. Eftersom Christina Andersson ansökte om en likadan resa under hösten 2004, begärde utredaren ett läkarutlåtande som beskriver sökandens eventuella förmåga att resa med allmänna kommunikationer. Utredaren lämnade ett brev med frågor som skulle besvaras av läkare angående den sökandes förmåga och hur funktionshindret påverkas av att åka med allmänna kommunikationer. Utredaren fick tillåtelse av sökanden att kontakta sjukvården i Lycksele för att få svar på frågorna. Kontakt erhöles inte mellan utredaren och Lycksele sjukvård. En annan utredare fick i uppdrag att meddela sökanden att kontakt inte erhållits. Sökanden ansåg att det skulle bli en orimlig kostnad för resa och läkarbesök till Lycksele för detta läkarutlåtande. Utredare fick muntligt löfte av Christina Andersson att kontakta sökandes läkare i Umeå. Utredaren läste upp de ställda frågorna. Utredaren beskrev för läkaren att sökanden tyckte att restiden skulle bli för lång utifrån sökandens besvär. Läkaren ansåg att sökandens funktionshinder inte berättigar till resa med bil, eftersom ledsagare och buss beviljats. Utredaren läste upp detta för sökanden som fortfarande vidhöll att restiden skulle bli för lång.

Rutiner för handläggning av riksfärdtjänst och färdtjänst i Storumans kommun framgår av bilaga 1 [här utelämnad, JO:s anmärkning].

Enligt lagen om riksfärdtjänst (1997:735) och gällande regelverk för riksfärdtjänst i Storumans kommun skall den sökande styrka sitt funktionshinder med ett läkarutlåtande. Läkarutlåtande bekostas av sökanden. Utredaren har i detta fall hjälpt sökande med att införskaffa ett läkarutlåtande, något som är utöver utredarens skyldighet.

Utredaren fann att sökanden för den aktuella resan uppfyllde kraven för riksfärdtjänst med allmänna kommunikationer och ledsagare. I Transportrådets Allmänna råd för riksfärdtjänsten 1989:3, vilka alltiämt används av domstolarna vid tolkning av lagen om riksfärdtjänst, anges följande (sid 5):

”Tillståndet att anlita riksfärdtjänst skall ges för det färd sätt som med hänsyn till resenärens förutsättningar är det minst kostsamma. Några utgångspunkter kan vara

att tåg och buss i linjetrafik alltid är det billigaste alternativet
att en flygresor, även om den sker tillsammans med en ledsagare, så gott som alltid är billigare än en lång taxiresa
att specialfordon är det dyraste färdmedlet.

Tillstånd skall därför i första hand ges för resan med tåg, flyg, buss eller båt i reguljär trafik, eventuellt med ledsagare, om resenären med hänsyn till sina förutsättningar kan resa med något av dessa färdmedel.

Tillstånd för resa med taxi eller specialfordon får endast ges om de allmänna kommunikationerna inte kan utnyttjas p g a resenärens funktionshinder.

Tillgängligheten till allmänna kommunikationer ökar successivt med den fortlöpande handikappanpassningen. Detta innebär att behovet av att anlita taxi och specialfordon för riksfärdtjänstresor minskar. I tveksamma fall eller när resenären är osäker på vilket färd sätt som kan utnyttjas bör handläggaren upplysa resenären om vilka möjligheter som finns att resa med kollektiva färdmedel och vilken service som trafikföretagen ger.”

Vid första resetillfället överklagade sökanden ärendet till Länsrätten i Västerbottens län. Länsrätten konstaterade i mål 1855-04 att tiden för resan passerat och avskrev målet (se tidigare insänt underlag).

Vid andra resetillfället överklagade sökanden på nytt beslutet hos länsrätten. Länsrätten prövade även denna gång inte ärendet i sak p g a att tiden för resan passerat, utan avskrev endast målet. Länsrätten ansåg vid båda tillfällena att sökandens ansökningar borde ha bifallits. Värt att poängtera är att sökanden i sin överklagan och utredaren i sin rättidsprövning angivit att det är av stor vikt att överklagan tas upp till prövning och att dom avkunnas. Eftersom länsrätten endast avskrivit målet går beslutet i praktiken inte att överklaga hos kammarrätten. Ur rättssäkerhetssynpunkt måste detta vara oacceptabelt och föranleda att länsrätten ser över sina rutiner. Riksfärdtjänstresor borde ha förtur i handläggningen i domstolarna, eftersom det oftast är kort tid mellan ansökan och det datum då resan skall göras, eller att dom fastställs för att vidare prövning skall kunna göras. Det är av stor vikt att det går att överklaga de domar som länsrätten avkunnar, både för den enskilde och för kommunen.

Utredaren har varit i kontakt med Kammarrätten i Sundsvall och där fått till svar att om kommunen överklagar länsrättens beslut så är det bara avskrivningen av ärendet och inte sakinnehållet som kan överklagas.

Beslut om riksfärdtjänst fattas av kommunen för varje resa. Detta innebär att det vid varje ansökan bedöms huruvida den sökande till följd av funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt och, om så bedöms vara fallet, vilket färd sätt som beviljas för den aktuella resan. Eftersom varje ansökan om riksfärdtjänst föranleder en ny prövning har Storumans kommun således inte ignorerat lagakraftvunna domar, vilket sökande gör gällande. Utredaren har följt gällande lagstiftning och de regler för riksfärdtjänst som gäller för Storumans kommun, vilket inte kan anses vara att medvetet obstruera.

Riksfärdtjänst med taxi och specialfordon är enligt ovan nämnda Allmänna råd komplement till allmänna kommunikationer och ska samplaneras när så är möjligt. Restiden varierar därmed beroende av antalet medresenärer och var deras slutdestinationer finns. Det finns därmed ingen garanti för sökanden att restiden blir kortare eller att resan blir mindre påfrestande med riksfärdtjänst med taxi än med andra färdmedel. Restiden blir lång även för personer utan funktionshinder. Detta är därför oftast inget skäl att få resan beviljad med taxi.

Eftersom kollektivtrafiken görs alltmer tillgänglig för funktionshindrade blir det successivt allt oftare möjligt för funktionshindrade att resa med kollektivtrafiken. Vid behov även i form av riksfärdtjänst tillsammans med ledsagare. Ledsagare var i de aktuella fallen beviljade för att sökanden skulle kunna få stöd att resa sig upp i bussen och för att hjälpa till med att bära bagaget. Det kan konstateras att på den tänkta resvägen, Storuman, Lycksele och Skellefteå körs 25 av 33 turer med handikappanpassad buss. Detta innebär att det finns låg entré vid påstigning av bussen och handikapptolett i bussen.

Som en jämförelse kan Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 3140 rörande en ansökan om färdtjänst nämnas, där sökande hade svårigheter att genomföra ändamålet med sin resa om denna skulle företas med allmänna kommunikationer. I domen förs ett resonemang om att det endast är hur resan kan genomföras som skall bedömas och utredas, inte ändamålet med resan. Även om denna dom rör färdtjänst och inte riksfärdtjänst kan det ändå finnas

skäl till en jämförelse eftersom kraven att få tillstånd till riksferdtjänst enligt gällande lagstiftning är högre ställda än för ferdtjänst.

Med hänvisning till ovanstående bedömer kommunstyrelsen i Storumans kommun att det inte finns anledning till kritik av handläggning av Christina Anderssons ansökningar om riksferdtjänst och hemställer att JO lämnar anmälan utan erinran eller annan åtgärd.

Christina Andersson kommenterade remissvaret.

I beslut den 2 augusti 2007 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Det är inte svårt att förstå, att anmälarer ställer sig frågande inför ett system, som kan leda till att för henne förmånliga uttalanden i ett avgörande av en förvaltningsdomstol inte får någon effekt. Grundproblemet är naturligtvis tidsfaktorn, dvs. omöjligheten i många fall att hinna slutligt pröva och avgöra ett överklagande, innan den sökta ferdtjänstresan avses äga rum.

Den principfråga som här väckts har relativt nyligen varit föremål för behandling i Regeringsrätten. I rättsfallet RÅ 2006 ref. 21, som också gällde riksferdtjänst, hade kammarrätten i sin överklagade dom avskrivit målet från vidare handläggning, eftersom tiden för den aktuella resan vid prövningstillfället hade passerats, men rätten hade trots utgången i målet uttalat sig i frågan huruvida klaganden varit berättigad att företa den aktuella resan enligt sina önskemål. Regeringsrätten noterade, att det hos förvaltningsdomstolarna utbildat sig en praxis av innebörd att sakprövning bör ske i avskrivningsmål, när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få prövat om det funnits laga eller tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden.

Vad gäller innebörden av sådana uttalanden fastslog Regeringsrätten, att dessa egentligen inte hör till avgörandet som sådant utan får ses som ett slags extra service åt klaganden: ”Deras betydelse blir beroende av om beslutsmyndigheten är beredd att i framtiden fästa något avseende vid dem. Några självständiga verkningar har inte uttalandena, och de kan naturligtvis inte på motsvarande sätt som en fastställelse dom ligga till grund för ett nytt avgörande.”

Jag har i princip ingen annan mening, även om jag anser det tämligen självklart, att en myndighet, som har att bedöma en fråga i vilken ett överordnat organ – dessutom en domstol – tidigare gett uttryck för en viss uppfattning, har att beakta vad som då sagts, även om uttalandet gjorts på nämnt sätt och alltså inte är direkt bindande. Beaktas måste dock alltid att två snarlika fall inte nödvändigtvis behöver vara identiska. Även om en och samma sökande vid upprepade tillfällen ansöker om riksferdtjänst avseende samma resmål, kan t.ex. både sökandens hälsotillstånd och utbudet av ferdmedel och dessas kvalitet ha förändrats. En ny ansökan förutsätter således under alla

förhållanden en förnyad prövning med beaktande av då föreliggande omständigheter.

Av det sagda framgår att jag saknar grund för att rikta kritik mot Storumans kommun för hanteringen av de båda ärendena om riksfärdtjänst.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden om villkorlig körkortsåterkallelse

(Dnr 4381-2006)

I beslut den 17 oktober 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Länsstyrelsen i Blekinge län den 9–11 maj 2006 (JO:s dnr 1921-2006) framkom beträffande handläggningen av ärenden om villkorlig körkortsåterkallelse bl.a. följande.

Frågan om villkorlig körkortsåterkallelse aktualiseras normalt efter det att länsstyrelsen har beslutat om återkallelse tills vidare av ett omhändertaget körkort. Sedan ansökan om deltagande i försöksverksamhet med villkorlig återkallelse har kommit in och länsstyrelsen bedömt att sökanden uppfyller kraven beviljar länsstyrelsen ansökan. Detta sker regelmässigt innan frågan om ansvar för det misstänkta trafiknykterhetsbrottet har prövats i tingsrätten. Enligt företrädare för länsstyrelsen skulle det förta syftet med lagstiftningen om en lagakraftvunnen dom behövde inväntas.

När en ansökan om deltagande i försöksverksamheten kommer in läggs ett nytt ärende upp. Båda ärendena är sedan öppna till dess att den tvååriga villkorstiden har gått ut. Enligt företrädare för länsstyrelsen måste styrelsen då fatta beslut om slutlig återkallelse i det ursprungliga ärendet om körkortsinslagande samt besluta om återkallelse av det villkorliga körkortet.

Jag beslutade att i ett särskilt ärende utreda handläggningen av ärenden om villkorlig körkortsåterkallelse.

Utredning

I en remiss anmodade jag länsstyrelsen att mot bakgrund av en redogörelse över författningsföreskrifter och motivuttalanden angående villkorlig körkortsåterkallelse yttra sig beträffande myndighetens handläggning.

Länsstyrelsen, länsrådet PerArne Andreasson, anförde i ett yttrande den 13 november 2006 följande.

Länsstyrelsen återkallar ett körkort tills vidare om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas slutligt på grund av trafiknykterhetsbrottet. Om körkortshavaren ansökt om och beviljats deltagande i försöksverksamhet med villkorlig återkallelse lägger länsstyrelsen upp ett nytt ärende. Båda ärendena är sedan öppna tills villkorstiden gått ut då avskrivning sker eller då försöksverksamheten avbryts och beslut om upphävande fattas.

När försöksverksamheten utvidgades till att gälla alla länsstyrelser i landet fanns det län som redan bedrivit verksamhet under några år. Vi har delvis anammat hur handläggningen skett vid andra län av effektivitetsskäl. Länsstyrelsen kommer framöver att avsluta ärendet om återkallelse tills vidare med ett slutligt beslut om körkortsåterkallelse eller slutligt beslut om villkorlig återkallelse.

Vägverket anmodades att yttra sig över vad som framkommit om länsstyrelsens handläggning av ärenden om villkorlig körkortsåterkallelse.

Vägverket, generaldirektören Ingemar Skogö, anförde i ett yttrande den 6 februari 2007 bl.a. följande.

Gällande bestämmelser

I 5 kap. 3 § 1 körkortslagen (1998:488) stadgas att ett körkort skall återkallas om körkortshavaren har brutit bl.a. mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Enligt 5 kap. 5 § körkortslagen skall ett körkort återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas villkorligt enligt 12 § på grund av 3 § 1 eller slutligt på någon av de grunder som avses i 3 § 1–7.

Enligt 5 kap. 12 § körkortslagen får en återkallelse enligt 3 § 1 ske villkorligt om körkortshavaren efter alkoholförtäring har brutit mot 4 eller 4 a § lagen om straff för vissa trafikbrott. Närmare bestämmelser om förutsättningar m.m. för att meddela villkorlig återkallelse finns i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse.

Av 1 § andra stycket lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse framgår att lagen är tillämplig för sådana körkortshavare med förarbehörighet B, BE, C, CE, D eller DE som är folkbokförda i Sverige och vilkas körkort skall återkallas med stöd av 5 kap. 3 § 1 körkortslagen på grund av brott mot 4 eller 4 a § lagen om straff för vissa trafikbrott till följd av alkoholförtäring.

Vägverkets bedömning

Tanken bakom lagstiftningen om villkorlig körkortsåterkallelse är att en ansökan om att få delta i försöksverksamheten skall beviljas efter det att körkortet har återkallats tills vidare men innan slutlig återkallelse av körkortet.

När lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse trädde i kraft den 1 februari 1999 ingick tre län, Västerbotten, Stockholm och Östergötland, i försöksverksamheten. Före ikraftträdandet av lagen skedde samråd mellan Vägverket och de tre länsstyrelserna om tillämpningen av lagen. Vägverkets uppfattning har varit att 1 § andra stycket i lagen skall tolkas så att en ansökan om deltagande i försöksverksamheten kan beviljas när körkortet har återkallats tills vidare, och länsstyrelserna har tillämpat lagen på detta sätt.

Den 1 oktober 2003 utvidgades försöksverksamheten med villkorlig körkortsåterkallelse till att omfatta hela landet. Även länsstyrelserna i de län som tidigare inte omfattades av denna lagstiftning tillämpar 1 § andra stycket på samma sätt som de tre länsstyrelser som ursprungligen omfattades av lagen. Om sökanden uppfyller kraven för att få delta i försöksverksamheten beviljar länsstyrelsen således ansökan innan lagakraftvunnen dom föreligger.

Vägverkets uppfattning, att ansökan om deltagande i försöksverksamheten kan beviljas redan när körkortet har återkallats tills vidare, grundar sig på att det är viktigt att ett deltagande i försöksverksamheten kan påbörjas i så nära anslutning till det misstänkta trafiknykterhetsbrottet som möjligt. I försöksverksamheten ingår nämligen att körkortshavaren skall genomgå regelbundna läkarundersökningar och då även lämna blod- och urinprover för att styrka sin nykterhet. Vägverket har ansett att det är viktigt att dessa läkarkontroller kan påbörjas så snart som möjligt efter ett trafiknykterhetsbrott med tanke på att en övervägande del av de personer som är misstänkta för trafiknykterhetsbrott har alkoholproblem.

I 1 § andra stycket lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse anges bl.a. att lagen är tillämplig för sådana körkortshavare vilkas körkort skall återkallas på grund av brott mot 4 eller 4 a § trafikbrottslagen. Såsom bestämmelsen är utformad kan, enligt Vägverkets uppfattning, en ansökan om deltagande i försöksverksamheten beviljas först när det föreligger en lagakraftvunnen dom. Att bevilja en ansökan om deltagande i verksamheten innan frågan om ansvar för det misstänkta trafiknykterhetsbrottet har prövats och avgjorts genom lagakraftvunnen dom strider således enligt Vägverket mot lagen.

Med hänsyn till vad som framförts ovan om att det är angeläget att ett deltagande i försöksverksamheten kan påbörjas i så nära anslutning som möjligt anser Vägverket att en ändring bör göras i lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse så att en ansökan om deltagande kan beviljas efter det att körkortet har återkallats tills vidare.

Härutöver upplyser Vägverket om att det är den enskilde som själv initierar deltagandet och, såvitt Vägverket känner till, har det aldrig förekommit någon frikännande dom i tingsrätt beträffande en person som deltar i försöksverksamheten.

Rättslig reglering

I 1 § andra stycket lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse anges att lagen är tillämplig för sådana körkortshavare med förarbetsbörighet B, BE, C, CE, D eller DE som är folkbokförda i Sverige och vilkas körkort skall återkallas med stöd av 5 kap. 3 § 1 körkortslagen (1998:488) på grund av brott mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott till följd av alkoholförtäring.

I det lagförslag som remitterades till Lagrådet angavs i 1 § lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse att lagen skulle vara tillämplig beträffande körkortshavare ”vars körkort *kan* återkallas” (JO:s kursivering). I denna del anförde Lagrådet (prop. 1997/98:124 s. 162) bl.a. följande.

En förutsättning för att lagen skall kunna tillämpas torde vara att körkortet faktiskt skall återkallas. Länsstyrelsen måste ta ställning till den frågan innan den går vidare till att pröva om det skall ske villkorligt eller inte. Därför bör orden ”kan återkallas” i andra stycket bytas ut mot ”skall återkallas”.

Bestämmelsen i 1 § lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse kom, som framgått av det nyss anförda, att få den lydelse som Lagrådet hade föreslagit.

Enligt 5 kap. 12 § körkortslagen får en återkallelse enligt 3 § 1 samma kapitel ske villkorligt om körkortshavaren efter alkoholförtäring har brutit mot 4 eller 4 a § lagen om straff för vissa trafikbrott.

Av 5 kap. 3 § 1 körkortslagen framgår att ett körkort skall återkallas om körkortshavaren har gjort sig skyldig till bl.a. rattfylleri eller grovt rattfylleri enligt 4 eller 4 a § lagen om straff för vissa trafikbrott. Av 5 kap. 1 § andra stycket körkortslagen följer att ett körkortsingripande med anledning av brottslig gärning när det gäller frågan om brott föreligger skall grunda sig på en lagakraftvunnen dom eller motsvarande.

Ett körkort skall enligt 5 kap. 5 § körkortslagen återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas villkorligt enligt 12 § på grund av 3 § 1 eller slutligt på någon av de grunder som avses i 3 § 1–7.

Med villkorlig körkortsåterkallelse förstås enligt 2 § lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse att rätten att köra ett körkortspliktigt fordon under viss angiven tid (villkorstid) är begränsad till att gälla inom svenskt territorium och att särskilda villkor skall gälla för förare och fordon. Begränsningarna skall anges på körkortet.

Av 3 § lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse framgår att deltagande i försöksverksamheten prövas efter ansökan av körkortshavaren i ett ärende om körkortsingripande.

Enligt 5 § lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse får en ansökan inte bifallas om körkortshavaren med hänsyn till sina personliga eller medicinska förhållanden bedöms olämplig att delta i försöksverksamheten. Det skall särskilt beaktas om sökanden har förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller trafiksäkerheten samt omfattningen av sökandens bruk av alkohol eller av andra droger.

Om en ansökan bifalls gäller enligt 6 § lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse en villkorstid om två år. I bestämmelsen anges vad körkortshavaren har att iaktta under denna tid. Ett av villkoren är att körkortshavaren endast får köra sådana körkortspliktiga fordon som är utrustade med godkänt alkoholås (punkten 1).

När villkorstiden löper ut efter två år och körkortshavaren har uppfyllt de villkor och krav som ställts, upphör den villkorliga återkallelsen. Ett nytt körkort med de behörigheter som fanns på det återkallade körkortet skall då

utfärdas genom Vägverkets försorg. Något beslut av länsstyrelsen om detta är inte nödvändigt (se a. prop. s. 62).

Om körkortshavaren bryter mot vad som sägs i 6 § lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse skall enligt 8 § andra stycket samma lag den villkorliga återkallelsen undanröjas och frågan om körkortsingripande tas upp till förnyad prövning. När spärrtid bestäms med anledning av ett körkortsingripande skall villkorstid då körkortet varit återkallat villkorligt inte räknas av. Detsamma gäller om körkortshavaren själv vill avbryta deltagandet i försöksverksamheten.

Bedömning

Vid min inspektion av Länsstyrelsen i Blekinge län framkom att myndigheten beviljade ansökningar om villkorlig körkortsåterkallelse innan det fanns ett lagakraftvunnet avgörande varigenom sökanden befunnits skyldig till trafiknykterhetsbrott. Jag fann anledning att utreda myndighetens handläggning.

Min tveksamhet i frågan rör huvudsakligen det förhållandet att det i 1 § andra stycket lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse sägs att lagen är tillämplig för sådana fall då körkortet *skall* [JO:s kursivering] återkallas samt att bestämmelsen hänvisar till 5 kap. 3 § punkten 1 körkortslagen som avser återkallelse på grund av ett begånget trafiknykterhetsbrott. Till detta kommer att det också i bestämmelserna i 5 kap. 12 § körkortslagen om villkorlig körkortsåterkallelse hänvisas till 5 kap. 3 § punkten 1 samma lag och anges att en återkallelse får ske villkorligt om körkortshavaren *har* [JO:s kursivering] brutit mot 4 eller 4 a § trafikbrottslagen. Bestämmelserna om återkallelse tills vidare av körkort återfinns i 5 kap. 5 § körkortslagen. Där omnämns i och för sig villkorlig körkortsåterkallelse genom att det anges att ett körkort skall återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas villkorligt enligt 12 § på grund av 3 § 1 eller slutligt på någon av de grunder som anges i 3 § 1–7. Det framgår dock inte klart att den villkorliga återkallelsen kan ske innan det finns förutsättningar för en slutlig återkallelse av körkortet.

Vägverket har i sitt yttrande i ärendet upplyst att verkets uppfattning har varit att 1 § andra stycket lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse skall tolkas så att en ansökan om villkorlig körkortsåterkallelse kan bifallas när körkortet har återkallats tills vidare och att länsstyrelserna i allmänhet har tillämpat lagen på detta sätt. Vägverket har nu ändrat uppfattning i den aktuella rättsfrågan. I sitt yttrande har Vägverket dock pekat på betydelsen av att ett deltagande i försöksverksamheten kan påbörjas i så nära anslutning som möjligt till det misstänkta trafiknykterhetsbrottet. Från Läns-

2008/09:JO1

styrelsen i Blekinge län har framförts synpunkten att det skulle förta syftet med lagstiftningen om en lagakraftvunnen dom behövde inväntas.

Såväl Vägverket som länsstyrelserna, som i första hand ansvarat för tillämpningen av bestämmelserna om villkorlig körkortsåterkallelse, har tydligt uppfattat att avsikten med lagstiftningen varit att villkorlig körkortsåterkallelse skall kunna beviljas redan när ett körkort har återkallats tills vidare. En sådan ordning framstår enligt min mening också som naturlig.

Det är dock givetvis angeläget att det inte finns anledning till några tvivel om huruvida lagstiftningen ger länsstyrelserna möjlighet att fatta beslut om villkorlig körkortsåterkallelse redan innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande varigenom sökanden befunnits skyldig till trafiknykterhetsbrott. Som framgått av det anförda anser jag att det kan ifrågasättas om det för närvarande finns tillräckligt sådant författningsstöd. Jag finner dock inte skäl att uttala någon kritik mot länsstyrelsen för det sätt på vilket myndigheten har tillämpat bestämmelserna.

Enligt min mening bör innebörden av regelverket i det nu diskuterade avseendet klargöras genom tydlig lagstiftning. Jag översänder därför detta beslut till Regeringskansliet, Näringsdepartementet, med hemställan enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän om översyn av lagstiftningen. Jag har i denna fråga samrått med chefsjustitieombudsmannen Mats Melin.

Vad som har kommit fram i övrigt i ärendet ger inte tillräcklig anledning till något uttalande av mig.

Ärendet avslutas.

Initiativärende mot en länsstyrelse angående registrering m.m. av allmänna handlingar i körkortsärenden

(Dnr 4383-2006)

I beslut den 21 december 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Länsstyrelsen i Blekinge län den 9–11 maj 2006 (JO:s dnr 1921-2006) antecknades beträffande granskningen av myndighetens körkortsenhet följande till protokollet under punkten 3.3.3.

Handlingar i körkortsärenden registreras inte vid länsstyrelsens centraldiarium utan på körkortsenheten och av enhetens personal. Körkortsärenden inleds ofta genom att handlingar kommer in till länsstyrelsen, t.ex. från polismyndigheten eller Vägverket. Dessa inledande handlingar registreras på ett varierande sätt. I en del fall antecknas inledningsvis i registret endast vissa allmänna uppgifter, såsom registreringsdatum samt en ärendemening. Ärendeme-

ningen kan då exempelvis ges benämningen ”Dom från Blekinge tingsrätt”. Därutöver görs ingen särskild anteckning om den eller de handlingar som har inlett ärendet. I andra fall görs dock separata anteckningar i registret om de inledande handlingarna. I vissa ärenden kunde noteras att det hade förflutit lång tid, i några fall flera veckor, från det att den inledande handlingen kom in till myndigheten till det att ärendet registrerades (t.ex. i ärende dnr 6373-2004 och 6403-2004). Utdrag ur sådana register som länsstyrelsen har direktåtkomst till och som används i körkortsärenden registreras inte alltid.

Vid granskningen och genomgången upplyste enhetens personal bl.a. följande. Allmänna handlingar i körkortsärenden registreras. Det gäller dock inte domar som allmän domstol översänder och registerutdrag som skickas från Vägverket. Sådana handlingar registreras endast om deras innehåll medför att någon åtgärd bör vidtas. Domar från de allmänna domstolarna som inte leder till någon åtgärd sparas hos länsstyrelsen. Registerutdrag från Vägverket som inte medför någon åtgärd och som inte heller innehåller sekretessbelagda uppgifter förstörs vanligtvis inom några veckor. Om registerutdragen innehåller sekretessbelagda uppgifter, t.ex. uppgift om ett omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., leder de normalt till att åtgärder vidtas och utdragen registreras sålunda. Anledningen till att länsstyrelsen i vissa fall dröjer med att registrera de inledande handlingarna i ett ärende är att det ibland tar tid innan myndigheten har hunnit ta ställning till om någon åtgärd skall vidtas i ärendet. Länsstyrelsen har nyligen börjat registrera sådana utdrag ur misstanke- och belastningsregistret som används i ärendena. Andra registerutdrag registreras inte.

Jag anmodade länsstyrelsen att yttra sig beträffande frågan om registrering av dels till myndigheten inkomna handlingar, särskilt domar från allmän domstol och registerutdrag från Vägverket, dels registerutdrag avseende uttag ur samtliga de register som myndigheten hade direktåtkomst till. Yttrandet skulle även avse frågan om gallring av inkomna registerutdrag från Vägverket som enligt rutinerna förstördes inom några veckor.

Utredning

I ett yttrande den 13 november 2006 anförde länsstyrelsen följande.

Länsstyrelsen har inte konsekvent antecknat i registret den handling som inlett ett ärende då handlingen framgått av ärendemeningen. Länsstyrelsen har ändrat rutinerna och de handlingar som inleder ett ärende antecknas numera i registret.

Registerutdrag från Vägverket inkommer till länsstyrelsen i stor mängd. En första genomgång av utdragen sker direkt. De utdrag som helt klart inte kommer att föranleda någon åtgärd förstörs. Tidigare förvarade länsstyrelsen registerbladen under några år. Hanteringen rationaliserades dels på grund av mängden och dels då nytt utdrag erhålles vid ny förseelse där även tidigare förseelser framgår. Domar från allmän domstol som ej föranleder någon åtgärd förvaras och hålls ordnade i personnummerordning. Genomgång med arkivansvarig gällande gallring och gallringstider kommer att ske så att förvaring av registerblad sker på liknande sätt.

De utdrag som eventuellt skall föranleda någon åtgärd granskas av beslutande. Registrering sker då åtgärd skall vidtas. I normalfallet är det inte

praktiskt möjligt att hinna registrera utdragen påföljande arbetsdag på grund av arbetsmängden. Länsstyrelsen skall se över sina rutiner för att tiden till registrering blir så kort som möjligt. Detta gäller även domar från allmän domstol.

Utdrag ur register som länsstyrelsen har direktåtkomst till har tidigare ej konsekvent registrerats. Efter påpekande sker detta numera och utdragen förvaras i akten.

Rättslig reglering

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar samt om vad ett register skall innehålla.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna således antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste detta emellertid tillämpas konsekvent.

Av 15 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen framgår att om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Regeringen har föreskrivit om sådana undantag i 5 § sekretessförordningen (1980:657).

I 15 kap. 2 § sekretesslagen uppställs vissa minimikrav när det gäller uppgifterna i ett register. I det fall en handling registreras skall av registret framgå 1. datum, då handlingen kom in eller upprättades, 2. diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen, 3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt 4. i korthet vad handlingen rör. Utgångspunkten är att dessa uppgifter skall vara allmänt tillgängliga. Uppgifterna under punkterna 3 och 4 får utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att allmänna handlingar skall registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande arbetsdag.

Av 15 kap. 14 § sekretesslagen följer att upptagningar för automatisk data-behandling som en myndighet använder i ett mål eller ärende måste förvaras i

läsbar form tillsammans med övriga handlingar i akten, om inte särskilda skäl föranleder annat. Normalt innebär detta att en utskrift av upptagningen skall finnas i akten om inte upptagningen kan finnas lätt tillgänglig på annat sätt, t.ex. via bildskärm. Att upptagningens innehåll är enkelt är normalt inte tillräckligt för undantag från huvudregeln (se bl.a. prop. 1973:33 s. 142 f.).

Enligt 7 kap. 31 § sekretesslagen gäller sekretess i ärende om prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort och taxiförarlegitimation enligt yrkestrafiklagen (1998:490) för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet. I förarbetena (se prop. 1988/89:134 s. 27 f.) uttalades att i ärenden om körkortsingripande är således offentlighetshuvudregel och sekretess gäller endast i undantagsfall. Exempel på vad som kan skyddas är uppgifter om psykiska sjukdomar, missbruksproblem och allvarlig brottslighet.

I 10 § arkivlagen (1990:782) föreskrivs att allmänna handlingar får gallras. Vid gallring skall dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket samma lag. I sistnämnda bestämmelse anges att arkiven skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov.

Bedömning

I det föregående har lämnats en redogörelse för regelverket om registrering m.m. av allmänna handlingar.

När det gäller frågan om registrering kan inledningsvis konstateras att det inte har föreskrivits något undantag från registreringsskyldigheten för handlingar i körkortsärenden (jfr 5 § sekretessförordningen).

Länsstyrelsens handläggning föranleder följande uttalanden.

Länsstyrelsen upplyste vid inspektionen att myndigheten registrerar allmänna handlingar i körkortsärenden. Det framkom emellertid att myndigheten hantlade sådana handlingar som inleder ett ärende på ett varierande sätt. I en del fall antecknades i registret endast vissa allmänna uppgifter, såsom registreringsdatum samt en ärendemening, men därutöver gjordes ingen särskild anteckning om den eller de handlingar som hade inlett ärendet. Detta innebar att myndigheten, i vart fall när registreringen skulle avse flera handlingar, inte uppfyllde de krav som ställs på registrering av handlingar. I andra fall gjordes dock separata anteckningar om de inledande handlingarna. Länsstyrelsen har i

remissyttrandet framfört att myndigheten har ändrat sina rutiner och att den nu antecknar uppgifter om handlingar som inleder ett ärende.

Vid inspektionen observerades att det i vissa fall hade förekommit långa dröjsmål med registreringen av sådana handlingar som inledde ärenden. Som nämnts i det föregående bör registrering av en inkommen eller upprättad handling normalt ske senast påföljande arbetsdag.

Beträffande länsstyrelsens hantering i registreringshänseende av inkomna domar från allmän domstol och registerutdrag från Vägverket vill jag särskilt anföra följande.

Vid inspektionen kom det fram att länsstyrelsen registrerade sådana handlingar endast när deras innehåll medförde någon åtgärd från länsstyrelsen. Det finns anledning att ta ställning till om länsstyrelsen varit skyldig att registrera dessa handlingar. Som framgått av det föregående föreligger en ovillkorlig registreringsskyldighet endast beträffande sådana handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Enligt föreskrifterna i 7 kap. 31 § sekretesslagen gäller sekretess i *ärende* [JO:s kursivering] om prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort och taxiförarlegitimation enligt yrkestrafiklagen för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

Det kan ifrågasättas om handlingar som inte leder till någon åtgärd av länsstyrelsen kan anses hänförliga till ett ärende. Termen ärende i sekretesslagen syftar på ärende i förvaltningslagens (1986:223) mening (se prop. 1979/80:2 s. 71). Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett ärende. Det som avses är emellertid myndigheternas beslutande verksamhet. I den juridiska litteraturen har uttryckts att med handläggning av ärende bör avses en verksamhet som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 23 u. 2006, s. 79).

Det förhållandet att det till länsstyrelsen kommer in domar från allmänna domstolar samt registerutdrag m.m. från Vägverket grundar sig på föreskrifter om uppgiftsskyldighet (se bl.a. 7 kap. 8 § körkortsförordningen [1998:980] och 5 kap. 6 § förordningen [2001:650] om vägtrafikregister). Länsstyrelsen prövar ärenden om körkortsingripande (se 7 kap. 2 § andra stycket körkortslagen) och skall ta ställning till om uppgifter som kommer in föranleder ett sådant ingripande. De myndigheter som lämnar uppgifterna har inte partsställning i ärendena eller klagorätt över besluten i dessa fall, utan när länsstyrelsen vidtar åtgärder sker det ex officio. När uppgifter under sådana förhållanden kommer in till en myndighet bör enligt min uppfattning ett ärende anses ha anhängiggjorts först då myndigheten vidtar någon åtgärd med anledning av uppgifterna (jfr mina uttalanden i punkten 3.5 i protokollet den 15 juni 2007 i inspektionsärendet dnr 1477-2007 samt Clevesköld m.fl.,

Handläggning inom socialtjänsten, 10 u. 2006, s. 98 och 101). I andra fall skulle inkomna domar och registerutdrag falla utanför sekretessbestämmelsen i 7 kap. 31 § sekretesslagen och registrering av dessa handlingar skulle kunna underlåtas. Jag kan därför inte göra gällande att länsstyrelsen har varit skyldig att registrera handlingar av det nu berörda slaget.

De uttalanden som jag nyss har gjort angående registreringen berör omfattningen av sekretessbestämmelsen i 7 kap. 31 § sekretesslagen. Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

I körkortsärenden gör länsstyrelsen utdrag ur sådana register som myndigheten har direktåtkomst till. Vid inspektionen noterades att sådana handlingar inte alltid hade registrerats. Enligt uppgift vid inspektionen hade länsstyrelsen då nyligen börjat registrera utdrag ur misstanke- och belastningsregistret men andra registerutdrag registrerades inte. De aktuella registerutdragen utgör allmänna handlingar. Enligt länsstyrelsens rutiner skall allmänna handlingar i körkortsärenden registreras. Registerutdragen skall redan av det skälet registreras. Länsstyrelsen har framfört att myndigheten numera konsekvent registrerar sådana handlingar och förvarar dem i akten.

Vid inspektionen kom det också fram att registerutdrag från Vägverket som inte medförde någon åtgärd förstördes inom några veckor. En sådan hantering är inte förenlig med grunderna för föreskrifterna om gallring av allmänna handlingar. Jag noterar att länsstyrelsen har upplyst att myndigheten har ändrat sina rutiner och att registerbladen nu sparas.

Med dessa delvis kritiska uttalanden avslutar jag initiativärendet.

Plan- och byggnadsväsendet

Kritik mot en kommunal nämnd för underlåtenhet att vidta åtgärder mot överträdelser av bestämmelserna om strandskydd och bygglov m.m.

(Dnr 2418-2006)

Anmälan

Jan Högberg klagade i en anmälan till JO den 17 maj 2006 på Bygg- och tekniknämnden i Nyköpings kommun och anförde bl.a. följande. Fastigheten Halla-Eneby 4:6 var tidigare en obebyggd fastighet men är numera fullständigt privatiserad och naturen på fastigheten är skövlad. De åtgärder som vidtagits är bl.a. kalhuggning, muddring, utbredning av muddermassorna i den tidigare sankta strandskogen, anläggande av en väg och en gräsmatta samt uppförande av bryggor och en friggebod. Verksamheten har pågått i åtta-nio år. Länsstyrelsen påvisade detta för kommunen, som är tillsynsmyndighet, och gjorde en polisanmälan under 2004. Därefter har förstörelsen fortsatt. Kommunen har haft vetskap om saken redan före polisanmälan men tycks mena att den inte skall vidta åtgärder eftersom ärendet skall gå till åtal. Hos kommunen har en allvarlig jävssituation förelegat. Fastighetsägaren arbetar nämligen på kommunens avdelning för dessa ärenden, Bo och Bygga.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från kommunens avdelning Bo och Bygga. Det kom då fram bl.a. följande. Vid sökning i diarierna inom miljönämnden och bygg- och tekniknämnden återfanns ett ärende gällande fastigheten Halla-Eneby 4:6. Ärendet hade dnr A 2004-00489 och gällde eventuell överträdelse av strandskyddsbestämmelserna.

Handlingarna i ärendet översändes till JO.

Bygg- och tekniknämnden anmodades därefter den 20 juni 2006 att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av ärendet. I remissvaret den 22 augusti 2006 anfördes bl.a. följande.

Efter mottagande av JO:s remisshandlingar 2006 06 21 har ytterligare synpunkter/frågor m m från anmälaren inkommit till nämnden 2006 07 24 (brevet dock daterat 2006 07 25), se bilaga 1, som rör handläggningen angående samma ärende/fastighet. Nämnden har därför valt att ta med dessa frågor i sitt bemötande av anmälan, då svaret på frågorna till stor del också kan ses som svar och redogörelse av ärendet i övrigt.

Inledningsvis kan konstateras att det är riktigt att en av hälftenägarna till den aktuella fastigheten, Ann-Catrin Ådén, sedan lång tid tillbaka är anställd

som administrativ chef vid Serviceenheten vid Bygg- och tekniknämndens (BTN) förvaltningskontor, kallat "Bo och Bygga". ---

Inhämtad utredning

När det gäller den praktiska handläggningen av ärendet har följande redogörelse inhämtats från nämndens handläggare, bygglovsarkitekt Hadar Nordblom, som uttalat följande:

Kommunens tillsynsområden i sammanhanget

Kommunen handlägger tillstånds- och tillsynsärenden enligt plan- och bygglagen (PBL). I det aktuella fallet skall kommunen ta ställning till frågan om bygglov för uppförande av sjöbod. Lov enligt PBL krävs varken för vägar, bryggor, trädfällning, plantering, fordonsframförande eller för ändring av marknivåer utanför detaljplan.

Kommunen handlägger vidare, efter länsstyrelsens bemyndigande, frågor om strandskydd enligt miljöbalken (MB). Strandskydd gäller vid fastigheten intill 100 meter från strandlinjen. Inom strandskydd får ingen ny åtgärd utföras som avhåller allmänheten från att vistas på platsen eller som väsentligt skadar livsbetingelserna för växt- eller djurarter. Dispens från strandskydd får ges om det finns särskilda skäl. Strandskyddsfrågor kan t.ex. gälla sjöbodar, stängsel, bryggor och vägar. Även åtgärder som markarbeten, avverkning, plantering, park- och trädgårdsanläggningar kan givetvis beröras av strandskydd. Upplag av muddermassor skall enligt MB anmälas till kommunen.

I anmälares skrivelse 2006 07 25 berörs förutom ovanstående frågor, där kommunen har tillsynsansvar, även frågor där kommunen ej har tillsynsansvar. Frågor om vattenverksamhet, t.ex. muddring, utfyllnad och ändring av strandlinjens läge, regleras i andra delar av MB, vilka handläggs av länsstyrelsen.

Redogörelse för kommunens ageranden med utgångspunkt från de uppräknade "otillbörliga åtgärderna" i klagandens brev 2006 07 25

"Muddring i sjön; Sand och grus har körts ut som utfyllnad såväl i sjön som på land"

Dessa två åtgärder berör främst vattenverksamhet enligt MB och ingår i länsstyrelsens tillsynsansvar. Handläggande tjänsteman på länsstyrelsen har gjort anmälan till åklagare, se nedan.

"Avverkning av strandskog; Upplag av muddringsmassor som fyllts ut i den sankta strandskogen; Sand och grus har körts ut som utfyllnad såväl i sjön som på land"

Ingen lovplikt enligt PBL föreligger för sådana åtgärder. Däremot skall uppläggning av muddermassor anmälas till kommunen, vilket ej skett. Åtgärderna kan tänkas avhålla allmänheten från att beträda området, och livsbetingelserna för befintlig flora och fauna har troligen förändrats så mycket att åtgärderna strider mot strandskyddsbestämmelserna. Misstanke om brott inom kommunens tillsynsområde kunde således inte uteslutas, varför anmälan gavs in till polis/åklagare 2004 09 13.

Här kan nämnas att Byggenheten i samråd med kommuneekologen och länsstyrelsen bedömt att mark, vatten och vegetation knappast går att återställa – eventuella försök skulle troligen bara förvärra redan uppkomna skador för djurlivet. Därför har frågan om att föreslå bygg- och tekniknämnden att ev utfärda föreläggande om ett återställande av naturen ej tagits fram. En strandskoning som förhindrar ytterligare för djurlivet skadlig grumling av vattnet har utförts av fastighetsägaren.

”Väg har anlagts till fastigheten”

Helt nya vägar inom strandskyddsområde fordrar dispens. I övrigt föreligger ej bygglovsplikt för interna fastighetsvägar. Kommunen har ej haft anledning att tro att befintlig väg skulle ha varit nyanlagd. Förbättringar och underhåll kräver ej strandskyddsdispens. Inga åtgärder har därför vidtagits i detta avseende.

”En byggnad har uppförts på fastigheten och en brygga har anlagts”

En sjöbod har uppförts i strid mot strandskyddsbestämmelserna. Även denna åtgärd har anmälts till åklagare 2004 09 13. Byggnaden har dessutom uppförts utan erforderligt bygglov. Ansökan om bygglov och strandskyddsdispens har i efterhand lämnats till BTN. Byggenheten bedömde det därvid lämpligt att avvakta med beslut i bygglovsärendet tills åklagare och domstol gjort sin prövning. Ansökan avseende sjöbod har sedan kompletterats för att även avse strandskyddsdispens för brygga.

Sammanfattning

Den 16 april 2004 fick BTN/kommunen genom meddelande från länsstyrelsen kännedom om till dem inkomna anonyma anmälningar avseende diverse ingrepp i landskapet – åtgärder som bl.a. kunde beröra strandskyddet på aktuell fastighet. Det har inte gått att finna något som verifierar att kommunen känt till dessa pågående åtgärder innan dess. Anmälarens insinuationer om att så skulle vara fallet kan därför inte ytterligare kommenteras. Platsbesök, kontakter med berörda fastighetsägare och samråd med länsstyrelsen ägde rum i april och augusti 2004. Utifrån bl a de iakttagelser som gjordes vid besöken beslutades att inge en anmälan 2004 09 13 enligt 26 kap. 2 § MB till åklagarkammaren i Nyköping avseende ”åtgärder i strid mot strandskyddsbestämmelserna med mera”. Länsstyrelsen gjorde samtidigt en motsvarande anmälan avseende ifrågasatt olovlig vattenverksamhet (muddring m m).

De två anmälningarna resulterade efter polisutredning i att miljöåklagaren under våren 2006 utfärdade ett strafföreläggande för fastighetsägarna till Halla-Eneby 4:6 avseende brott mot miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet (länsstyrelsens tillsynsområde). Åklagaren valde dock att ej gå vidare med frågan om eventuellt brott mot strandskyddsbestämmelserna (kommunens tillsynsområde). De straffrättsliga konsekvenserna av fastighetsägarnas olovliga åtgärder är därmed utagerade. Att detta tagit närmare ett och ett halvt år efter att anmälan gjordes från kommunens sida är inget som kommunen råder över.

Efter detta återstår, som kommunen ser det, två huvuddelar av ärendets fortsatta handläggning, dels pröva frågan om eventuellt föreläggande om återställande av naturen på fastigheten, dels prövning av ansökan om strandskyddsdispens för sjöbod och brygga samt frågan om bygglov för sjöboden.

Dessa frågor kommer att behandlas i BTN under den närmaste tiden. Nämndens beslut avseende bygglov kan då överklagas av berörda grannar och andra sakägare. Beslut avseende ev dispens från strandskyddet kan överklagas av Naturvårdsverket.

När det gäller frågan om föreläggande om återställningsåtgärder på fastigheten är det enligt samstämmiga uppfattningar från kommunens och länsstyrelsens naturvårdsexperten inte tillrädligt att söka återställa marken till det ursprungliga (om det ens är möjligt) eftersom redan uppkomna skador på växt- och djurlivet då troligen ytterligare skulle förvärras. Det troliga är därför att det ej kommer att utfärdas något föreläggande om återställande. Vad gäller ansökan om bygglov och dispens från strandskyddet är detta ännu inte färdigberett varför det är för tidigt att uttala sig om utgången härav.

Nämndens avslutande synpunkter

BTNs samlade uppfattning är att ärendet handlagts i enlighet med gällande lagstiftning både vad gäller den formella hanteringen som den sakliga. Kommunen har, efter man fått kännedom om den misstänkt olovliga verksamheten på fastigheten, efter egen utredning och inom skälig tid reagerat på adekvat sätt genom att anmäla det inträffade till polis och åklagare för vidare handläggning. Att kommunen ej vidtagit några ytterligare åtgärder (t ex föreläggande om återställande e d) innan den straffrättsliga delen av ärendet är avgjord synes inte rimligt att göra. Kommunen har ej heller några fysiska maktmedel för att förhindra ev pågående icke lagenliga verksamheter och kan heller inte vidta formella åtgärder inom de tillsynsområden som tillkommer annan myndighet, t ex länsstyrelsen.

Den omständigheten att ärendet, som rör en person som tillika är anställd vid nämndens förvaltningskontor, handlagts av annan handläggarpersonal inom samma kontor kan anses som en delikatessjävssituation går inte att förneka. Nämnden och hos den verksam personal har dock inte kunnat se någon laglig, praktisk väg att undkomma detta ofrånkomliga jävsförhållande. Ärendet rör verksamhet, som endast kan och får handläggas av kommunens byggnadsnämnd, och detta ansvar kan och får inte läggas över på annan varför nämnden och dess personal sett sig tvingade att efter bästa sakliga förmåga ändå handlägga ärendet och bortse från det ev jävet. Samråd har förekommit mellan kommunen och länsstyrelsen huruvida länsstyrelsen skulle kunna "ta över" handläggningen från nämnden vad avser främst strandskyddsfrågan. Eftersom hanteringen av strandskyddsfrågorna är överförda från länsstyrelsen till kommunens byggnadsnämnd har länsstyrelsens jurister dock ansett att det inte gått att göra detta i ett enskilt, pågående ärende.

Jan Höberg kommenterade remissvaret och framställde nya klagomål.

Från kommunen inhämtades bl.a. bygg- och teknknämndens beslut den 19 december 2006 gällande fastigheten Halla-Eneby 4:6. Nämnden beslutade bl.a. att meddela strandskyddsdispens för uppförande av sjöbod och för iläggande av flytbrygga, att förbjuda fastighetsägarna att sköta öppna ytor inom strandskyddszonen som gräsmatta och att utföra standardhöjande åtgärder på den enkla traktorväg/stig som anlagts inom strandskyddszonen, att förelägga fastighetsägarna vid vite om 20 000 kr att senast den 31 mars 2009 och i samråd med kommunekologen utföra strandskoning med grus utmed de tidigare

upplagda muddermassorna, att bevilja bygglov för sjöbod och att ta ut en byggnadsavgift. Beslutet överklagades av bl.a. Jan Högberg. Länsstyrelsen i Södermanlands län beslutade den 27 juni 2007 att avslå överklagandet såvitt avsåg bygglovet och att avvisa överklagandet i övrigt.

Handlingarna i ärendet med dnr L 2004-00950 om bygglov och strand-skyddsdispens på fastigheten Halla-Eneby 4:6 översändes från kommunen till JO.

I beslut den 24 september 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

I 26 kap. miljöbalken finns bestämmelser om tillsyn. Tillsynen skall enligt 26 kap. 1 § säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna. Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I 26 kap. 2 § anges att tillsynsmyndigheten skall anmäla överträdelser av bestämmelserna i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. Av 26 kap. 9 § framgår att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. Beslut om förelägganden eller förbud får enligt 26 kap. 14 § förenas med vite.

Byggnadsnämnden skall enligt 11 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL, övervaka efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut. I 10 kap. PBL finns bestämmelser om påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m. Byggnadsnämnden skall enligt 10 kap. 1 § ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i lagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. När en åtgärd som kräver bygglov har vidtagits utan lov, skall nämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand. Av 10 kap. 4 § framgår att om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bygglov, skall byggnadsavgift tas ut. I 10 kap. 27 § finns preskriptionsregler avseende påföljder och ingripanden vid överträdelser.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Bedömning

Jäv

Jan Högberg har gjort gällande att jäv förelegat hos kommunen eftersom en av ägarna till den aktuella fastigheten var anställd vid bygg- och tekniknämndens förvaltningskontor. Huruvida de som handlade de aktuella ärendena var jäviga eller inte är en bedömningsfråga. JO är som regel återhållsam med att uttala sig i sådana frågor. Jag anser inte att det finns skäl att i detta fall frångå den principen. Huruvida nämndens beslut har tillkommit på grund av jäv har dessutom i första hand varit en fråga för överinstansen att bedöma.

Underlåtenhet att vidta åtgärder

Som framgår av den nyss lämnade redovisningen skall en tillsynsmyndighet enligt 26 kap. 1 § miljöbalken kontrollera efterlevnaden av balken och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. En byggnadsnämnd skall enligt 10 kap. 1 § PBL ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av lagens bestämmelser om byggande.

Den 16 april 2004 fick kommunen genom handlingar från länsstyrelsen kännedom om att åtgärder hade vidtagits på fastigheten Halla-Eneby 4:6. Under månaderna därefter gjordes besök på platsen, kontaktades berörda fastighetsägare och samråddes med länsstyrelsen. En ansökan om bygglov och strandskyddsdispens för en sjöbod och en brygga kom in till kommunen den 16 augusti 2004. Den 13 september 2004 skickade kommunen en anmälan enligt 26 kap. 2 § miljöbalken till åklagarkammaren i Nyköping angående åtgärder i strid med strandskyddsbestämmelserna m.m. Först den 19 december 2006 fattade bygg- och tekniknämnden beslut om bygglov, strandskyddsdispens, föreläggande, förbud m.m. Nämnden har i remissvaret uppgett att det inte var rimligt att vidta ytterligare åtgärder innan den straffrättsliga delen av ärendet var avgjord. Någon närmare förklaring till varför det inte var rimligt har inte lämnats. Jag för min del kan inte se något skäl till att bygg- och tekniknämnden avvaktat den straffrättsliga prövningen. Tillsynsmyndighetens skyldighet att anmäla misstänkta brott mot miljöbalken till polis- eller åklagarmyndigheten innebär inte att myndighetens åligganden för att säkerställa syftet med och kontrollera efterlevnaden av balken sätts ur spel i avvaktan på en dom eller ett beslut. Jag är således kritisk till nämndens handläggning i denna del.

Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande av mig.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om klagomål på ovårdad tomt; bl.a. frågor om beslutsunderlag, dokumentation och besiktning av fastighet

(Dnr 816-2007)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 20 februari 2007, klagade Göthe Johansson på Tillsynsnämnden i Aneby kommun med anledning av ett ärende, som gällde anmärkningar på hur han skötte sin villatomt. Han framförde i huvudsak följande.

Den 22 december 2006 mottog han ett utdrag ur ett protokoll från tillsynsnämndens sammanträde den 29 november 2006, § 139. Enligt protokollet hade nämnden fått flera klagomål om att hans fastighet inte hölls i vårdat skick. Klagomålen gällde tomtens skötsel, uppställning av bilar m.m. Nämnden beslutade att skriva till fastighetsägaren om vilka krav som ställs på att tomten ska hållas i vårdat skick. I beslutet angavs att nämnden annars skulle komma att ta upp ärendet till förnyad prövning och pröva frågan om eventuellt vitesföreläggande.

Flera av uppgifterna i protokollet var enligt anmälaren felaktiga. Ingen i nämnden hade kontrollerat om uppgifterna stämde. Först efter utskicket av protokollet, i januari 2007, besöktes Göthe Johanssons tomt. Han underrättades inte i förväg om det besöket, som genomfördes av nämndens ordförande.

Den 24 januari 2007 meddelade nämnden beslut i ärendet. I beslutet angavs att ett tillsynsbesök hade gjorts på fastigheten den 9 januari 2007 och att fastighetsägaren då inte var hemma. I beslutet stod också att samhällsbyggnadschefen hade varit i kontakt med fastighetsägaren och överenskommit om en tidplan för olika åtgärder, enligt en uppräkningslista i beslutet. Nämndens beslut lød: "Godkänna att bristerna åtgärdas enligt ovan överenskommen tidplan. Bygglovansökan för husvagnarna ska snarast inlämnas till tillsynsnämnden eller tas bort från tomten före den 1 juni 2007." Det saknades underrättelse om hur beslutet kunde överklagas. Trots flera påstötningar fick Göthe Johansson en sådan underrättelse först sedan en jurist på länsstyrelsen hade kontaktat kommunen.

Till anmälan fogades bl.a. en underrättelse enligt 8 kap. 27 § plan- och bygglagen samt ett missiv från kommunen, daterat den 1 mars 2007.

Utredning

Handlingarna i nämndens ärende rekvirerades. Nämnden anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över handläggningen, mot bakgrund av vad som framförts i anmälan. Yttrandet skulle särskilt avse handläggningen av

eventuella besiktningar av den aktuella tomten och underrättelsen om beslutet den 24 januari 2007.

Nämnden överlämnade en skrivelse, daterad den 20 juni 2007 och undertecknad av samhällsbyggnadschefen Anders Adolfsson, med följande innehåll.

Sammanfattning

Kommunens tillsyns nämnd anser inte att det har begåtts något fel i handläggningen av ärendet angående de klagomål som inkommit på fastigheten Gnun 2 i Aneby kommun.

Bakgrund

Tillsyns nämnden behandlade det aktuella ärendet första gången 2006-11-29, efter det att flera anonyma klagomål hade inkommit till samhällsbyggnadskontoret.

Klagomålen gällde att tomten inte hölls i vårdat skick. Det fanns vildvuxna träd som växte in över grannfastigheterna och träd som hängde ut över gatumark och skymde gatubelysningen. Uppmaningar från grannar om behovet att ta ned träd som hängde ut över angränsande fastigheter och byggnad samt en allmän avstädning av fastigheten har inte lyckats.

Nämnden har under senare år fått in flera anmälningar mot den aktuella fastighetsägaren gällande tomtens skötsel och lösspringande katter.

Undertecknad besökte fastigheten före nämndens sammanträde och kunde konstatera att de inkomna synpunkterna rörande tomtens skick med träd som hängde ut över gatumark och angränsande tomt stämde. Fastighetsägaren var inte hemma vid detta tillfälle.

Nämnden beslutade att tillskriva fastighetsägaren och delge honom vilka krav som ställs på att tomten ska hållas i vårdat skick enligt 3 kap. 17 § plan- och bygglagen. Om ingen rättelse sker med tomten skulle ärendet tas upp till förnyad prövning och pröva frågan om vitesföreläggande.

Efter det att fastighetsägaren hade erhållit skrivelsen tog han kontakt med kontoret och var upprörd över att inte grannarna kunde höra av sig direkt till honom och att kontoret inte kontaktat honom i samband med besiktning av fastigheten.

Tillsyns nämndens beredning var den 9 januari 2007 och besökte fastigheten men inte heller vid detta tillfälle var fastighetsägaren hemma.

Samhällsbyggnadschefen var sedan i kontakt med markägaren och kom överens om en tidsplan på vad som skulle åtgärdas på fastigheten enligt nedanstående.

- Träd som hängde ut över granntomt ska tas ner
- Träd mot gata som påverkar gatubelysningen skulle tas ner i samarbete med Aneby kommun
- Staketet mot gatan, som är i dåligt skick, skulle bytas ut eller tas ner
- Bygglov skulle sökas för tillfällig uppställning av husvagnarna (lov kan beviljas för högst 10 år)
- Arbetena skulle vara klara före den 1 juni 2007
- Underhållet på huvudbyggnaden får göras i den takt som fastighetsägaren orkar med

2008/09:JO1

Tillsynsnämnden beslutade 2007-01-24 att godkänna att bristerna åtgärdas enligt ovan överenskommen tidplan och att en bygglovsansökan för husvagnarna snarast skulle inlämnas till tillsynsnämnden eller tas bort från tomten före den 1 juni 2007.

Någon besvärshänvisning skickades inte med beslutet, eftersom fastighetsägaren hade accepterat åtgärdsplanen.

Tillsynsnämnden gjorde där ett fel och skickade i efterhand ut en besvärshänvisning och gav fastighetsägaren tre veckor på sig att inkomma med besvär på beslutet. Något besvär över beslutet har inte inkommit.

Tillsynsnämndens åtgärd

Nämnden har efter klagomålet kring ärendets hantering ändrat sina rutiner vad gäller information till fastighetsägare och att i fortsättningen sända med besvärshänvisning till alla beslut som fattas av nämnden för att undvika misstag.

Göthe Johansson kommenterade remissyttrandet.

I ett beslut den 22 maj 2008 anförde *JO Axberger* följande.

Bedömning

Underlag och dokumentation

Enligt 11 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL, är en byggnadsnämnd, i detta fall tillsynsnämnden, skyldig att övervaka efterlevnaden av lagen och har enligt 10 kap. PBL befogenhet att ingripa för att åstadkomma rättelse när lagens regler åsidosätts. Således får nämnden enligt 10 kap. 15 § PBL, om någon underlåter att utföra arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt lagen, förelägga honom att inom en viss tid vidta åtgärden. Enligt 3 kap. 17 § PBL ska tomt hållas i vårdat skick. Det betyder att en kommun via sin byggnadsnämnd är skyldig att beakta och vid behov vidta åtgärder i anledning av uppgifter om att tomtmark missköts. Kommer det till byggnadsnämndens kännedom att det finns uppgifter om sådan misskötsel ska uppgifterna således undersökas, för kontroll av om det finns skäl för nämnden att vidta någon ytterligare åtgärd.

Göthe Johansson har vänt sig emot att nämnden ska ha agerat utifrån information från anonyma uppgiftslämnare. Att uppgifter är anonyma fritar emellertid inte en kommun från skyldigheten att undersöka de omständigheter saken gäller. Däremot kan självfallet det förhållandet att det inte är känt varifrån en uppgift härrör påverka bedömningen av dess halt och påkalla en viss allmän försiktighet. Men att nämnden vidtagit åtgärder i anledning av anonyma anmälningar kan inte föranleda någon kritik från min sida.

Ett ärende av det slag som inleddes mot Göthe Johansson avser emellertid myndighetsutövning mot en enskild. Sedvanliga förvaltningsrättsliga krav

gäller, vilket bl.a. innebär att uppgifter som myndigheten får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas, se 15 § förvaltningslagen (1986:223).

I tillsynsnämndens protokoll den 29 november 2006 rubriceras ärendet angående Göthe Johanssons fastighet såsom ”Gnun 2, skrivelse med begäran om borttagning av träd på tomt”. I protokollet anges att ”flera klagomål har inkommit” och att nämnden ”under senare år fått in flera anmälningar mot den aktuella fastighetsägaren”. Enligt ett rekvirerat utdrag ur nämndens diarium har det den 21 november 2006 inkommit en handling betecknad ”Borttagning av träd”. Någon sådan handling återfinns emellertid inte bland de till JO översända handlingarna i ärendet, vilket naturligtvis är en brist i sig. Inte heller finns det i form av tjänsteanteckningar, promemorior eller på annat sätt någon dokumentation av de klagomål och anmälningar som omtalas i protokollet. Tillsynsnämnden har således brustit också i sin dokumentationsplikt.

Som nyss sagts ska uppgifter av det slag som är aktuella i detta ärende undersökas innan ytterligare åtgärder vidtas. Resultaten av en sådan undersökning ska, om den leder till vidare åtgärder, självfallet också dokumenteras. I nämndens protokoll den 29 november 2006 saknas spår av att någon undersökning vidtagits. Kommunen har emellertid i sitt yttrande till JO angett att dess samhällsbyggnadschef före sammanträdet besökt fastigheten och därvid konstaterat att synpunkterna rörande tomtens skick stämde. Dessa iakttagelser borde ha dokumenterats på lämpligt sätt och gjorts till del av nämndens beslutsunderlag. Detsamma gäller de kontakter som under den fortsatta handläggningen förekommit mellan myndigheten och Göthe Johansson och som enligt vad som anges i beslutet den 24 januari 2007 resulterat i en överenskommen tidplan för olika åtgärder.

Handläggningen av besök på fastigheten

Enligt 16 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL, har bl.a. byggnadsnämnden samt den som på dess uppdrag utför arbetet rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader och andra anläggningar, liksom att där vidta de åtgärder som behövs för arbetets fullgörande.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1985/86:1 s. 859) sägs bl.a. följande. Det är självklart att sådan verksamhet som avses i denna paragraf ska utövas så att den medför minsta möjliga olägenhet för fastighetsägaren och andra berörda personer. Åtgärder som kan medföra skador eller som görs utan ägarens samtycke ska i största möjliga utsträckning undvikas. I princip ska tillträde ske under samverkan av ägaren eller brukaren till fastigheten eller anläggningen. Detta ska med en förutseende planering inte behöva välla några problem för tillsynsmyndigheten eller andra berörda. Om ägaren eller brukaren motsätter sig tillträde, har myndigheten eller befattningshavaren ändå rätt

2008/09:JO1

att bereda sig tillträde till fastigheten eller anläggningen. Denna rätt bör utnyttjas mycket restriktivt. Största möjliga hänsyn ska tas till ägaren, brukaren och andra som kan vara berörda.

Av utredningen framgår att företrädare för nämnden besökte fastigheten vid två tillfällen, såvitt framkommit utan föregående underrättelse till Göthe Johansson. Självklart borde nämnden i förväg ha meddelat honom om de planerade besöken. Inget av vad som framkommit i ärendet talar för att Göthe Johansson skulle ha vägrat medverka. Särskilt sedan Göthe Johansson framfört missnöje med att inte ha kontaktats inför det första besöket, ålåg det nämnden att planera nästa besiktning i samråd med honom.

Underrättelse om beslutet

I anmälan har gjorts gällande att nämnden först efter flera påstötningar lämnade underrättelse om hur beslutet kunde överklagas. Av handlingarna framgår att nämndens beslut expedierades till Göthe Johansson den 22 februari 2007. Nämnden har förklarat att det inte fogades någon fullföljdshänvisning till beslutet eftersom fastighetsägaren hade accepterat åtgärdsplanen men att en sådan underrättelse skickades i efterhand, enligt vad som framkommit, den 1 mars 2007. De närmare omständigheterna i samband med att fullföljdshänvisningen efterfrågades har inte klarlagts.

Det saknas skäl att fördjupa JO:s utredning i denna del. Det framgår av yttrandet från nämnden att den tagit till sig anmälarens klagomål och ändrat sina rutiner i anledning av dessa. Lagen torde i och för sig inte kräva att alla beslut åtföljs av en fullföljdshänvisning, men jag har inget att erinra mot att man i ärenden av detta slag tar det säkra före det osäkra.

Det finns mot den sammantagna bakgrunden på denna punkt inte skäl för någon kritik.

Avslutning

Ärendet avslutas med påminnelse om den kritik som riktats mot tillsynsnämnden när det gäller beslutsunderlag och dokumentation samt de oanmälda inspektionsbesöken. Det är tydligt att anmälaren känt sig respektlöst behandlad. De angivna bristerna i kommunens handläggning av ärendet har gett honom visst fog för det. Med en formellt korrekt hantering av ärendet hade den situationen inte behövt uppkomma.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Handläggningen av ett ärende rörande särskild förvaltning

(Dnr 3153-2005)

Bakgrund

T.O:s före detta hustru H.O. avled i november 2000. Enligt hennes testamente ärvde T.O. och H.O:s två gemensamma barn, födda 1988 och 1990, hennes kvarlåtenskap, vilken skulle förvaltas av en särskild förvaltare. I första hand önskade H.O. enligt testamentet att C.W. skulle vara särskild förvaltare och om denna var förhindrad skulle överförmyndarnämnden i den kommun där barnen bor utse en annan särskild förvaltare. I testamentet angavs vidare att T.O. eller honom närstående inte på något sätt fick vara delaktig i förvaltningen eller utöva insyn i förvaltningen. C.W. åtog sig på vissa villkor uppdraget som särskild förvaltare och kom att fungera som sådan fram till våren 2004. Den 2 juni 2004 utsåg Överförmyndaren i Täby kommun advokaten Anna Stina Widell till ny särskild förvaltare. T.O. är barnens förmyndare.

Anmälan m.m.

I en anmälan, som kom in till JO den 12 juli 2005, framförde T.O. ett flertal klagomål mot Överförmyndaren i Täby kommuns handläggning av hans barns ärende. Hans klagomål avsåg sammanfattningsvis följande.

1. Den tidigare överförmyndaren gick med på C.W:s önskan att få redovisa sin förvaltning även till honom på samma sätt som gäller för annan förvaltning av omyndigs medel. När Claes Gillberg övertog uppdraget som överförmyndare har han, enligt vad han uttalat till polisen i förhör, enbart haft uppgiften att mottaga den årliga redovisningen från den särskilda förvaltaren och vidarebefordra den till förmyndaren. Överenskommelsen med den tidigare överförmyndaren borde fortfarande gälla och om en förändring skett borde denna meddelats till förmyndaren, dvs. T.O.
2. Överförmyndaren har tagit ställning för C.W. i motsättningen mellan henne som särskild förvaltare och T.O. som förmyndare.
3. Överförmyndaren har underlåtit att besvara hans skrivelser.
4. Överförmyndaren misskrediterar och förtalar honom som person.
5. Överförmyndaren agerade felaktigt då denne sommaren 2004 tillsatte en ny särskild förvaltare. Han kan inte fatta ett sådant beslut i sin egenskap av överförmyndare och beslutet är därför inte juridiskt bindande. Överförmyndaren har dessutom agerat felaktigt vid tillsättningen av förvaltare.

T.O. framförde även klagomål mot kommunstyrelsen. Dessa handlades i JO:s ärende dnr 4777-2005 och avgjordes den 21 december 2005.

T.O. skickade med ett stort antal bilagor till sin anmälan.

Utredning

I ärendet framkom att T.O. tidigare även vänt sig till Länsstyrelsen i Stockholms län med till viss del liknande klagomål. Länsstyrelsen fattade beslut i saken den 15 februari 2005. Av beslutet framgår bl.a. att länsstyrelsen inte fann att Överförmyndaren i Täby kommun gjort sig skyldig till några felaktigheter vid sin handläggning av den särskilda förvaltningen.

Genom utredningen framkom vidare att C.W. dömdes den 13 mars 2006 av Svea hovrätt för grov förskingring avseende de medel hon hade hand om i sin egenskap av särskild förvaltare och att domen har vunnit laga kraft.

Överförmyndaren i Täby kommun anmodades att yttra sig över anmälan. Överförmyndaren inkom med ett yttrande den 22 mars 2006 och besvarade T.O:s klagomål enligt följande (vissa delar av yttrandet samt dess bilagor uteslutna här).

Bemötande av T.O:s påståenden om felaktigheter

1. Föregående överförmyndares brev den 13 februari 2002 till "intressenterna" i dödsboet.

När detta brev blev uppenbart för mig frågade jag min företrädare om brevvets innebörd och fick då klart för mig att det var en beskrivning av sakernas tillstånd, i akt och mening att komma vidare och få ett arvskifte till stånd, varefter förmyndare och särskild förvaltare skulle ha sina respektive lotter att förvalta. På särskild fråga om detta innebar att överförmyndaren, utan lagstöd, skulle granska en särskild förvaltning fick jag till svar att vid ankomst av redovisning från den särskilda förvaltaren så skulle den endast och omgående vidarebefordras till förmyndaren.

Jag uppfattade det inte som att detta brev från överförmyndaren var en skrivelse som kunde ändra på vad som föreskrivits i testamentet, det vill säga att T.O. skulle tillföras rollen av en part som, i strid med testamentet, kunde göra överenskommelser om arvslotterna.

Överförmyndaren har inte någon "funktion" i detta ärende. Jag har hela tiden förhållit mig strikt till vad föräldrabalken stadgar om särskild förvaltning och eftersom jag inte uppfattat detta brev som en överenskommelse så har jag inte heller haft någon förändring att meddela till förmyndaren.

Nu, några år senare och med facit i hand, kan jag tycka att testamentets uppdrag till överförmyndaren att utse en ny särskild förvaltare skulle ha genomförts när C.W. sade upp sig den första gången.

2. Överförmyndarens ställningstagande mellan T.O. och C.W.

T.O. påstår här i tre satser att jag skulle ha tagit ställning mellan honom och C.W. Detta är förstås helt fel. Jag har endast föräldrabalken och i detta speciella fall ett uppdrag i testamente att rätta mig efter.

T.O. försöker via ett resonemang, enligt principen att den som inte är med honom måste vara emot honom, få överförmyndaren delaktig i ansvaret för en olycklig förskingring av en stor del av hans barns pengar. Vi vet dessutom nu att denna förskingring ägde rum strax efter det att C.W., efter intressenternas, inklusive T.O. själv, begäran, hade återinträtt i sitt uppdrag som särskild förvaltare.

Jag har inte givit C.W. något stöd för att lämna en undermålig redovisning och jag har, som ovan beskrivits, undvikit att ta ställning till redovisningens kvalitet.

Överförmyndaren ska enligt lagen inte vara inblandad men har, genom T.O:s idoga omsorger, blivit indragen i närheten av den särskilda förvaltningen i detta ärende.

Avslutningen av den tredje satsen är speciell. Överförmyndarens skyldighet att under lagen utöva tillsyn över vissa förmyndares förvaltning av omyndigas medel, förvandlas ogenerat av T.O. till ett nytt ansvar över samma, kanske alla, omyndigas eventuella medel under särskild förvaltning.

I ett fjärde stycke berör T.O. ytterligare yttranden som länsstyrelsen begärt in från överförmyndaren i sin tillsyn över detta ärende. Yttrandena bifogas som överförmyndarens bilagor 1 och 2.

3. Överförmyndaren svarar inte på T.O:s skrivelser

T.O. skriver av rätt från mitt yttrande till länsstyrelsen där jag vidgår att andra arbetsuppgifter förbrukade min tid, vilket länsstyrelsen i sitt beslut inte finner anledning att klandra mig för.

Vad avser T.O:s andra stycke vill jag framföra att min reaktion på polisens samtal var den, att eftersom jag själv inte hade funnit lagrum för överförmyndaren att entlediga en särskild förvaltare så kunde kanske dessa misstankar vara skäl för en avsättning. Jag känner inte till brottsbalken men jag var övertygad om att T.O. skulle ta brottsmisstanke till intäkt för att omgående stämma C.W. till avsättning från hennes uppdrag.

4. Överförmyndaren misskrediterar T.O.

Dessa citat finns alla, helt korrekt, i mitt yttrande till länsstyrelsen, T.O:s bilaga 10, även om de här är återgivna litet lösryckta från sitt sammanhang.

Det är inte fråga om misskreditering eller förtal från min sida.

De första fyra citaten redovisar vad jag själv upplevt. T.O. uppträder myndigt och går till direkt angrepp. Han hänvisar gärna till lag men har inte alltid rätt. (Vår första kontakt bestod i att T.O. inledde med att förklara att jag hade som överförmyndare misskött mitt uppdrag genom att inte från C.W. redan ha krävt redovisning.)

Vad avser det femte citatet så har jag inför mitt yttrande naturligtvis sökt information bakåt i den omfattande akt överförmyndaren förvarar över detta ärende. Därvid har jag funnit att T.O. genomgående har agerat kring dödsbo och kvarlåtenskap på ett sätt som står i tydlig motsats till de skrivningar testamentsgivaren har gjort.

5. Tillsättandet av ny särskild förvaltare

Turena kring tillsättandet finns beskrivna i mitt svar på länsstyrelsens tredje remiss i klagomålsärendet hos dem, överförmyndarens bilaga 1 med tillägg av underbilagorna överförmyndaren 1 a) och 1 b).

Jag har tvärt emot T.O. den uppfattningen att vad en avliden har föreskrivit i ett testamente har mycket stark kraft och att lagstiftningen på allt sätt strävar efter att hänsyn ska tas till den sålunda avgivna sista viljan (ÅB 11:1).

Vad avser nullitetsfrågan och mitt svar den 30 september 2004 har jag ovan (sid. 5, p. 9–10) redan bemött detta.

När det gäller vad den nya särskilda förvaltaren har att förvalta eller till vilket arvode detta ska ske så finns det inte någon föreskrift om detta i testamentet och det är ju samma förhållande som har gällt för den nu ersatta C.W. Överförmyndarens enda uppdrag var att vid vissa förhållanden utse en ny särskild förvaltare.

T.O:s avslutande fråga om ett, enligt hans mening, ofullständigt skrivet testamente ska drabba hans barn måste, tyvärr, besvaras med att så kan bli fallet.

Testamentsgivarens val, och rättighet, att föreskriva särskild förvaltning innebär att hon därvid tar en risk, som alltså står henne fritt, genom att sådant förordnande undandrar de angivna tillgångarna från den kontroll som i övriga fall utövas under lagen av överförmyndarna.

T.O., som gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret, kom in med flera kompletterande skrifter. Han framförde klagomål mot överförmyndarens fortsatta handläggning av ärendet och anförde bl.a. att Anna Stina Widell under hösten 2006 av sagt sig uppdraget som särskild förvaltare men att någon ny förvaltare ännu i mars 2007 inte utsetts av överförmyndaren.

Muntliga upplysningar har inhämtats från Överförmyndaren i Täby kommun.

I beslut den 12 oktober 2007 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Som nämnts ovan framgår av utredningen att T.O. också har vänt sig till Länsstyrelsen i Stockholms län med klagomål och att länsstyrelsen den 15 februari 2005 fattade beslut i ärendet. JO:s uppgift är att granska att myndigheter följer lagar och andra författningar. Denna verksamhet är emellertid inte avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra. Det finns därför inte anledning för mig att vidta någon åtgärd vad gäller T.O:s anmälan i de delar som är prövade av länsstyrelsen, dvs. främst vad som framförts under punkterna 1 och 3 i sammanfattningen av klagomålen ovan.

Vad avser T.O:s klagomål under punkterna 2 och 4, dvs. att överförmyndaren skall ha tagit ställning för C.W. och emot T.O. i motsättningen dem emellan och att överförmyndaren misskrediterat och förtalat honom som person,

har överförmyndaren bemött och tillbakavisat dessa påståenden. Jag finner det inte meningsfullt att utreda saken ytterligare.

Vad gäller T.O:s klagomål under punkten 5 och i de senare skrifterna, dvs. överförmyndarens agerande vid tillsättandet av en ny särskild förvaltare under sommaren 2004 och handläggningen av ärendet därefter, vill jag anföra följande. Enligt 12 kap. 1 § föräldrabalken kan i ett testamente föreskrivas att viss egendom skall stå under förvaltning av någon annan än förmyndaren, utan bestämmanderätt för förmyndaren och med angivande av vem som skall utöva förvaltningen (särskild förvaltning). Är särskild förvaltning anordnad, skall den som utövar förvaltningen årligen lämna redovisning över förvaltningen till förmyndaren. I 16 kap. 1 § föräldrabalken regleras överförmyndarens tillsynsansvar. Där framgår att överförmyndaren skall utöva tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet. Det ankommer således inte på överförmyndaren att utöva tillsyn över den *särskilde* förvaltarens verksamhet (prop. 1993/94:251 s. 139 f.).

Av ovanstående följer att det inte ingår i överförmyndarens uppgifter att utse en särskild förvaltare för att förvalta viss egendom. Överförmyndarens åtgärd i detta ärende att, då den i testamentet anvisade särskilda förvaltaren inte längre kunde fullgöra sitt uppdrag, utse en ny särskild förvaltare var emellertid i enlighet med testators vilja enligt testamentet och har inte heller ifrågasatts av de domstolar där ärendet varit aktuellt (se Södra Roslags tingsrätts beslut den 28 juni 2004 i Å 2112-04, fastställt av Svea Hovrätt den 16 juli 2004 i ÖÅ 5588-04). Åtgärden får närmast ses som ett utslag av service-skyldigheten enligt förvaltningslagen. Det kan i sammanhanget noteras att överförmyndarens beslut felaktigt tillfogats en överklagandehänvisning. Av T.O:s anmälan framgår att det finns andra uppfattningar om riktigheten av överförmyndarens beslut. Jag finner dock inte anledning att rikta någon kritik mot överförmyndaren eller göra något ytterligare uttalande i anledning av beslutet. Inte heller överförmyndarens fortsatta handläggning av ärendet föranleder någon kritik från min sida.

Vad T.O. i övrigt har anfört föranleder ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag vill tillägga följande. Upphovet till de allvarliga händelser som förekommit i detta ärende är H.O:s testamentariska förordnande om särskild förvaltning av viss egendom som skulle tillfalla hennes och T.O:s två gemensamma barn. Genom detta förordnande kom H.O. – måhända oavsiktligt – att såvitt avsåg den egendomen avstå från tillämpningen av det regelsystem i föräldrabalken som syftar till att ta till vara omyndiga barns rätt och skydda deras tillgångar. Detta är emellertid inget som överförmyndaren kan lastas för. Jag har dock förståelse för den frustration T.O. ger uttryck för i sin anmälan till JO.

En överförmyndarnämnds handläggning av fråga om godmanskap

(Dnr 843-2006)

Anmälan

A.L. framförde, i en anmälan som inkom till JO den 13 februari 2006, klagomål mot Överförmyndarnämnden i Malmö kommun angående handläggningen av frågan om godmanskap för henne efter det att tingsrätten i beslut den 18 mars 2004 avslagit nämndens ansökan om förvaltare för henne. Hon anförde bl.a. att Malmö tingsrätt anmodat överförmyndarnämnden att ansöka om godmanskap och att nämndens underlåtenhet att göra en sådan ansökan har lett till att hon blivit av med en stor summa pengar som "stulits" från hennes bankkonto. Om överförmyndarnämnden ansåg att det inte gick att hitta en god man åt henne borde nämnden, enligt A.L., i stället ha överklagat tingsrättens beslut.

Utredning

Överförmyndarnämnden anmodades att yttra sig över vad som framförts i anmälan. I remissvaret anförde överförmyndarnämnden, genom ordföranden Magne Larsson och förvaltningschefen Anette Strömblad, följande.

Överförmyndarnämnden vill inledningsvis framhålla att ärendet måste ses i sin helhet. De åtgärder överförmyndarnämnden vidtagit efter den 9 mars 2004 ska ses mot bakgrund av vad som förevarit i ärendet under tiden dessförinnan.

Bakgrund

I ärendet är utrett att A.L. är ur stånd att vårda sig och sin egendom. Hon lider av resurssvagheter, vilket medför problem med planering och abstrakt tänkande. Hon har två barn, varav en dotter som är myndig och en son som är omhändertagen. Vad gäller sin ekonomi har hon helt underlåtit att betala räkningar och har blivit avhyst från sin hyreslägenhet. Hon bor nu i en lägenhet som Hyllie stadsdelsförvaltning står som förstahandshyresgäst på. Av utredningen i ärendet framgår vidare att A.L. har varit svår att samarbeta med samt att hon ständigt uteblivit från avtalade möten.

Redogörelse för handläggningen av ärendet

Ärendet inleddes genom en anmälan från Hyllie stadsdelsförvaltning om behov av fullt förvaltare för A.L., vilken inkom till överförmyndarnämnden den 7 mars 2003. Av bifogat läkarintyg utfärdat av Matts Eriksson, specialistläkare i allmänpsykiatri, framgick att A.L. var ur stånd att vårda sig och sin egendom. Av utredningen i ärendet framgick att A.L. inte skött sina hyresbetalningar och därför hotades av avhysning.

Med anledning av anmälan kontaktade överförmyndarnämnden Louise Båvhammar som förklarade sig vara villig att bli förvaltare för A.L. Efter ansökan från överförmyndarnämnden förordnade Malmö tingsrätt den 2 oktober 2003 advokaten Marita Tigerfeldt till rättegångsbiträde åt A.L., att bevaka hennes rätt i ärendet.

I yttrande till tingsrätten av den 28 oktober 2003 anförde Marita Tigerfeldt att A.L. bestred ansökan om förvaltare på den grunden att hon inte var i behov av förvaltare, eftersom hennes behov av stöd och hjälp väl kunde tillgodoses genom att en god man förordnades för henne. Under alla omständigheter måste godmanskap prövas innan frågan om förvaltare kom på tal. A.L. medgav att hon var i behov av hjälp och stöd och ville själv att en god man förordnades för henne. Efter anmodan från överförmyndarnämnden inkom Louise Båvhammar den 24 november 2003 med yttrande, varav framgick att hon inte ansåg det vara tillräckligt att god man förordnades för A.L.

Den 30 januari 2004 inkom A.L. till överförmyndarnämnden med en ansökan om god man. Ansökan tillställdes Louise Båvhammar, som inkom med besked till överförmyndarnämnden att hon fortfarande var villig att bli förvaltare för A.L., dock inte god man. Överförmyndarnämnden kontaktade med anledning härav Claes-Göran Dysenius, som uppgav att han eventuellt var villig att bli god man för A.L. Handlingar i ärendet tillställdes honom av överförmyndarnämnden den 11 februari 2004. Claes-Göran Dysenius inkom den 27 februari 2004 till överförmyndarnämnden med skrivelse, varav framgick att det enligt hans bedömning var nödvändigt att förvaltare anordnades för A.L. samt att det enligt hans bedömning vore omöjligt för en god man att genomföra en nödvändig sanering av A.L:s ekonomi.

Den 9 mars 2004 höll tingsrätten sammanträde i ärendet. Överförmyndarnämnden genom förvaltningschef Anette Strömblad upplyste då att såväl Louise Båvhammar som en annan erfaren god man förklarat att de inte kunde tänka sig att åta sig uppdraget som god man för A.L. samt att någon annan kandidat till godmanskapet inte fanns.

I beslut av den 18 mars 2004, lämnade Malmö tingsrätt överförmyndarnämndens ansökan om förvaltare för A.L. utan bifall. Av skälen för beslutet framgick att A.L., på sätt överförmyndarnämnden påstått, var ur stånd att vårda sig och sin egendom. Malmö tingsrätt ansåg det dock inte motiverat med en så ingripande åtgärd som förvaltare utan bedömde att det fick anses vara värt att pröva en ordning med godmanskap. Vidare anförde tingsrätten i skälen för beslutet att det, med hänsyn till att det inte fanns någon föreslagen god man för A.L., fick anses ankomma på överförmyndarnämnden att ansöka om godmanskap för A.L.

Med anledning av tingsrättens beslut tillskrev överförmyndarnämnden den 22 mars 2004 socialsekreterare Irene Persson på Hyllie stadsdelsförvaltning med anhållan om läkarintyg för godmanskap, i syfte att kunna ansöka om godmanskap för A.L. Berörd handläggare hade då haft underhandskontakt med tingsrätten, som lämnade beskedet att de emotsåg ny ansökan med nya handlingar. Detta eftersom tidigare ingivet läkarintyg avsåg förvaltare samt var utfärdat nästan ett år tidigare. En påminnelse skickades till stadsdelsförvaltningen den 5 augusti 2004. Först den 12 april 2005 inkom Hyllie stadsdelsförvaltning med ansökan om god man samt läkarintyg. Överförmyndarnämnden vidtalade Ingrid Thulin för uppdraget som god man, och tillställde henne den 12 juli 2005 relevanta handlingar i ärendet. Ingrid Thulin inkom dock den 1 augusti 2005 med besked att hon med sin erfarenhet inte bedömde att godmanskap var tillräckligt för att hjälpa A.L. på ett tillfredsställande sätt,

varför hon inte åtog sig uppdraget som god man för A.L. För det fall att förvaltare skulle bli aktuellt var hon villig att åta sig uppdraget. Med anledning av denna skrivelse sökte överförmyndarnämnden aktuell LSS-inspektör per telefon den 19 september och den 17 oktober 2005, varvid meddelande lämnades.

Den 7 december 2005 inkom Hyllie stadsdelsförvaltning på nytt med en ansökan om förvaltare för A.L., varvid framgick att A.L. nu ställde sig positiv till att få en förvaltare. Överförmyndarnämnden vidtalade den 20 februari 2006 på nytt Ingrid Thulin i ärendet och den 24 februari skickades relevanta handlingar till henne, vilket Hyllie stadsdelsförvaltning samma dag underrättades om. Ingrid Thulin inkom den 6 mars 2006 till överförmyndarnämnden med besked att hon inte hade möjlighet att åta sig detta enligt hennes bedömning synnerligen komplexa och tidskrävande uppdrag. Dagen därpå, den 7 mars 2006, vidtalades Claes-Göran Dysenius i ärendet och samma dag skickades relevanta handlingar till honom. Den 7 april 2004 inkom Claes-Göran Dysenius med skrivelse där han åtog sig uppdraget som förvaltare för A.L. samt skrivelse där A.L. godkände att han förordnas till förvaltare för henne. Den 10 april 2006 skickar överförmyndarnämnden ansökan om anordnande av förvaltare till Malmö tingsrätt, jämte relevanta handlingar.

I beslut av den 20 april 2006 anordnade Malmö tingsrätt förvaltare för A.L. och förordnade Claes-Göran Dysenius, till förvaltare för henne att förvalta hennes egendom.

Bemötande av vad A.L. anfört i anmälan till JO

A.L. har i sin anmälan till JO anfört att överförmyndarnämnden varit försumlig genom att inte, i enlighet med tingsrättens beslut, ordnat fram någon god man utan suttit ”med armarna i kors”. A.L. har lidit ekonomiskt av detta genom att någon stulit pengar från hennes bankkonto i Nordbanken. Hon har vidare anfört att överförmyndarnämnden kunde ha överklagat beslutet och begärt att A.L. skulle ha förvaltare.

Vad först gäller påståendet att överförmyndarnämnden suttit med armarna i kors bestrids detta. Överförmyndarnämnden har arbetat aktivt och kontinuerligt med ärendet, i enlighet med vad som redogjorts för ovan. Att ärendet trots detta dragit ut på tiden måste ses mot bakgrund av ärendets komplicerade natur. Överförmyndarnämnden har, vilket påtalades redan vid sammanträdet vid tingsrätten den 9 mars 2004, haft stora svårigheter att finna någon som varit villig att åta sig uppdraget som god man för A.L. Vidtalade personer har efter kontakter med stadsdelsförvaltningens LSS-inspektör och A.L. själv förklarat sig ovilliga att bli god man. Till god man ska enligt 11 kap. 12 § föräldrabalken utses en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna. Olika synpunkter gör sig härvid gällande beroende på uppdragets karaktär. I ifrågavarande ärende framgår av tingsrättens protokoll av den 9 mars 2004 att det är vanskligt att bedöma A.L:s vilja och förmåga att samarbeta med en god man samt att ett godmanskap också kan förväntas bli tämligen omfattande och tidskrävande. Mot bakgrund härav ställs stora krav på den person som ska utses till god man för A.L. Kretsen av möjliga gode män är därför mycket snäv. Överförmyndarnämnden har tillfrågat tre av de mest erfarna gode män som finns i Malmö Stad. Att tillfråga en person med mindre erfarenhet kommer enligt överförmyndarnämndens mening inte ifråga eftersom denna person skulle få stora svårigheter att klara detta komplicerade uppdrag. Inte heller A.L. har godtagit någon av de föreslagna personerna, vare sig som god man

eller förvaltare. Överförmyndarnämndens erfarenhet gör gällande att det i komplexa ärenden av ifrågavarande slag är mycket svårt att finna en man eller kvinna som är villig att åta sig uppdraget som god man eller förvaltare. Detta sammanhänger sannolikt med det faktum att uppdraget är ett lekmannauppdrag med stort ideellt inslag och samtidigt mycket ansvarskrävande. Härtill kommer att möjligheten att på egen begäran entledigas från uppdraget som god man om det t.ex. visar sig att samarbetet inte fungerar, mot bakgrund av de svårigheter att finna nya gode män vilka redogjorts för ovan, är starkt begränsad.

Överförmyndarnämnden vill framhålla att det inte finns någon skyldighet för en person att åta sig ett uppdrag som god man eller förvaltare. Det finns därför inte heller någon möjlighet för överförmyndarnämnden att anmoda någon att åta sig ett uppdrag som god man eller förvaltare.

Tingsrätten har i sitt beslut av den 18 mars 2004 angett att det, eftersom det inte fanns något förslag till god man för A.L., ”får anses ankomma på överförmyndarnämnden att ansöka om god man”. Överförmyndarnämnden vill härvid anföra följande. Av 11 kap. 4 § första stycket föräldrabalken framgår att rätten beslutar om anordnande av godmanskap. Av andra stycket samma lagrum framgår att rätten, när beslut om godmanskap meddelas, samtidigt ska förordna en god man att utföra uppdraget. Ansökan till tingsrätten om förordnande av god man eller förvaltare får enligt 11 kap. 15 § första stycket göras av bl.a. den som ansökan avser, i detta fall A.L., samt överförmyndaren. Enligt tredje stycket samma lagrum ska rätten på eget initiativ ta upp frågan om anordnande av godmanskap eller förvaltarskap. Av ovan angivna lagrum framgår att överförmyndaren, i detta fall Överförmyndarnämnden i Malmö, är behörig att ansöka om anordnande av godmanskap eller förvaltarskap. Överförmyndarnämnden vill framhålla att ingenting har hindrat tingsrätten från att, i samband med avgörande av ärendet, besluta om förordnande av god man för A.L. Att något förslag på god man inte fanns har inte hindrat detta då det inte finns lagstadgad skyldighet för överförmyndarnämnden att inkomma med förslag på person. Tingsrätten kan, även om praxis är sådan att överförmyndarnämnden lämnar förslag på god man, likväl ex officio besluta härom. Tingsrätten har i stället, trots överförmyndarnämndens påpekande att det inte fanns någon kandidat för uppdraget som god man, angett att det ankommer på överförmyndarnämnden att ansöka. Eftersom detta angetts i skälen för beslutet har överförmyndarnämnden inte kunnat vända sig emot detta. Även A.L. har, trots tingsrättens skrivning i beslutet, kunnat ge in en ansökan om godmanskap direkt till tingsrätten. A.L. har inte under hela denna tid själv kontaktat överförmyndarnämnden.

A.L. har angett att överförmyndarnämnden kunnat överklaga tingsrättens beslut innebärande att överförmyndarnämndens ansökan om förvaltarskap lämnades utan bifall. Det är riktigt att överförmyndarnämnden hela tiden varit av uppfattningen att A.L. är i behov av förvaltare. Överförmyndarnämnden är dock medveten om svårigheterna att, utan A.L:s samtycke samt utan tidigare försök med godmanskap, få ett förvaltarskap till stånd. Någon grund för överklagande av tingsrättens beslut har därför enligt överförmyndarnämndens mening inte förelagat.

Vad gäller den ekonomiska skada som A.L. enligt anmälan lidit vill överförmyndarnämnden särskilt framhålla att en god man inte kunnat förhindra att någon tagit ut pengar med A.L:s bankomat kort. Vid godmanskap, vilket bygger på samtycke, har den enskilde kvar sin rättshandlingsförmåga. Någon möjlighet att begränsa A.L:s möjlighet till innehav av bankomat kort finns

således inte. Den omständigheten att någon utnyttjat A.L:s bankkort med tillhörande kod till att ta ut pengar från hennes konto, styrker överförmyndarnämndens uppfattning att förvaltarskap varit nödvändigt för A.L.

Överförmyndarnämnden vill framhålla att man finner det mycket otillfredsställande att det inte har gått att finna en god man för A.L. under tiden från Malmö tingsrätts beslut om avslag på nämndens ansökan om förvaltarskap. Med anledning härav har omfattande förändringar av de rutiner som tillämpas i samband med ansökan om godmanskap och förvaltarskap genomförts.

A.L. yttrade sig över remissvaret. Hon inkom därefter med skrifter med kritiska synpunkter på överförmyndarnämndens tillsyn över hennes förvaltare.

I beslut den 12 mars 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (FB) ska rätten, om det behövs, besluta att anordna godmanskap för en person som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Ett sådant beslut får inte, enligt samma bestämmelse, meddelas utan samtycke av den för vilken godmanskap ska anordnas, om inte den enskildes tillstånd hindrar att hans eller hennes mening inhämtas. Om någon som befinner sig i en sådan situation som anges i 4 § är ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten enligt 11 kap. 7 § besluta att anordna förvaltarskap för honom eller henne. Förvaltarskap får dock inte anordnas, om det är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat mer ingripande sätt får hjälp. I 11 kap. 15 § föräldrabalken stadgas att en ansökan om förordnande av god man bl.a. enligt 4 § eller förvaltare får göras av förmyndare, den som ansökningsavser, samt av hans eller hennes make eller sambo och närmaste släktingar eller av överförmyndaren. När det finns anledning till det ska rätten dessutom, enligt tredje stycket i bestämmelsen, självman ta upp frågor om anordnande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltarskap. Av 11 kap. 17 § (FB) framgår att rätten ska inhämta läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd i ärenden om anordnande av förvaltarskap och i ärenden om anordnande av godmanskap när den enskilde inte har lämnat sitt samtycke.

Av överförmyndarnämndens akt framgår att A.L. den 30 januari 2004 inkom till nämnden med en ansökan om god man. Som anförts ovan ankommer det på rätten och inte på överförmyndarnämnden att besluta om godmanskap. Om överförmyndarnämnden sänt ansökan vidare till tingsrätten (jfr JO:s ämbetsberättelse 2005/06 s. 422) hade tingsrätten haft att handlägga densamma. Det saknas anledning för mig att spekulera över vad tingsrättens handläggning hade resulterat i.

Överförmyndarnämnden anmodades, genom tingsrättens beslut den 18 mars 2004, att ansöka om godmanskap för A.L. Av utredningen i ärendet framgår att alla berörda varit överens om att A.L. hade behov av ställföreträdare, åtminstone i form av en god man, och att A.L. själv var positiv till att få god man. Överförmyndarnämndens första åtgärd efter tingsrättens beslut var att hos stadsdelsförvaltningen be om hjälp med att få in ett läkarintyg för godmanskap. Av remissvaret framgår inte vilken rättslig grund nämnden ansett sig ha för detta.

Mot bakgrund av hur reglerna om godmanskap är utformade kan *nödvändigheten* av ett läkarintyg starkt ifrågasättas. Jag vill dessutom understryka att överförmyndarnämnden inte har någon behörighet att *kräva in* läkarintyg. Det kan, som framgår av redogörelsen ovan, endast rätten göra med stöd av 11 kap. 17 § FB. Av remissvaret framgår att en handläggare vid överförmyndarnämnden haft underhandskontakt med tingsrätten och fått beskedet att tingsrätten emotsåg en ny ansökan och ett nytt läkarintyg. Nämnden har uppenbarligen känt sig bunden av detta, enligt min mening märkliga, besked från tingsrättens sida. Med hänsyn till att A.L. hade samtyckt till att få god man och då det inte framkommit omständigheter som tydde på att hon inte förstod innebörden av ett sådant samtycke anser jag att nämnden inte hade någon anledning att verka för att stadsdelsförvaltningen skulle komma in med ett nytt läkarintyg. Överförmyndarnämndens agerande tyder på bristande kunskap om de regler som gäller i nu aktuellt avseende.

Läkarintyget kom in till överförmyndarnämnden först drygt ett år efter begäran om detsamma. Såvitt framgår av överförmyndarnämndens akt och av remissvaret var överförmyndarnämndens enda åtgärd i ärendet under denna tid att vid ett tillfälle påminna stadsdelsförvaltningen. Att ärendet sedan kom att dröja ytterligare berodde bl.a. på svårigheter att finna en lämplig ställföreträdare.

Jag är medveten om att det i vissa fall kan vara mycket svårt att finna en lämplig ställföreträdare som accepterar uppdraget som god man eller förvaltare, vilket gör att handläggningen av dessa ärenden i vissa fall kan dra ut på tiden. Även med hänsyn tagen till detta har handläggningen hos överförmyndarnämnden i det aktuella ärendet varit oacceptabelt utdragen.

Sammantaget förtjänar överförmyndarnämnden mycket allvarlig kritik. Av remissvaret framgår att överförmyndarnämnden har genomfört omfattande förändringar av de rutiner som tillämpas i samband med ansökan om godmanskap och förvaltarskap. Någon ytterligare åtgärd från min sida är inte påkallad.

Vad A.L. i övrigt har anfört motiverar inte något uttalande från min sida.

Jag vill i detta sammanhang även anföra följande. Frågan om uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare vid utredningar och vid anordnande av godmanskap och förvaltarskap är för närvarande aktuell i ett

2008/09:JO1

annat ärende här (dnr 3903-2006). Beslut i det ärendet kommer att meddelas senare. Frågan behandlas dessutom i Ärendeutredningens betänkande "Domstolarnas handläggning av ärenden" (SOU 2007:65). Utredningen föreslår därvid vissa förändringar när det gäller uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare.

En överförmyndarnämnds handläggning av en ansökan om god man enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken

(Dnr 2370-2006)

Anmälan

J.M. framförde i en anmälan, som kom in till JO den 15 maj 2006, klagomål mot Överförmyndarnämnden i Malmö kommun. J.M. anförde i huvudsak följande. Hans son, H.M., skickade den 26 september 2004 till överförmyndarnämnden en ansökan om att J.M. skulle förordnas som god man för honom. Efter sex månader blev J.M. uppringd av en tjänsteman från överförmyndarnämnden och tillfrågades om han ville bli god man för en annan person. I samband med samtalet efterhörde han hur handläggningen av hans sons ansökan fortskred. I maj 2006 fick H.M. ett brev från överförmyndarnämnden med en förfrågan om ansökan om god man kvarstod.

Utredning

Överförmyndarnämndens akt i ärendet lånades in och granskades.

Överförmyndarnämnden anmodades därefter att yttra sig över anmälan. I remissvaret anförde överförmyndarnämnden, genom ordföranden Magne Larsson och kanslichefen Anette Strömblad, bl.a. följande.

Den 28 september 2004 inkom H.M. och hans far J.M. till Överförmyndarnämnden i Malmö (överförmyndarnämnden) med en ansökan om anordnande av godmanskap för H.M. För vidare handläggning av ärendet skickade överförmyndarnämnden dagen därpå fullmakt samt blankett för inhämtande av uppgifter från belastningsregistret till föreslagen god man J.M., med upplysning om att fullmakten och utdrag från belastningsregistret skulle ges in till överförmyndarnämnden. Några handlingar inkom inte och J.M. hördes inte av. Den 4 maj 2006 tillskrev överförmyndarnämnden H.M. med förfrågan om behovet av god man kvarstod.

Genom Malmö tingsrätts beslut den 31 maj 2006 anordnades godmanskap enligt 4 § föräldrabalken för H.M. samt förordnades J.M., att såsom god man för H. M. förvalta hans egendom.

J.M. har i sin anmälan till JO huvudsakligen anfört att handläggningstiden varit alltför lång.

Överförmyndarnämnden kan inte annat än beklaga den orimligt långa handläggningstiden samt försöka ge en förklaring till dels vad som orsakat detta, dels också vad som har gjorts för att undvika att detta ska kunna upprepas.

Ärendet visar tydligt att överförmyndarnämndens bevakningsrutiner inte har fungerat tillfredsställande. Detta kan tillskrivas dels införandet av ett nytt datasystem under hösten 2004, dels en mycket hög arbetsbelastning.

Överförmyndarnämnden, som har blivit medveten om de bristande bevakningsrutinerna, har under våren 2006 gått igenom samtliga ärenden om ansökan om godmanskap och tillskrivit sökandena med förfrågan om behovet av godmanskap kvarstår. Härtill kommer att överförmyndarnämnden i februari 2006 anställt ytterligare en person för att bl.a. avlasta den handläggare som är ansvarig för handläggning av ansökningarna om godmanskap.

Framhållas bör att det var just genom överförmyndarnämndens genomgång av samtliga ansökningar som ifrågavarande ärende aktualiserades på nytt. Varken H.M. eller J.M. har någon gång under den långa handläggningstiden hört av sig till överförmyndarnämnden.

Med de åtgärder som redovisats ovan har överförmyndarnämnden tillsett att något liknande inte ska kunna upprepas.

J.M. yttrade sig över remissvaret. Han anförde bl.a. att han på överförmyndarnämndens anmodan skickade in en fullmakt samt ett utdrag från belastningsregistret.

I beslut den 12 mars 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande

Bedömning

Enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (FB) ska rätten, om det behövs, besluta att anordna godmanskap för en person som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Ett sådant beslut får inte, enligt samma bestämmelse, meddelas utan samtycke av den för vilken godmanskap ska anordnas, om inte den enskildes tillstånd hindrar att hans eller hennes mening inhämtas. Enligt 11 kap. 15 § FB får en ansökan om förordnande av god man enligt bl.a. 4 § göras av förmyndare, den som ansökningen avser, samt av hans eller hennes make eller sambo och närmaste släktingar eller av överförmyndaren. Av 11 kap. 16 och 17 §§ FB framgår att det är rätten som har utredningsansvaret i ärenden om anordnande av godmanskap. Det alltså rätten som har att se till att de yttranden och det underlag som behövs för att kunna ta ställning till frågan om godmanskap tas in.

H.M:s ansökan om förordnande av god man kom in till överförmyndarnämnden den 28 september 2004. Som nämnts ovan ankommer det enligt 11 kap. 4 § FB på rätten att besluta i fråga om godmanskap enligt den bestämmelsen. Överförmyndarnämnden var således inte behörig att pröva ansökan om godmanskap.

2008/09:JO1

Enligt 4 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) gäller att om någon av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Det kan knappast råda någon tvekan om att H.M:s avsikt med ansökan var att frågan om god man enligt 11 kap. 4 § FB skulle prövas av någon som var behörig att göra detta. Ansökan måste därför betraktas som felsänd. Eftersom överförmyndarnämnden av allt att döma ansett att förutsättningarna för godmanskap var uppfyllda, borde man snarast ha sänt ansökan tillsammans med ett eget yttrande i saken vidare till tingsrätten (jfr JO 2002/03 s. 415 och 2005/06 s. 422). I samband med det borde också H.M. ha underlättats om åtgärden. Genom sin underlåtenhet att agera på detta sätt har det dröjt drygt ett och ett halvt år innan frågan om godmanskap kunde prövas av tingsrätten. Överförmyndarnämnden är ansvarig för detta dröjsmål och förtjänar mycket allvarlig kritik.

Jag vill i detta sammanhang även anföra följande. Frågan om uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare vid utredningar och vid anordnande av godmanskap och förvaltarskap är för närvarande aktuell i ett annat ärende här (dnr 3903-2006). Beslut i det ärendet kommer att meddelas senare. Frågan behandlas dessutom i Ärendeutredningens betänkande ”Domstolarnas handläggning av ärenden” (SOU 2007:65). Utredningen föreslår därvid vissa förändringar när det gäller uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare.

Uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare vid utredningar i ärenden om anordnande av godmanskap eller förvaltarskap

(Dnr 3903-2006)

Anmälan m.m.

I en anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gävle kommun, som kom in till JO den 15 augusti 2006, anförde lagmannen vid Gävle tingsrätt, lagmannen Karl-Axel Bladh, följande.

Vid ett oanmält besök i maj 2006 presenterade Bengt Jakobsson sig som ny chef för överförmyndarenheten. Han meddelade att han ansåg att uppgiftsfördelningen mellan tingsrätten och överförmyndarnämnden borde ändras, bl.a. så att överförmyndarnämnden inte längre skulle ge förslag på god man/förvaltare. Bengt Jakobsson fick svaret att tingsrätten ansåg att det inte fanns skäl till ändringar.

I juli inkom för kännedom en promemoria från Bengt Jakobsson. Den tillämpning av föräldrabalkens regler som överförmyndarnämnden enligt pro-

memorian avsåg att införa strider helt mot den praxis som tillämpats i årtionden. Tingsrätten har kontaktat andra tingsrätter, några länsstyrelser och andra som kan ha kunskap på detta område, varvid det visat sig att en sådan ordning som överförmyndarnämnden enligt promemorian avsåg att införa, och numera även infört, strider mot vad som gäller mellan tingsrätter och överförmyndarnämnder i landet i övrigt.

Den av Karl-Axel Bladh återopade och av Bengt Jakobsson författade promemorian har följande innehåll.

Information: Ansökan om god man/förvaltare

– till handläggare/beslutsfattare tingsrätten i Gävle

Ansökan om god man/förvaltare bör fortsättningsvis ges in direkt till tingsrätten utan att först passera överförmyndarnämnden medan anmälan om behov bör ges in till överförmyndarnämnden.

Som huvudregel gäller att en ansökan skall ges in till den som har att besluta i frågan. Enligt föräldrabalken ankommer det på tingsrätten att besluta om att anordna godmanskap/förvaltarskap och att förordna om god man/förvaltare med anledning av ansökan därom. Den som ansökan skall ges in till har även en upplysnings- och utredningsskyldighet. Av hävd – för att hjälpa den enskilde – har många kommuner bland annat Gävle kommun, tagit emot ansökningar och bistått tingsrätten med det utredningsarbete som åvilar tingsrätten. För att frigöra resurser och därmed möjliggöra för berörda förvaltningar att i högre utsträckning kunna arbeta med kärnverksamheten bör Gävle kommun successivt överföra utredningsrutiner från den kommunala förvaltningen till tingsrätten. Det finns stöd för detta hos kommunförbundet. Tingsrätten har underrättats om nyordningen redan i maj 2006. Förhoppningsvis medför nyordningen att resurser kan överföras till ärenden där överförmyndarnämnden har att förordna om god man/förvaltare, liksom till anmälningar från den kommunala förvaltningen om behov av god man/förvaltare. Målet är grundligare och snabbare utredningar i de delar överförmyndarnämnden har ansvaret för och således en kvalitetshöjning.

Ansökan till tingsrätten

Ansökan om anordnande av godmanskap/förvaltarskap och förordnande av god man/förvaltare skall enligt 11 kap. 4 och 7 §§ föräldrabalken ges in till tingsrätten.

Behöriga att ansöka hos tingsrätten

Ansökan till tingsrätten enligt ovan får enligt 11 kap. 15 § föräldrabalken göras av *förmyndare*, den som *ansökan avser*, om han eller hon har fyllt 16 år, samt av hans eller hennes *make*, *sambo* och närmaste *släktingar*. Med närmaste släktingar avses här bröstarvingar, föräldrar och syskon. Även *överförmyndarnämnden* får ansöka hos tingsrätten.

Tingsrättens utredningsskyldighet

Enligt 11 kap. 16 och 17 §§ föräldrabalken har tingsrätten utredningsansvaret för att ta in den utredning som tingsrätten anser sig behöva för att kunna ta ställning i fråga om anordnande av godmanskap/förvaltare och förordnande av god man/förvaltare. Detta innebär att det ankommer på tingsrätten att vid behov inhämta yttrande från den enskildes närstående och släktingar, vårdinrättning, socialtjänst, omsorgsverksamhet: läkare och överförmyndarnämnden. Denna utredning har av hävd gjorts av överförmyndarnämnden men skall således, när fråga är om en ansökan från behöriga, enligt ovan, göras av tingsrätten. Överförmyndarnämnden har tidigare även utrett god mans/förvaltares lämplighet genom att inhämta uppgifter från kronofogdemyndigheten och polisen.

Ansökan till tingsrätten genom överförmyndarnämnden

Ansökan genom överförmyndarnämnden till tingsrätten om anordnande av godmanskap/förvaltare och förordnande av god man/förvaltare skall göras först när förutsättningar inte föreligger för behöriga enligt ovan att själva ansöka hos tingsrätten. Det ankommer då på socialomsorgsförvaltningen, läkare med flera att **anmäla** behov av god man/förvaltare till överförmyndarnämnden. Socialförvaltningen har lagstadgad anmälningsskyldighet enligt 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen. Om överförmyndarnämnden sedan gör ansökan till tingsrätten blir överförmyndarnämnden part.

Överförmyndarnämndens utredningsskyldighet

Enligt 11 kap. 16 § 3 st föräldrabalken har överförmyndarnämnden samma utredningsansvar som tingsrätten i ärenden där överförmyndarnämnden har att förordna om god man/förvaltare. Enligt 11 kap. 17 § ankommer det dock endast på tingsrätten att inhämta läkarintyg. Genom att ansökningar från förmyndare, den enskilde, dennes familj och närmaste släktingar skall ges in till tingsrätten aktualiseras överförmyndarnämndens ansvar först när det kommer in en anmälan om behov av god man/förvaltare. Det ankommer på överförmyndarnämnden att pröva om förutsättningar föreligger för att göra en ansökan till tingsrätten. Det åligger överförmyndarnämnden att bedöma om underlaget för anmälan är tillräcklig för att gå vidare med en ansökan eller om ytterligare utredning är nödvändig. Grundläggande förutsättningar är bland annat att det skall visas från sökanden att det föreligger en *sjukdomssituation* som har *förorsakat* behovet av god man/förvaltare samt att behovet inte kan tillgodoses på ett *mindre ingripande* sätt. Det ställs således krav på den som lämnar en anmälan att bifoga en god utredning.

HANDLÄGGNING hos överförmyndarnämnden

Ansökningar som ges in till överförmyndarnämnden från behörig

Ansökningar som ges in till överförmyndarnämnden från förmyndare, den enskilde, dennes familj och närmaste släktingar kommer att överlämnas till tingsrätten för beredning såsom felsänd ansökan.

Läkarintyg som ges in till överförmyndarnämnden

Läkarintyg som ges in till överförmyndarnämnden utan medföljande ansökan är att anse som en anmälan om att överförmyndarnämnden skall medverka i att godmanskap/förvaltare skall anordnas. Finner nämnden att det genom läkarintyget är utrett att godmanskap/förvaltare bör anordnas ansöker nämnden därom hos tingsrätten. Finner nämnden att förutsättningar inte föreligger för att göra en ansökan till tingsrätten underrättas berörd läkare om att någon ansökan inte sker samt upplyses läkaren om möjligheterna för förmyndare, den enskilde, dennes familj och närmaste släktingar att göra en ansökan till tingsrätten. Om till läkarintyget bifogas en ansökan från behörig överlämnas ansökan och läkarintyget till tingsrätten för beredning.

HANDLÄGGNING hos den kommunala förvaltningen

Ovan har konstaterats att en ansökan om behov av att god man/förvaltare skall ges in till tingsrätten medan en anmälan därom skall ges in till överförmyndarnämnden. För att handläggningen av ärenden fortsättningsvis skall ske i enlighet med lag och inte av hävd bör lämpligen ärenden om ansökningar om god mans-förvaltare handläggas enligt följande.

Den kommunala förvaltningen bör, parallellt med tingsrättens upplysnings- och utredningsskyldighet, bistå tingsrätten med att en ansökan kommer till stånd. Detta innebär att den kommunala förvaltningen, jämsides med tingsrätten, skall tillhandahålla ansökningsblanketter och lämna råd och hjälp i samband med ansökningsförfarandet. Handläggare hos förvaltningen bör efterhöra hos den sökande eller den berördes närmaste om förslag finns på god man/förvaltare.

Ansökningarna från förmyndare, den som berörs eller hans anhöriga och närmaste släktingar skall således genom den sökandes eller den kommunala förvaltningens försorg **ges in direkt till tingsrätten utan att först passera överförmyndarnämnden**. När förutsättningar för att ansöka direkt till tingsrätten saknas och fråga således är om en anmälan skall denna ges in till överförmyndarnämnden.

Övrigt

Det som ovan redogjorts för är baserat på ansvarsfördelningen enligt föräldrabalkens bestämmelser. En handbok för överförmyndarnämnden där ansvarsfördelningen mellan kommunen och tingsrätten behandlas kommer att ges ut under hösten 2006. Vidare pågår en utredning ”Domstolarnas roll vid handläggning av ärenden”. Vem som skall göra vad är således inte slutligen bestämt. Bland annat återstår att lösa frågan om vem som lämpligen bör eftersöka och lämplighetspröva god man/förvaltare. Att tingsrätten lagligen har det yttersta utredningsansvaret i detta avseende är dock klarlagt. Överförmyndarnämnden har emellertid ett eget intresse av att lämplig person förordnas som god man/förvaltare. Överförmyndarnämnden har inte någon skyldighet att lämna tingsrätten förslag på god man/förvaltare utan skall av tingsrätten beredas möjlighet härtill.

Ovan framställning berör endast ansökningar enligt 11 kap. 4 och 7 §§ samt utredning enligt 11 kap. 16 och 17 §§ föräldrabalken som utgör de för social- omsorgsförvaltningen vanligaste situationerna.

2008/09:JO1

Nya ansökningsblanketter anpassade till det nya handlägningsförfarandet kommer att upprättas.

Det är överförmyndarnämndens uppgift att bistå berörd förvaltning i frågor om anordnande av godmanskap/förvaltarskap. Om problem uppstår med nyordningen eller i andra sammanhang är det överförmyndarnämndens skyldighet att hjälpa Er. HÖR AV ER.

Karl-Axel Bladh anförde vidare följande.

Sedan överförmyndarnämnden meddelade sin nya hållning har tingsrätten fått in omkring 50 ansökningar om förordnande av god man respektive förvaltare med ett meddelande från överförmyndarnämnden om att ansökan är felsänd. Några av dessa ansökningar har kommit in till överförmyndarnämnden för flera månader sedan. Tingsrätten har under sommaren påbörjat handläggningen i de ärenden som bedömts vara mest angelägna men har inte haft möjligheter att avgöra något ärende. De praktiska svårigheterna är mycket stora, risken för rättsförluster är betydande och tillämpningen är inte ändamålsenlig.

Det har visat sig vara närmast ogörligt för tingsrättens notarier att få tag i personer som är lämpliga och beredda att åta sig uppdrag som gode män och förvaltare. Tingsrätten har ju inga kontakter med gode män/förvaltare, ingen insyn i förmyndarskapsförvaltningen och det kan inte heller anses vara en lämplig domstolsuppgift att försöka rekrytera en kader med personer som är lämpliga för dessa uppdrag. En sådan tillämpning står också helt i strid med statsmakternas uttalade strävan att renodla domstolarnas roll och föra bort sådana uppgifter från domstolarna som inte kräver domstolsbeslut.

Karl-Axel Bladh hemställde på tingsrättens vägnar om ett klagoröande från JO i saken.

Utredning

Efter remiss anförde överförmyndarnämnden, genom ordföranden Ann Hedbom, följande.

Bakgrund

Vid studier av föräldrabalkens bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommun och tingsrätt i fråga om utredningsansvaret vid anordnande av godmanskap och förvaltarskap framkom att överförmyndarnämnden utförde utredningsarbete som enligt lag ålåg tingsrätten. Förhållandet kan även uttryckas så att kommunala skattemedel användes för verksamhet som enligt lag skulle bestridas med statliga skattemedel. En kontakt med Sveriges kommuner och landsting bekräftade detta.

Lagmannen vid Gävle tingsrätt informerades i början av maj 2006 om att överförmyndarnämnden på sikt och successivt ämnade överföra vissa utredningsrutiner till tingsrätten.

Tingsrätten har genom en anmälan till Justitieombudsmannen hemställt om ett klargörande beträffande ansvarsfördelningen mellan Gävle kommun och tingsrätten i Gävle i fråga om utredningsskyldigheten vid anordnande av godmanskap och förvaltarskap.

Överförmyndarnämnden välkomnar detta initiativ.

Överförmyndarnämnden lämnar här en beskrivning över de vid överförmyndarnämnden aktuella handläggningsrutinerna och grunderna härför.

I. Överförmyndarnämnden har funnit att ansökningar från personer inom personkretsen för 11 kap. 15 § föräldrabalken (1949:381) som huvudregel kan beredas av tingsrätten utan föregående beredning hos överförmyndarnämnden

Lagstiftningen

– Ansökan om anordnande av godmanskap och förvaltarskap samt förordnande av god man och förvaltare skall enligt 11 kap. 4 och 7 §§ föräldrabalken ges in till tingsrätten.

Överförmyndarnämndens kommentar: Generellt gäller att den till vilken ansökan skall ges in har en utrednings- och upplysningsskyldighet. Utredningsskyldigheten innefattar för den som skall besluta i ärendet ett yttersta ansvar för att tillse att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (11 kap. 16, 17 §§ föräldrabalken).

– Ansökan till tingsrätten får enligt 11 kap. 15 § föräldrabalken göras av förmyndare, den som ansökan avser, om han eller hon fyllt 16 år, samt av hans eller hennes make, sambo och närmaste släktingar. Med närmaste släktingar avses bröstarvingar, föräldrar och syskon. Även överförmyndarnämnden får ansöka hos tingsrätten.

Överförmyndarnämndens kommentar: Av hävd har många kommuner bland annat Gävle kommun, tagit emot ansökningar om behov av god man/förvaltare från personkretsen ovan och efter egen utredning, i strid med huvudregeln, gjort en egen ansökan till tingsrätten och därmed intagit partsställning.

– Svenska Kommunförbundets (numera Sveriges kommuner och landsting) och Justitieombudsmannens kommentarer till lagstiftningen. Enligt "Handbok för överförmyndare", Eric Sehlin, Svenska Kommunförbundet och Kommentus Förlag, 1996, sid. 126–127 framgår under rubriken "Handläggningsrutiner" bland annat följande.

Ansökan till tingsrätten om god man får göras av huvudmannen själv samt av hans och hennes make eller sambo, närmaste släktingar och av överförmyndaren ...

Kuratorer, företrädare för kommunala organisationer såsom ... bankpersonal eller mer avlägsna släktingar kan genom en anmälan till överförmyndaren ta initiativ till att god man utses men kan inte själva få godmansansökan prövad av tingsrätten.

Överförmyndarnämndens kommentar: Handboken som framtagits av Eric Sehlin som konsult åt Svenska Kommunförbundet måste anses ge uttryck för huvudregeln för ansvarsfördelningen mellan överförmyndarnämnden och tingsrätten.

Justitieombudsmannen har i sin ämbetsberättelse 2005/06, sid. 424–425 uttalat följande.

E.H:s ansökan om godmanskap kom in till överförmyndarnämnden den 16 oktober 2001. Med hänsyn till de skäl som hon anförde till stöd för ansökan är det uppenbart att denna avsåg godmanskap enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken. Det ankommer på rätten att besluta i fråga om godmanskap enligt bestämmelsen.

E.H. var i egenskap av dotter till S.H. i och för sig behörig enligt reglerna i 11 kap. 15 § föräldrabalken att ansöka om förordnande av god man. Hon gav emellertid in sin ansökan till överförmyndarnämnden, som alltså inte var behörig att pröva densamma.

Enligt 4 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) gäller att om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Det kan knappast råda någon tvekan om att E.H:s avsikt med ansökan var att få frågan om godmanskap för fadern prövad av någon som var behörig att göra detta. Ansökan måste därför betraktas som felsänd. Överförmyndarnämnden borde snarast möjligt ha sänt ansökan – eventuellt med ett eget yttrande i saken – vidare till tingsrätten. Samtidigt borde E.H. ha underrättats om att detta hade gjorts. För sin underlåtenhet i dessa avseenden kan överförmyndarnämnden inte undgå kritik.

Överförmyndarnämndens kommentar: Även detta uttalande är ett uttryck för huvudregeln för ansvarsfördelningen.

Överförmyndarnämndens kommentar i övrigt i denna del:

– Beredningsansvaret vid anordnande av godmanskap eller förmyndarskap

En ansökan om behov av godmanskap eller förmyndarskap (företräderskap) till tingsrätten från person inom personkretsen för 11 kap. 15 § föräldrabalken innebär att denne är sökande och part hos tingsrätten. Denne har därigenom en skyldighet att bistå tingsrätten med underlag för tingsrättens utredning och beslut. En ordning där överförmyndarnämnden generellt övertar ansvaret för ansökningar till tingsrätten för person inom personkretsen för 11 kap. 15 § föräldrabalken innebär att överförmyndarnämnden blir part och således fråntar den egentlige sökanden dennes roll som part. Detta kan inte ha varit lagstiftarens mening utifrån lagtextens utformning.

– Beredningsansvaret för att finna lämplig företrädare

Det finns inget stöd i lag, förarbeten eller kommentarer för att överförmyndarnämnden måste lämna namnförslag på god man eller förvaltare (företrädare) till tingsrätten när överförmyndarnämnden inte är sökande och part. Överförmyndarnämnden skall dock beredas tillfälle att lämna yttrande över förslaget till företrädare till tingsrätten (11 kap. 16 § föräldrabalken). Begreppet yttrande innefattar normalt inte någon omfattande utredningsskyldighet utan ger överförmyndarnämnden en möjlighet att delge tingsrätten en inställning i frågan.

Fråga uppkommer därefter om vad som är en lämplig fördelning av beredningsansvaret för att finna en lämplig företrädare. Överförmyndarnämnden har register över de företrädare som tingsrätten har förordnat och som således har uppdrag. Mycket sparsamt finns därutöver ibland ingivna intresseanmäl-

ningar för företräderskap. Överförmyndarnämnden är inte främmande inför att i enskilda ärenden på begäran av tingsrätten lämna rätten uppgift på registrerade ställföreträdare hos vilka tingsrätten kan efterhöra om de är villiga att åtaga sig uppdrag. Detta är det arbetsinstrument som överförmyndarnämnden förfogar över när förslag på företrädare inte lämnas i anmälan. Överförmyndarnämndens och tingsrättens beredningsförutsättningar i detta avseende skulle vid sådant förhållande vara desamma.

Överförmyndarnämnden kan inte finna att det strider mot lag, förarbeten eller kommentarer att ansökningar från personer inom personkretsen för 11 kap. 15 § föräldrabalken (1949:381) som huvudregel bereds av tingsrätten utan föregående beredning hos överförmyndarnämnden. Inte heller har det framkommit lämplighetsskäl till grund för annan form av ärendeberedning i denna del.

II. Överförmyndarnämnden har funnit att till nämnden ingivna läkarintyg med anmälan om behov av företrädare kan överlämnas som en ansökan till tingsrätten utan föregående beredning hos överförmyndarnämnden

Läkarintyg om behov av företrädare utan medföljande ansökan är att anse som en anmälan om att överförmyndarnämnden skall medverka i att företräderskap anordnas genom att ansöka därom hos tingsrätten. Finner nämnden att det genom läkarintyget är utrett att företräderskap bör anordnas ansöker nämnden därom hos tingsrätten. Ansvaret för att tillräckligt underlag finns för beslut i frågan om anordnande av företräderskap och förordnande av företrädare åvilar tingsrätten. I den situation där överförmyndarnämnden är sökande och part åvilar det nämnden, i likhet med andra sökande, att bistå tingsrätten med utredning. Så har också fortlöpande skett. Personal vid tingsrätten har ringt till nämnden och begärt att få kompletterande utredning med anledning av överförmyndarnämndens ansökan om behov enligt läkarintyg. (Numera har tingsrätten upprättat en skrivelse.) Begäran har antecknats och personal vid nämnden har arbetat med att inhämta och till tingsrätten överlämna begärd utredning. Tanken bakom nyordningen, att nämnden till tingsrätten överlämnar ansökan utan föregående beredning, är att tingsrätten i varje enskilt fall hos nämnden skall begära att få in de uppgifter som rätten anser sig behöva – istället för att nämnden riskerar att överarbeta utredningen. Förhoppningen är således en rationellare handläggning. En del av de till överförmyndarnämnden inkomna läkarintygen har översänts till tingsrätten enligt ovan medan andra har beretts vid nämnden i traditionell ordning för att få till stånd en mjuk övergång. Överförmyndarnämnden har i några fall funnit att förutsättningarna för att anordna företräderskap inte har förelegat enligt ingivet läkarintyg och därför inte ingivit någon ansökan till tingsrätten.

Överförmyndarnämnden kan inte finna att det strider mot lag, förarbeten eller kommentarer att till nämnden ingivna läkarintyg med anmälan om behov av företrädare överlämnas som en nämndens ansökan till tingsrätten utan föregående beredning hos överförmyndarnämnden. Inte heller har det framkommit lämplighetsskäl till grund för annan form av ärendeberedning i denna del.

III. Anmälningar om behov av företrädare från den egna kommunala förvaltningen samt övriga anmälningar till överförmyndarnämnden

Överförmyndarnämnden bereder dessa anmälningar såsom tidigare fullt ut innan dessa som ansökningar översänds till tingsrätten för beslut.

Överförmyndarnämndens kommentarer till Karl-Axel Bladhs argument i skrivelsen till JO

Lagmannen Karl-Axel Bladh vid Gävle tingsrätt har i sin skrivelse till Riksdagens ombudsmän, JO hemställt om ett klagörende i fråga rubricerad ”Uppgiftsfördelning mellan tingsrätten och överförmyndare vid utredningar och vid förordnande av god man/förvaltare”.

Karl-Axel Bladh har i sin skrivelse till JO anført att den tillämpning av föräldrabalkens regler som överförmyndarnämnden infört strider mot den praxis som tillämpats i årtionden och mot vad som gäller mellan tingsrätter och överförmyndarnämnder i landet i övrigt.

Överförmyndarnämnden instämmer i huvudsak i denna beskrivning. Emellertid utgör inte detta förhållande skäl för att handläggningen i Gävle även fortsättningsvis skall ske i strid med huvudregeln om ansvarsfördelningen för ärendebereidning enligt föräldrabalken eller inte tillåtas avvika från handläggningen i landet i övrigt.

Karl-Axel Bladh har vidare påtalat att ansökningar ingivna till överförmyndarnämnden om förordnande av god man och förvaltare överlämnats till tingsrätten såsom felsända.

Överförmyndarnämnden instämmer i denna beskrivning. Emellertid är överförmyndarnämndens handläggningsåtgärd helt i enlighet med hur ärendehanteringens skall ske för sådana ansökningar enligt JO:s ämbetsberättelse 2005/06, sid. 424–425.

Karl-Axel Bladh har slutligen anført att tingsrätten har praktiska svårigheter att tillämpa de nya handläggningsrutinerna och att detta medför risker för rättsförluster samt att tillämpningen inte är ändamålsenlig. Det har visat sig närmast ogörligt för tingsrättens notarier att få tag på personer som är lämpliga och beredda att åta sig uppdrag som gode män och förvaltare.

Överförmyndarnämnden har, som redogjorts för ovan, register över de företrädare som tingsrätten har förordnat. Mycket sparsamt finns därutöver ibland ingivna intresseanmälningar för företräderskap. Nämnden är inte främmande för att i enskilda ärenden på begäran av tingsrätten lämna rätten uppgift på registrerade ställföreträdare vilka tingsrätten kan kontakta och efterhöra om de är villiga att åtaga sig uppdrag. Detta är det arbetsinstrument som överförmyndarnämnden förfogar över när förslag på företrädare inte lämnas i anmälan. Överförmyndarnämndens och tingsrättens beredningsföretagningar i detta avseende skulle vid sådant förhållande vara desamma. Tingsrätten är, när beredning sker enligt lag, således i samma situation som råder och rått för överförmyndarnämnden beträffande svårigheterna att få tag på personer som är lämpliga och beredda att åta sig uppdrag som företrädare. Emellertid innebär en beredning i enlighet med lagtexten att det blir fråga om två myndigheter som delar på arbetsbördan där tingsrätten är ansvarig för ansökningar från sökanden enligt 11 kap. 15 § föräldrabalken och överförmyndarnämnden för övriga sökande. Detta innebär på sikt en resursförstärk-

ning varför riskerna för att den sökande skulle komma att drabbas av rättsförluster torde minska. Om den sökande önskar hjälp med att få till stånd en ansökan till tingsrätten kvarstår möjligheten att vända sig direkt till överförmyndarnämnden eller till kommunens social- och omsorgsverksamhet. Överförmyndarnämnden delar därför inte Karl-Axel Bladhs bedömning att risken är uppenbar för att enskilda lider rättsförluster eller att tillämpningen inte är ändamålsenlig.

Oaktat tingsrättens begäran hos Justitieombudsmannen om ett klarläggande beträffande ansvarsfördelningen mellan Gävle kommun och tingsrätten i Gävle i fråga om utredningsskyldigheten vid anordnande av godmanskap och förvaltare syns tingsrätten i praktiken ha godtagit nyordningen. Tingsrätten har låtit upprätta skrivelser med förfrågningar om kompletterande uppgifter att tillställas sökanden enligt 11 kap. 15 § föräldrabalken och överförmyndarnämnden när nämnden är sökande. Överförmyndarnämnden välkomnar detta initiativ vilket underlättar handläggningen för alla inblandade.

Karl-Axel Bladh yttrade sig över remissvaret. Han har därefter inkommit med ytterligare skrifter.

I beslut den 15 maj 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 11 kap. 4 och 7 §§ föräldrabalken (FB) prövas ansökningar om anordnande av godmanskap och förvaltare av rätten. Enligt nämnda bestämmelser ska rätten, när den meddelar ett beslut att anordna godmanskap eller förvaltare, samtidigt förordna en god man eller förvaltare att utföra uppdraget. Behörig domstol i frågor som gäller godmanskap enligt 11 kap. 4 § eller förvaltare är enligt 11 kap. 25 § FB normalt tingsrätten i den ort där den som avses med ansökningen har sitt hemvist. Ansökan får enligt 11 kap. 15 § FB göras av bl.a. överförmyndaren, den som ansökningen avser eller dennes närmaste släktingar. Enligt 19 kap. 2 § första stycket FB ska vad som är föreskrivet om överförmyndare även gälla överförmyndarnämnd. Av 11 kap. 16 § FB framgår att det är rätten som har utredningsansvaret i ärenden om anordnande av godmanskap och förvaltare och som har att ta in de yttranden och det underlag som behövs för att kunna ta ställning i ärendet. Av 11 kap. 17 § FB framgår att rätten ska inhämta läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd i ärenden om anordnande av förvaltare och i ärenden om anordnande av godmanskap när den enskilde inte har lämnat sitt samtycke.

Enligt 5 kap. 3 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska socialnämnden anmäla behov av god man eller förvaltare till överförmyndaren. Enligt 15 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska kommunen anmäla till överförmyndaren när en person behöver god man eller förvaltare. Överförmyndaren kan också få uppgift om att god man eller förvaltare behövs från andra håll. Det kan härvid bl.a. röra sig om information

från läkare eller kuratorer. När överförmyndaren får sådan information ska en bedömning/utredning göras i fråga om huruvida det finns grund för att hos tingsrätten ansöka om godmanskap eller förvaltarskap. Enligt 5 § förmynderskapsförordningen (1995:379) gäller att om överförmyndaren får reda på att godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltarskap antingen behövs eller inte längre behövs, ska överförmyndaren hos rätten ansöka om anordnande eller upphörande av förvaltarskapet.

Ansökningar till överförmyndaren om framför allt förordnande av god man från någon som tillhör den ansökningberättigade kretsen är mycket vanligt förekommande.

Förklaringen till att ansökningarna ges in till överförmyndaren och inte till tingsrätten torde oftast vara att den enskilde inte känner till att det ankommer på rätten att besluta i frågan. Från JO:s sida har tidigare framhållits att en överförmyndare som får in en ansökan om god man eller förvaltare snarast bör sända över ansökan, eventuellt tillsammans med ett eget yttrande i saken, till tingsrätten (jfr JO 2002/03 s. 417 och 2005/06 s. 422). Reglerna i FB ålägger inte överförmyndaren någon annan skyldighet i detta avseende än att i enlighet med vad som kommer till uttryck 4 § förvaltningslagen (1986:223) hjälpa sökanden till rätta.

En överförmyndare som väljer att lämna över en ansökan om ställföreträdare till tingsrätten med hänvisning till att den får anses vara felsänd *utan* att bifoga något yttrande kan enligt min mening inte kritiseras. Däremot får överförmyndaren i ett sådant fall räkna med att tingsrätten kommer att begära in ett yttrande i saken enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB. Överförmyndaren är enligt 11 kap. 16 § fjärde stycket FB skyldig att yttra sig till domstolen. Den skyldigheten måste anses innefatta att även lämna förslag på god man eller förvaltare. I sistnämnda del är viktigt att hålla i minnet att överförmyndaren förordnar ett stort antal ställföreträdare, särskilt gode män, utan att tingsrätten över huvud taget involveras, se 11 kap. 1–3 §§, 4 § sista stycket och 7 § sista stycket FB. Överförmyndaren ansvarar också för tillsynen över samtliga ställföreträdare, se 16 kap. 1 § FB. Det är inte lyckat att tingsrätten i det läget bygger upp en separat rekryteringsorganisation för vissa av dessa ärenden, och något sådant skulle inte heller ligga i linje med det pågående reformarbetet inom domstolarna. Härtill kommer att överförmyndaren med sin kommunala förankring och lokalkännedom rimligen bör ha betydligt större möjligheter än tingsrätten att hitta lämpliga ställföreträdare och att göra den referenstagning och annan kontroll som bör föregå ett förordnande. – Till sist vill jag här anmärka att det enligt min erfarenhet inte är ovanligt att tingsrätten i samband med att man begär in yttranden från överförmyndaren förelägger myndigheten att komma in med t.ex. yttranden från andra myndigheter och läkarintyg. Ett sådant föreläggande har emellertid, enligt min mening, inte stöd i nu gällande regler i FB.

Jag är väl medveten om att överförmyndaren, trots lagregleringen av utredningsansvaret, på många, kanske de flesta, håll i landet företar en fullständig beredning av ansökningar som kommer in från personer som tillhör den ansökningsberättigade kretsen. Först när en fullständig utredning föreligger skickas handlingarna till tingsrätten. Det har hävdats att detta många gånger innebär att handläggningen går snabbare, vilket allmänt sett är till den enskildes fördel. Jag vill emellertid nämna att jag i min tillsyn på det här aktuella området stött på åtskilliga fall av oacceptabelt långsam handläggning hos överförmyndare av ansökningar om god man och förvaltare. Jag är övertygad om att det åtminstone i en del av dessa fall hade varit en fördel för berörda enskilda om ansökningarna i ett tidigt skede hade lämnats över till tingsrätten.

Från strikt juridisk synpunkt finns det enligt min mening inte grund att kritisera Överförmyndarnämnden i Gävle kommun för den valda handläggningsordningen när det gäller ansökningar om god man och förvaltare eller anmälningar om behov av sådan ställföreträdare. Samtidigt är det emellertid uppenbart att tingsrätten känt sig närmast överrumplad och haft stora svårigheter att handlägga ärendena. Mot bakgrund av att det för tingsrättens del innebar en nyordning med betydande omställningsproblem skulle kunna hävdas att överförmyndarnämndens övergång till nya rutiner borde ha kunnat göras på ett smidigare sätt.

Avslutning

Detta ärende är ett exempel på hur verkligheten så att säga sprungit ifrån lagstiftningen. Det är naturligtvis inte rimligt att kritisera den som handlar så som lagstiftningen föreskriver. Man kan, som framgår av det ovannämnda ärendet JO 2005/06 s. 422, snarare förvänta sig detta. Samtidigt måste jag tillstå att det mesta talar för den i praktiken förhärskande ordningen, där överförmyndaren normalt gör den utredning som behövs i aktuella ärenden och först när ett ärende är färdigutrett lämnar över det till tingsrätten för avgörande.

Det är angeläget att arbetsfördelningen mellan tingsrätten och överförmyndaren klarläggs och en ändamålsenlig organisation tillskapas för att undvika sådana konflikter mellan olika myndighetsintressen som kommit till uttryck i detta ärende.

Frågan om uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare vid utredningar och vid anordnande av godmanskap och förvaltarskap behandlas i Ärendeutredningens betänkande ”Domstolarnas handläggning av ärenden” (SOU 2007:65). Utredningen föreslår därvid vissa förändringar när det gäller uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare. Enligt förslaget ska överförmyndaren pröva ärenden när den enskilde ansöker om anordnande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB eller samtycker till att sådant godman-

2008/09:JO1

skap anordnas för honom eller henne. Överförmyndaren föreslås bli behörig att i vissa fall, bl.a. i ärenden om anordnande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § när den enskilde inte har lämnat sitt samtycke, infordra läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd. I sitt yttrande över betänkandet lämnade JO förslaget utan erinran (JO:s dnr 58-2008).

Vad som i övrigt förekommit ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Omständigheterna i ärendet motiverar att en kopia av beslutet överlämnas till Justitiedepartementet.

Initiativärende mot dåvarande Överförmyndaren i Gotlands kommun, en uppföljning av resultatet av en inspektion

(Dnr 2147-2006)

I beslut den 24 januari 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet m.m.

Jag inspekterade Överförmyndaren i Gotlands kommun den 5–7 september och den 3–5 oktober 2005 (dnr 3874-2005). Vid inspektionen konstaterade jag att det fanns allvarliga brister i överförmyndarens handläggning av olika ärenden. I ett protokoll från inspektionen antecknades följande sammanfattande bedömning.

Jag har vid inspektionen funnit allvarliga brister i överförmyndarens tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet. De iakttagelser som gjorts tyder bl.a. på att överförmyndarens granskning av årsräkningar inte omfattar erforderliga kontroller och att den saknar systematik. Iakttagelserna tyder även på att överförmyndaren samtyckt till dispositioner med huvudmannens medel utan att ha haft tillräckligt underlag för sina beslut. I vissa ärenden har jag till och med kunnat konstatera att årsräkningar godkänts utan anmärkning trots avsaknad av föregående års räkning och att uttagstillstånd lämnats utan att en aktuell ekonomisk redovisning har funnits tillgänglig. Under sådana förhållanden kan beslutet om godkännande eller tillstånd uppenbarligen inte ha föregåtts av en reell prövning. Vid inspektionen har också uppdagats stora brister i rutinerna för bevakning och uppföljning av ärendena. Dessa och andra iakttagelser som gjorts vid inspektionen visar på sådana brister i överförmyndarens tillsynsverksamhet som förutsätter att en förändring sker och att det skapas nya rutiner inom myndigheten. Dessutom framstår det som nödvändigt att verksamheten förstärks med juridisk kompetens.

Jag beslutade den 4 maj 2006 att inom ramen för ett initiativärende följa upp resultatet av inspektionen.

Utredning

Kommunstyrelsen i Gotlands kommun anmodades att, efter hörande av överförmyndaren, yttra sig varvid yttrandet skulle innehålla en redogörelse för de åtgärder som vidtagits i överförmyndarens tillsynsverksamhet med anledning av mina uttalanden i det aktuella protokollet.

I remissvaret hänvisade kommunstyrelsen inledningsvis till ett yttrande av överförmyndaren Barbro Forslund med följande innehåll.

Myndigheten har vidtagit åtgärder för att rätta till de brister som påtalats av Justitieombudsmannen vid dess inspektion år 2005.

Manuella genomgångar och uppföljningar av akter har gjorts och arbetet med detta fortsätter. Ärenden har kontrollerats mot uppgifter inlagda i datorsystem. På grund av att det varit olika handläggare på expeditionen har det uppmärksammats att data inte alltid är införda på lika sätt, detta medför att vissa ärenden inte kommer med när t.ex. kontrollistor blir framtagna. För att systemet skall kunna användas på ett korrekt sätt krävs att alla uppgifter är rätt införda.

Översyn av myndighetens rutiner när det gäller bevakning av ärenden har gjorts. Samtidigt som det går att ta fram kontrollistor i vårt system har vi manuell bevakning i form av checklistor. Detta för att säkerställa bevakningsfunktionen.

Datorsystemet är felsökt och åtgärdat, detta tillsammans med tillverkaren. Fel i systemet har uppmärksammats, trolig anledning till felet anses vara överförmyndarens flytt till nuvarande kontor.

Datorsystemet har uppdaterats av tillverkaren. Det finns numera en ny funktion där det ges möjlighet att snabbt och enkelt få en överblick av bland annat antal inkomna, granskade, arvodesberäknade årsredovisningar. Här går det att skriva ut kontrollistor på samtliga funktioner. Arbetet med att säkerställa all data i systemet fortsätter med hjälp av dessa listor.

Genomgång av alla barnakter har gjorts och felet som JO påtalat kan häröras till att fel uppgifter matats in i systemet sedan tidigare. Uppgifterna har rättats. Myndigheten vill dock poängtera att det inte varit risk för att omyndigas medel använts felaktigt då alla konton var överförmyndarspärade.

Blanketten för redogörelse av arbetsinsats har förändrats och detaljerade uppgifter lämnas av gode män/förvaltare. Uppgifterna används som grund vid tillsyn av gode män/förvaltare samt är underlag för arvodesbeslut. Bilden av hur stor arbetsinsatsen är blir numera mycket tydligare. Myndigheten *kräver* specifikationer av god man/förvaltare då denna anhåller om omkostnadsersättning som överstiger det generella belopp av 2 %. Kommunförbundets riktlinjer följs när det gäller arvodesbedömning.

Vid begäran om årsredovisning för år 2005 har vart 10:e ärende begärts med full verifikation. På arvodesbeslut anges att samtliga verifikationer granskats.

Arbetet med förändring och utveckling av rutiner är ett ständigt pågående arbete. Arbetsbelastningen är hög på myndigheten och den tidigare resursbristen har gjort att detta arbete inte prioriterades. Assistenttjänsten, 0,50, samordnades tidigare med annan myndighet vars behov av assistent var större under april–augusti. Detta medförde att överförmyndaren inte fick den support som hade behövts under den tiden. Den 1 januari 2005 utökades resur-

serna från 0,50 tjänst till heltidstjänst vilket betyder att det numera finns utrymme för utveckling och förbättring av verksamheten.

För närvarande pågår granskning av samtliga årsredovisningar, ett arbete som måste prioriteras liksom det löpande arbetet. Andra kontroller och utveckling av verksamheten är något myndigheten får förlägga under tiden augusti–februari.

Verksamheten har tillgång till juridisk kompetens från kommunjurister och nuvarande enhetschef. Tilläggas kan att överförmyndaren under 2005–2006 genomgått utbildningen ”överförmyndarjuridik 20 p” vid högskolan Dalarna och har sedan tidigare 30 p i juridik samt högskoleutbildning i ekonomi. Handläggaren genomgår för närvarande juridisk översiktscurs, 10 p och har tidigare genomgått diplomkurs i förmyndarskapsrätt.

Den psykosociala arbetsmiljön har varit undermålig, något som överförmyndaren ej vill kommentera annat än att den påverkat arbetssituationen. Det är naturligtvis överförmyndarens absoluta vilja och avsikt att verksamheten skall skötas korrekt i alla avseenden. I dagsläget finns inte något som talar för att det inte skall bli så, tvärtom ser vi med stor tillförsikt på framtiden.

Kommunstyrelsen, genom dess ordförande Jan Lundgren, tillade för egen del bl.a. följande. (De av styrelsen återopade bilagorna har utelämnats här.)

Som framgår av överförmyndarens yttrande har problemen med det datorprogram som använts för verksamhetsstöd i kombination med de tidigare bristande personalresurserna medfört att myndighetens arbete inte kunnat bedrivas på ett effektivt och rationellt sätt. Genom utökning av överförmyndarverksamhetens assistenttjänst till heltid den 1 januari 2005 finns numera en möjlighet att hinna med sådana arbetsuppgifter som rör utveckling och förändringar av rutiner. Dessutom har ett krafttag tagits tillsammans med tillverkaren av datorsystemet som används som verksamhetsstöd. För att säkra kvaliteten i detta har systemet felsökts och åtgärdats samt uppdaterats av tillverkaren. En ny möjlighet att ta fram erforderliga kontrollistor ur datasystemet har tillkommit. Med hjälp av dessa pågår nu ett arbete med att säkerställa alla data som finns i datasystemet vilket även är av vikt då det visat sig att uppgifter under årens lopp kan ha införts i datasystemet på ett olikartat sätt beroende på handläggare. Att förbättra bevakningsrutinerna och skapa tillförlitlighet i datafånget har prioriterats.

Ny blankett används för de gode männens/förvaltarnas redogörelse av nedlagt arbete. Med hjälp av de nya kontrollfunktioner som datasystemet erbjuder har nya rutiner skapats för arbetet med granskning av årsräkningarna samtidigt som just detta granskningsarbete numera givits särskild prioritering. Genom dessa förbättringar i datorsystemet upptäcks enkelt frånvaron av gode män/förvaltares årsräkningar och påminnelse om detta kan enkelt göras.

Dessutom har en ny rutin införts där efter ett slumpmässigt urval i vart 10:e ärende samtliga verifikationer begärs in. Samtliga gode män/förvaltare har fått kännedom om denna nya rutin vilket överförmyndaren har förhoppningar om ska leda till större medvetenhet om vilka krav de gode männen/förvaltarna har på sig, se bilagan om begäran om årsräkning, bilaga 2.

Därtill skickas ut ett särskilt informationsbrev till begäran om årsräkning. Informationsbrevet innehåller viktig information när det gäller uppdelning av huvudmännens utgifter, att sparkonton skall vara spärrade m.m. Se bilagan informationsbrev angående redovisning, bilaga 3.

Vad gäller verksamhetens tillgång till juridisk kompetens finns sådan att tillgå, både från de centralt placerade kommunjuristerna och den 2005 nyan-

stälde juridiskt utbildade enhetschefen varunder överförmyndarverksamheten sorterar. Dessutom har överförmyndaren under det sistlidna året genomgått en högskoleutbildning på 20 poäng i överförmyndarjuridik och överförmyndarassistenten genomgår för närvarande en juridisk översiktskurs. Med dessa förutsättningar får anses att verksamheten har tillgång till erforderlig juridisk kunskap.

Genom de förbättringar som ovan redovisats bör förutsättningarna numera vara sådana att överförmyndarens verksamhet fortsättningsvis kan bedrivas på ett sätt som inte föranleder kritik.

Därefter genomfördes en inspektion av överförmyndaren den 25–26 september 2006. Inspektionen verkställdes av byråchefen Jörgen Buhre och två föredragande vid riksdagens ombudsmannaexpedition.

Jag har tagit del av Länsstyrelsens i Gotlands län protokoll den 1 november 2007 från en inspektion enligt 20 § förmyndarskapsförordningen (1995:379) av överförmyndarverksamheten i Gotlands kommun.

Bedömning

Av remissvaren framgår att det vidtagits en rad åtgärder för att komma till rätta med de av mig tidigare påtalade bristerna i överförmyndarens handläggning. Som exempel kan nämnas att bevakningsrutinerna har utvecklats och förbättrats samt att datasystemet har uppdaterats. Därtill kommer en utökning av antalet årsräkningar som slumpmässigt tas ut för utökad granskning. Det generella intrycket vid den 2006 genomförda inspektionen är att åtgärderna börjar ge vissa positiva resultat.

I inspektionsprotokollet från min inspektion av överförmyndaren i oktober 2005 påtalade jag att beslut om arvode till ställföreträdare vilka innebär att huvudmannen skall stå för någon del av arvodet skall expedieras även till huvudmannen. Vid inspektionen 2006 konstaterades dock att arvodesbesluten fortfarande inte expedieras till huvudmannen utan att överförmyndaren i stället valt att förse besluten med en uppmaning till ställföreträdaren att informera huvudmannen om beslutet. Detta är enligt min mening inte tillräckligt. Huvudmannen skall i förekommande fall tillställas ett eget exemplar av beslutet.

Vid inspektionen i september 2006 gjordes vissa iakttagelser i ett antal ärenden hos överförmyndaren, vilka föranlett mig att granska dessa inom ramen för två särskilt upplagda initiativärenden (JO:s dnr 5148-2006 och 5149-2006). Iakttagelserna avsåg allvarliga brister i överförmyndarens handläggning av delvis samma slag som föranledde mig att kritisera överförmyndaren efter inspektionen 2005 och som förekommit i tiden efter densamma. Jag kommer att meddela beslut i dessa initiativärenden särskilt.

Initiativärende mot dåvarande Överförmyndaren i Gotlands kommun om handläggningen av ärenden om god man

(Dnr 5148-2006)

I beslut den 24 januari 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet m.m.

Vid inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun den 25–26 september 2006 gjordes vissa iakttagelser i två ärenden om godmanskap som föranledde mig att besluta fortsätta granskningen inom ramen för ett initiativärende.

En promemoria med i huvudsak följande lydelse upprättades.

T.L.

Den 8 januari 2002 beslutade Gotlands tingsrätt att anordna godmanskap för *T.L.* enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken avseende att bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person. Till god man förordnades *T.L.*s dotter *R.L.* I en tjänsteanteckning den 12 januari 2002 antecknades följande rörande ett telefonsamtal med *R.L.*: ”Hon har redan fullmakt för att sköta moderns ekonomi. Behöver endast bevaka rätt och sörja för person. Befrias därför från årsredovisning.”

Därefter har, utöver en redogörelse den 20 februari 2006 för personlig omvårdnad m.m. och ett beslut den 13 april 2006 om att inget arvode skall utgå, inga handlingar inkommit eller upprättats i ärendet. Såvitt framgår av akten har inte heller några åtgärder i övrigt vidtagits i ärendet.

E.DB.

E.DB. inkom den 15 december 2005 till överförmyndaren med en ansökan om att godmanskap skulle anordnas för honom. Under ärendets beredning hos överförmyndaren framkom uppgifter om att det fanns behov av ett interimistiskt beslut om godmanskap.

Överförmyndaren ansökte den 21 februari 2006 hos Gotlands tingsrätt om anordnande av godmanskap för *E.DB.* enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken avseende att förvalta hans egendom och bevaka hans rätt samt om att *U.J.* skulle förordnas som god man. Samma dag beslutade överförmyndaren att interimistiskt förordna *U.J.* som god man för *E.DB.* i avvaktan på tingsrättens slutliga beslut. Den 1 mars 2006 inkom till överförmyndaren en skrivelse i vilken *U.J.* lämnade ”återbud till det uppdrag” hon blivit tilldelad.

Tingsrätten beslutade den 13 mars 2006 att i enlighet med ansökan anordna godmanskap för *E.DB.* och att som god man förordna *U.J.* Den 17 mars 2006 beslutade överförmyndaren att per den 13 mars 2006 entlediga *U.J.* från uppdraget som god man för *E.DB.* och att per den 14 mars 2006 i stället förordna *S.L.* som god man.

Sedan överförmyndaren uppmanat S.L. att inkomma med en tillgångsförteckning, vände sig denna till överförmyndaren och uppgav att hon hade svårt att redovisa ekonomin eftersom E.DB. inte ville att hon skulle ha tillgång till hans konton. S.L. uppgav vidare att hon behövde uppdraget att förvalta E.DB:s egendom eftersom denne behövde hjälp med skuldsanering.

Den 2 maj 2006 beslutade överförmyndaren med stöd av 14 kap. 19 § föräldrabalken att tills vidare befria S.L. från skyldigheten att lämna årsräkning. Som skäl för beslutet angav överförmyndaren bl.a. följande: "E.DB. har framfört att han vill ha god man för att hjälpa honom att sanera sina skulder. Räkningarna betalar de tillsammans och E.DB. vill själv ha ansvar för sin ekonomi. S.L. skall, som god man, endast stötta och hjälpa, hon kommer inte att ha någon tillgång till E.DB. bankkonton. Båda parter har inkommit med en överenskommelse om detta."

I ett beslut den 13 november 2006 förordnade överförmyndaren att S.L. inte längre skulle vara befriad från redovisningsskyldigheten med motiveringen att E.DB. meddelat att han önskade att den gode mannen skulle hjälpa honom "fullt ut" med ekonomin. Vidare förelade överförmyndaren S.L. att komma in med en förteckning av E.DB:s tillgångar per den 13 november 2006.

Utredning

Ärendet remitterades till Överförmyndaren i Gotlands kommun för yttrande. Ordföranden i överförmyndarnämnden Börje Lundberg anförde i sitt remissvar följande.

T.L.

T.L:s dotter har varit befriad från att lämna årsredovisning, detta på grund av att hon haft fullmakt att sköta T.L:s ekonomi och behov av god man som förvaltar egendom har aldrig funnits. Det har tidigare varit sedvana att dessa ärenden har hanterats på så vis. Genomgång av alla akter har gjorts för att kontrollera de som eventuellt har befriats från att lämna redovisning.

Ett tiotal akter har hittats, den äldsta sedan tidigt 90-tal. Ställföreträdare och huvudman har underrättats och i de fall ställföreträdaren har fullmakt har det begärts upphörande om godmanskap gällande förvalta egendom. Anhållan om upphörande har översänts till Gotlands tingsrätt och ärendet har upphört. I övriga fall har ställföreträdaren underrättats om sin redovisningsskyldighet och redovisar numera.

Ärendet gällande T.L. var en av akterna som uppmärksammades och låg i turordning för att omhändertas. Ärendet kommer att hanteras på samma sätt som de tidigare. God mans uppdrag gällande förvalta egendom kommer att avslutas efter beslut från Gotlands tingsrätt.

E.DB.

När det gäller E.DB. ställdes undertecknad inför en situation där E.DB, med handläggares hjälp, ansöker om god man som förvaltar hans egendom. Har

handläggare i någon form varit behjälplig med ansökan om god man förutsätter överförmyndaren att huvudmannen är informerad om vad godmanskapet innebär.

När begäran om förteckning gjordes och god man, i samråd med E.DB, skulle ta fram uppgifterna visade det sig att E.DB. inte alls ville att god man skulle ha den insynen i hans ekonomi som redovisningsskyldigheten kräver. Han ville ha hjälp att reda ut sina skulder och önskade att god man skulle "sitta bredvid" och vara hans ekonomiska rådgivare/stöd när han betalade sina räkningar. God man, S.L, hör av sig och informerar överförmyndaren om detta, hon skall utföra uppgifter som omfattar uppdraget förvalta egendom och önskar arvode. För att S.L. skulle vara berättigad till arvode för sitt arbete med att hjälpa E.DB. att förvalta hans egendom kvarstod hennes förordnande. E.DB. informerades och undertecknade en skriftlig överenskommelse. Den användes som underlag för att befria S.L. från att redovisa med stöd av 14 kap. 19 § FB.

Vid er senaste inspektion togs ärendet upp till diskussion av undertecknad, ärendet är det första av sin art men förmodan om att liknande fall kan uppstå finns. Undertecknad har därefter inhämtat information från kollegor och kommit fram till att det ej kan kvarstå ett uppdrag gällande att förvalta egendom med befrielse från att lämna redovisning. Detta då undertecknad inser att rättssäkerheten för huvudmannen, om denne får försämrat hälsotillstånd, är otrygg. S.L. har informerats om att godmanskapet gällande förvalta egendom skall upphöra, då har E.DB. valt att överlåta sin ekonomi till god man. S.L. har inkommit med förteckning.

Tilläggs kan, att vi nu gått igenom de ärenden som varit befriade från årsräkning, den äldsta sedan tidigt 90-tal. Ställföreträdare och huvudman har underrättats och i de fall ställföreträdaren har fullmakt har det begärts upphörande om godmanskap gällande förvalta egendom. Anhållan om upphörande har översänts till Gotlands tingsrätt och ärendet har upphört. I övriga fall har ställföreträdaren underrättats om sin redovisningsskyldighet och redovisar numera.

Bedömning

Rättslig reglering

Enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (FB) skall rätten besluta att anordna godmanskap för en person om han eller hon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Ansökan om anordnande av godmanskap enligt nämnda bestämmelse får enligt 11 kap. 15 § FB göras av förmyndare, den som ansökningen avser, eller om han eller hon har fyllt 16 år, av hans eller hennes make eller sambo och närmaste släktingar samt överförmyndaren. Kan rätten inte omedelbart fatta slutligt beslut i fråga om anordnande av godmanskap och den enskildes angelägenheter kräver omedelbar vård eller ett dröjsmål uppenbarligen skulle medföra fara för den enskildes person eller egendom ger bestämmelsen i 11 kap. 18 § första

stycket FB *rätten* möjlighet att anordna godmanskap för tiden till dess ärendet slutligt avgörs. Enligt 11 kap. 12 § FB skall den gode mannen som utses vara en rättrådig, erfararen och i övrigt lämplig man eller kvinna.

Förordnade gode män skall enligt 14 kap. 1 § FB inom två månader efter förordnandet lämna en företeckning till överförmyndaren över den egendom som de förvaltar. Vidare föreskriver 14 kap. 15 § FB en skyldighet för den gode mannen att före den 1 mars varje år inkomma med en årsräkning till överförmyndaren. I årsräkningen skall den gode mannen redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som stått under dennes förvaltning. Även huvudmannens tillgångar och skulder vid början och slutet av den tid som räkningen avser samt inkomster och utgifter skall redovisas. Om det med hänsyn till ställföreträdarens och den enskildes förhållanden, tillgångarnas art eller värde eller omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl får överförmyndaren enligt bestämmelsen i 14 kap. 19 § FB befria en ställföreträdare från att inge årsräkning. Ett sådant beslut får meddelas för ett visst år eller tills vidare. Lättnader i redovisningsplikten bör i första hand kunna medges om tillgångarna inte är av någon större omfattning. Det krävs emellertid också att överförmyndaren inte har anledning att anta annat än att ställföreträdaren kommer att förvalta tillgångarna på ett tillfredsställande sätt (Föräldrabalken, En kommentar, del II s. 14:22).

T.L.

Tingsrätten har i beslut förordnat god man för T.L. för att bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person. För att överförmyndaren skall kunna efterge den gode mannens redovisningsskyldighet måste en prövning av förhållandena i varje enskilt fall göras. I sitt remissvar har överförmyndarnämnden angett att det varit sedvana att befria ställföreträdare från redovisningsskyldighet om de haft fullmakt att sköta huvudmannens ekonomi. I detta fall har överförmyndaren – blott fyra dagar efter förordnandet – befriat den gode mannen från att inge årsräkningar. Beslutet återfinns enbart i en tjänsteanteckning och har grundats på att den gode mannen per telefon uppgett att hon sedan tidigare har fullmakt att sköta huvudmannens ekonomi. Jag anser att ett beslut om befrielse från redovisningsskyldighet måste dokumenteras på ett bättre sätt än vad som skedde i detta fall. Överförmyndaren kan inte ha haft någon kännedom om T.L:s ekonomiska förhållanden när beslutet fattades, eftersom den gode mannen inte inkommit med någon tillgångsförteckning enligt 14 kap. 1 § FB. I och med sitt beslut frånhände sig överförmyndaren möjligheten att kontrollera hur den gode mannen skötte sitt uppdrag att förvalta huvudmannens egendom.

Om överförmyndaren och den gode mannen ansåg att det inte fanns något behov av god man såvitt avsåg att förvalta egendom borde överförmyndaren

hos tingsrätten ha begärt att uppdraget i denna del skulle upphöra. Som förordnandet för T.L. nu var utformat hade dock överförmyndaren en skyldighet att kontrollera hur den gode mannen förvaltade huvudmannens egendom. Överförmyndaren har inte heller vidtagit åtgärder i ärendet efter det att beslutet om befrielse från redovisningsskyldighet fattats. Ett sådant beslut, som gäller tills vidare, bör emellertid omprövas emellanåt och överförmyndaren kan med lämpliga tidsintervall begära in en ny tillgångsförteckning (jfr mina synpunkter i inspektionsprotokoll från den 5–6 september 2005, dnr 3874-2005). Jag är mycket kritisk till överförmyndarens handläggning av detta ärende.

E.DB.

Efter det att överförmyndaren lämnat in ansökan om anordnande om godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB till tingsrätten framkom det uppgifter som visade att det fanns behov av ett interimistiskt beslut om godmanskap. Med anledning av det fattade överförmyndaren ett interimistiskt beslut i frågan. Eftersom tingsrätten ännu inte anordnat något godmanskap för E.DB, saknade överförmyndaren emellertid lagliga förutsättningar att i ett interimistiskt beslut förordna god man. Överförmyndaren borde i detta fall ha inkommit med en begäran härom till tingsrätten.

Innan tingsrätten hade hunnit fatta något beslut meddelade den tilltänkte gode mannen att hon inte längre var intresserad av uppdraget. Överförmyndaren vidtog inte någon åtgärd med anledning av det. Tingsrätten kom att förordna U.J. som god man. Överförmyndaren borde enligt min mening ha meddelat tingsrätten att U.J. inte längre var intresserad av uppdraget, så att tingsrätten kunde ha prövat lämpligheten av den person som i stället kom att förordnas som god man av överförmyndaren.

Även i detta ärende beslutade överförmyndaren att den gode mannen inte behövde inkomma med årsräkningar, trots att någon tillgångsförteckning enligt 14 kap. 1 § FB inte inkommit. De uttalanden som jag gjort om överförmyndarens hantering av ovanstående ärende gäller alltså även i detta ärende. Överförmyndaren har uppvisat en bristfällig hantering av ärendet som jag är mycket kritisk till.

Överförmyndarens handläggning av det nu aktuella ärendet har aktualiserat även frågan hur överförmyndaren bör hantera ansökningar om t.ex. god man, vilka ges in till överförmyndaren trots att det är tingsrätten som skall besluta i saken. Frågan är aktuell även i ett annat ärende här (dnr 3903-2006). Beslut i det ärendet kommer att meddelas senare. Jag avstår därför från att vidare kommentera överförmyndarens handläggning i detta avseende.

Avslutande kommentarer

Jag noterar att överförmyndaren nu har vidtagit vissa åtgärder vad gäller omfattningen av T.L:s godmansförordnande och redovisningsskyldigheten för E.DB:s gode man. Trots det är jag mycket kritisk till överförmyndarens handläggning av dessa ärenden. Med den allvarliga kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Initiativärende mot dåvarande Överförmyndaren i Gotlands kommun om handläggningen av ärenden om förmynderskap

(Dnr 5149-2006)

I beslut den 24 januari 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet m.m.

Vid inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun den 25–26 september 2006 gjordes vissa iakttagelser i två ärenden om förmynderskap som föranledde mig att besluta fortsätta granskningen inom ramen för ett initiativärende.

En promemoria med i huvudsak följande lydelse upprättades.

E.J.

Den 10 juni 2005 inkom till överförmyndaren ett meddelande från AFA Livförsäkring om att E.J. erhållit 197 000 kr i försäkringsersättning sedan fadern R.J. avlidit. Beloppet hade satts in på ett spärrat konto i Handelsbanken. Den 6 juli 2005 inkom ett meddelande från Skandia om att E.J. erhållit 146 975 kr i försäkringsersättning. Även detta belopp hade satts in på spärrat konto i Handelsbanken.

Vid tre olika tillfällen under tiden den 7 juli–7 september 2005 gav överförmyndaren E.J:s förmyndare tillstånd att från det spärrade kontot ta ut sammanlagt 87 000 kr, trots att någon sådan förteckning över E.J:s tillgångar som anges i 13 kap. 3 § föräldrabalken ännu inte getts in till överförmyndaren. De uttagna medlen skulle enligt uppgift från förmyndaren användas till flyttstädning för R.J:s dödsbo, bouppteckningsarvode samt inköp av bl.a. dator och kläder.

Den 12 september 2005 inkom till överförmyndaren en förteckning över E.J:s tillgångar. Av denna framgick att medlen på det spärrade kontot i Handelsbanken den 8 september 2005 uppgick till 453 608 kr. Vidare framgick att behållningen på ett av E.J. innehavt allkonto i Handelsbanken vid samma tidpunkt uppgick till 21 105 kr 50 öre. Till förteckningen var fogad en försäkringsbeskrivning från Skandia, av vilken framgick att bolaget till medförsäkrade barn till R.J. från och med den 1 april 2005 till och med den 1 mars 2020

månadsvis skulle betala en pension om 8 032 kr samt återbäring med 3 461 kr. Återbäringen skulle komma att räknas om varje år.

Enligt ett köpekontrakt den 10 november 2005 sålde dödsboet efter R.J. en fastighet för en köpeskilling om 1 450 000 kr. IL.P. som förmyndare för E.J. och E.J:s syster undertecknade kontraktet för dödsboets räkning. Försäljningen av fastigheten godkändes av överförmyndaren. I den tidigare ingivna förteckningen över E.J:s egendom saknades dock helt uppgift om hans andel i dödsboet efter fadern.

Vid fyra olika tillfällen under tiden den 31 oktober 2005–1 juli 2006 gav överförmyndaren E.J:s förmyndare tillstånd att från det spärrade kontot i Handelsbanken ta ut sammanlagt 150 000 kr. Beloppet skulle enligt uppgift från förmyndaren användas till bl.a. ett ”stugkonto”, fickpengar, inköp av moped, cykel, hjälm m.m. Den 14 september 2006 gav vidare överförmyndaren E.J:s förmyndare tillstånd att från det spärrade kontot ta ut 50 000 kr. Beloppet skulle enligt förmyndaren lånas ut till E.J:s syster.

Föräldrar skall enligt 13 kap. 14 § föräldrabalken före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för sin förvaltning under föregående år av egendom som omfattas av den kontrollerade förvaltningen. I årsräkningen skall anges egendomen och dess värde vid början och slutet av den tid som räkningen avser, skulder som hänför sig till egendomen vid samma tidpunkter samt inkomster av egendomen och utgifter som har betalats med egendomen eller dess avkastning.

I den årsräkning för år 2005 som E.J:s förmyndare lämnade in till överförmyndaren den 1 mars 2006 finns endast uppgifter om behållningen på E.J:s bankkonton den 31 december 2005 och om inkomster under året. Däremot saknas helt uppgifter om behållningen på bankkontona den 1 januari 2005, om E.J:s andel i dödsboet efter fadern, om hans fordran på system och om hans utgifter under året. Uppgiften om behållningen på kontona den 31 december 2005 har för övrigt felaktigt redovisats som tillgångar per den 1 januari 2005. Trots dessa brister har årsräkningen godkänts utan anmärkning av överförmyndaren.

K.B.

Den 5 september 2005 inkom till överförmyndaren ett meddelande från SPP Livförsäkring AB om att 729 602 kr betalats ut till K.B:s spärrade konto i Handelsbanken sedan fadern G.B. avlidit. Den 24 februari 2006 inkom vidare en arvskifteshandling, enligt vilken K.B. tillskiftades bankmedel och aktier till ett sammanlagt värde om 640 867 kr 30 öre. I arvskifteshandlingen angavs också att all G.B:s egendom i en av denne bedriven näringsverksamhet skulle tillfalla K.B.

Enligt 13 kap. 3 § föräldrabalken skall en förmyndare, inom en månad efter det att den omyndiges tillgångar kommit att överstiga åtta gånger gällande basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, ge in en förteckning över den omyndiges egendom till överförmyndaren. Någon sådan förteckning har ännu inte lämnats in till överförmyndaren av K.B:s förmyndare K.Ü.B.

Den 27 mars 2006 gav överförmyndaren K.Ü.B. tillstånd att från det spärrade kontot i Handelsbanken ta ut 143 424 kr. Av tillståndsbeslutet framgår inte vad det uttagna beloppet skulle användas till. Inte heller framgår av beslutet vilka konton som skulle avslutas eller varför.

Den 14 juni 2006 gav överförmyndaren K.Ü.B. tillstånd att från Handelsbanken föra över 400 000 kr till Länsförsäkringar. Av tillståndsbeslutet framgår inte vad som var orsaken till överföringen.

Den 14 augusti 2006 godkände överförmyndaren en begäran från C.J.B. och K.B. om tillstånd att bygga en maskinhall för en kostnad om cirka 600 000 kr. Av handlingen framgår dock inte vilka ekonomiska konsekvenser byggandet av maskinhallen skulle få för K.B.

Någon årsräkning för år 2005 har ännu inte kommit in till överförmyndaren.

Utredning

Ärendet remitterades till Överförmyndaren i Gotlands kommun för yttrande. Ordföranden i överförmyndarnämnden Börje Lundberg anförde i sitt remissvar följande.

E.J.

E.J:s far avled i mars 2005 och ärendet aktualiserades hos överförmyndaren i samband med utbetalning av försäkring. Samtliga medel har varit insatta på spärrade konton.

Utgifter för flyttstädning och bouppteckningsarvode glömdes bort vid bouppteckningen. Kostnader som helt klart skulle betalas av dödsbodelägarna. Därav uttagstillstånd till detta.

De fyra olika uttagen som gått till bl.a. stugkonto, har förmyndaren förklarat med att det är fler delägare i sommarstugan och att man satt in pengar för kommande behov. Inköp av moped, cykel och hjälm hade E.J:s far bekostat om han varit i livet. Då det gäller lånet till E.J:s syster har det upprättats en låneförbindelse. Lånet var ett kortfristigt lån och förväntas återredovisas 2006. Detta skulle naturligtvis ha varit dokumenterat i akten. Gällande övriga uttagstillstånd visar underlagen vad pengarna skulle gå till. Undertecknad har ingenting som tyder på att förmyndaren inte förvaltar E.J:s tillgångar på ett tillfredsställande sätt. Då uttag sker från spärrade konton finns således dokumentation och det har tidigare varit kutym att förmyndare lämnar förenklad redovisning. Numera krävs samtliga redovisningsskyldiga förmyndare på att lämna komplett årsredovisning med utgifter och inkomster för året.

Situationen kring E.J. och kvarlåtenskapen efter hans far var komplicerad vilket medförde att förmyndaren var i behov av juridisk expertis. Detta medförde i sin tur att det tog tid innan förmyndaren fick allt iordningställt. I avsakta på detta var samtliga medel spärrade och E.J:s tillgångar har således ej kunnat användas felaktigt.

Dokumentationen kring detta ärende är beklagligt nog bristfällig, till en stor del beroende på resursbrist. Något som undertecknad kan intyga har förbättrats efter omorganisation av överförmyndarverksamheten.

K.B.

Orsaken till uttaget den 27 mars 2006 var att modern ville avsluta kontot i Handelsbanken och flytta pengarna till spärrat konto i Länsförsäkringar.

Orsaken till uttaget den 14 juni 2006 var att modern ville avsluta K.B:s konto i Handelsbanken och i stället öppna ett spärrat konto i Länsförsäkringar.

Då det gäller tillståndet att bygga en maskinhall för en kostnad om cirka 600 000 kr var det en nödvändighet för att den stora färbesättningen skulle kunna övervintra. Meningen var alltså att bygga en ny maskinhall och använda den gamla till djuren. Hade man varit tvungen att slakta djuren hade detta medfört stora förluster för företaget som även drabbat K.B.

K.B:s mor har, p.g.a. konflikter i ärendet, dröjt med att inkomma med förteckning. K.B:s moder är införstådd med vad som gäller. Tilläggas kan, att K.B. numera har en förordnad medförmyndare, advokat Torsten Bäckstrand. Detta för att tillvarata hans intressen i företaget då modern och den andra delägaren har dålig kommunikation. Han kommer även att vara K.B:s mor behjälplig med redovisning.

Nämnas bör även att turerna kring ärendet har varit komplicerade då förmyndaren inte varit insatt i vad K.B. skulle ärva. Dokumentationen kring detta ärende är beklagligt nog bristfällig, till en stor del beroende på resursbrist. Något som undertecknad kan intyga har förbättrats efter omorganisation av överförmyndarverksamheten.

Bedömning

Kontrollerad föräldraförvaltning

Enligt 13 kap. 1 § föräldrabalken (FB) är huvudregeln vad gäller förvaltning av omyndigs tillgångar att den omyndiges föräldrar, om dessa är förmyndare, bestämmer hur tillgångarna skall användas eller placeras. Detta gäller även om endast en av föräldrarna är förmyndare. Föräldrarnas rådighet över tillgångarna inskränks genom bestämmelsen i 13 kap. 2 § FB. Första stycket i denna bestämmelse stadgar att reglerna i 3–7 §§ FB tillämpas för förvaltningen när värdet av en omyndigs tillgångar kommit att överstiga åtta gånger gällande basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Detsamma gäller enligt andra stycket när egendom tillfallit den omyndige genom bl.a. arv eller testamente eller ett förmånstagarförordnande vid försäkring med anledning av dödsfall och med villkor att egendomen skall stå under överförmyndarens kontroll. När en omyndig på grund av arv eller testamente fått pengar till ett värde överstigande två gånger gällande basbelopp, eller med villkor om särskild överförmyndarkontroll, skall den som ombesörjer utbetalningen enligt 16 kap. 11 § FB sätta in medlen på ett konto med villkor att medlen inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd (överförmyndarspär). Denna skyldighet gäller enligt samma bestämmelse även vid utbetalning av försäkringsbelopp samt pensionsutbetalning. I samband med att utbetalning görs skall en anmälan härom ske till överförmyndaren respektive förmyndaren.

Enligt 13 kap. 3 § FB skall föräldrarna ge in en förteckning över egendomen till överförmyndaren inom en månad efter det att värdet på den omyndiges tillgångar kommit att överstiga åtta basbelopp respektive en månad efter

det att egendom tillfallit den omyndige med villkor om särskild överförmyndarkontroll. En sådan förteckning skall avges på heder och samvete. Föräldrarna skall även enligt 13 kap. 14 § FB i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som anges i 2 § samma kapitel. I årsräkningen skall föräldrarna redovisa egendomen och dess värde vid början och slutet av den tid som räkningen avser, skulder som hänför sig till egendomen vid samma tidpunkter och inkomster av egendomen och utgifter som har betalats med egendomen eller dess avkastning. Även årsräkningen skall avges på heder och samvete. Den skall inges före den första mars varje år.

Omyndigs medel som satts in på konto med villkor om att de skall stå under särskild överförmyndarkontroll får inte tas ut utan överförmyndarens samtycke enligt bestämmelsen i 13 kap. 8 § FB. Enligt 13 kap. 10 § FB krävs också överförmyndarens samtycke för bl.a. köp och försäljning av fast egendom.

E.J.

E.J. har genom förmånstagarförordnade erhållit försäkringsersättning som satts in på ett överförmyndarspärtrat konto i bank. Enligt 13 kap. 3 § FB ålåg det förmyndaren att inom en månad inkomma med förteckning över tillgångarna. Överförmyndaren hade att bevaka att förteckningen kom in. En sådan förteckning ger överförmyndaren uppgift om hur barnets ekonomi ser ut. Detta har bl.a. betydelse när överförmyndaren skall ta ställning till om tillstånd till uttag från konto med överförmyndarspärrens skall medges eller ej. Mot den bakgrunden är det mildt sagt anmärkningsvärt att överförmyndaren vid tre tillfällen gav E.J:s förmyndare tillstånd att ta ut betydande medel från det spärrande kontot, trots att någon tillgångsförteckning inte inkommit. Överförmyndaren har inte heller vidtagit några åtgärder för att följa upp vad medlen har använts till. Jag är mycket kritisk till överförmyndarens handläggning i denna del.

Dödsboet sålde en fastighet och överförmyndaren godkände denna försäljning. I den ingivna förteckningen över E.J:s egendom saknades dock uppgift om hans andel i dödsboet. Någon bouppteckning eller arvsförfarandehandling hade inte heller inkommit. Överförmyndaren kan därför inte ha haft någon närmare kännedom om vilka tillgångar E.J. hade och hur fastighetsförsäljningen skulle komma att påverka honom. Trots det godkände överförmyndaren försäljningen. Jag vill understryka vikten av att överförmyndaren inhämtar erforderligt underlag innan tillstånd medges till en fastighetsförsäljning. Även i denna del är jag mycket kritisk till handläggningen.

I den årsräkning för år 2005 som inkom finns endast uppgift om behållningen på kontona per den 31 december 2005 och uppgift om inkomsterna

under året. Som nämnts ovan skulle en årsräkning även innehålla uppgift om behållningen på kontona den 1 januari 2005 eller, som i det här fallet, vid tidpunkten för utbetalning av de spärrade medlen. I den ingivna årsräkningen finns inte heller uppgift om E.J:s andel i dödsboet och hans utgifter under året. Den inkomna årsräkningen var således bristfällig i flera avseenden. Jag är kritisk till att överförmyndaren trots bristerna godkände årsräkningen utan anmärkning.

Utöver de uttag från överförmyndarspärrade konton som överförmyndaren godkände innan tillgångsförteckningen inkom, lämnade överförmyndaren sitt medgivande till uttag vid fem olika tillfällen till ett sammanlagt belopp om 200 000 kr. Av detta belopp skulle 50 000 kr enligt uppgift vara ett lån till E.J:s syster. Jag är kritisk till att denna skuldförbindelse inte dokumenterades i akten. Inte heller beträffande dessa uttag har överförmyndaren vidtagit några åtgärder för att kontrollera hur medlen har använts. Ett enkelt sätt kan vara att redan i anslutning till när tillståndet till den avsedda transaktionen lämnas begära in verifikationer och underlag när det rör sig om större summor, vilket här var fallet.

K.B.

K.B. erhöll försäkringsersättning som sattes in på ett spärrat konto, och med anledning av det anmodade överförmyndaren förmyndaren att inkomma med en tillgångsförteckning. Någon sådan inkom inte trots påminnelse härom. Av handlingarna i akten framgår även att K.B. tillskiftades ett större arv efter sin far, däribland del i en näringsverksamhet. Förmyndaren inkom inte heller med någon årsräkning för år 2005. Inkommer inte förmyndaren med förteckning eller årsräkning har överförmyndaren möjlighet att enligt 16 kap. 13 § FB förelägga förmyndaren vid vite att inkomma med dessa handlingar. Jag är kritisk till att överförmyndaren inte vidtog några åtgärder för att förmå förmyndaren att inkomma med tillgångsförteckning respektive årsräkning.

Den 27 mars 2006 gav överförmyndaren tillstånd till ett uttag om 143 424 kr i Handelsbanken. Varken av uttagsmedgivandet eller av annan handling i akten framgår vad medlen skulle användas till. Av beslutet framgår vidare att förmyndaren fick ”tillstånd till avslut av samtliga konton utom ett”. Anledningen härtill framgår inte heller. Jag vill återigen framföra kritik mot att överförmyndaren gett tillstånd till uttag utan att någon tillgångsförteckning eller årsräkning inkommit. Jag är också kritisk till att det inte i akten har dokumenterats vad medlen skulle användas till. Överförmyndaren har inte heller gjort någon uppföljning av beslutet.

Överförmyndaren gav tillstånd till en överföring av 400 000 kr från en bank till en annan. Jag anser att det av tillståndsbeslutet eller av annan handling i akten borde ha framgått vad överföringen avsåg. Det finns inte heller

någon uppgift om huruvida beloppet skulle placeras på ett konto med överförmyndarspär. Överförmyndaren godkände också en begäran om byggande av ny maskinhall till en kostnad om 600 000 kr. Inte heller vid den tidpunkten hade någon förteckning eller årsräkning inkommit. Överförmyndaren hade därför inte någon överblick över K.B:s ekonomiska situation när tillståndet lämnades. Jag är mycket kritisk till att överförmyndaren gav tillstånd utan att dessförinnan ha utrett vilka ekonomiska konsekvenser byggandet av en ny maskinhall skulle få för K.B.

Jag vill slutligen erinra om bestämmelsen i 13 kap. 13 § FB enligt vilken föräldrar inte får låta den som är under 16 år driva rörelse. Av bestämmelsen följer vidare att det krävs samtycke från överförmyndaren för att föräldrar för den omyndiges räkning skall få driva rörelse som medför bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078).

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

Initiativärende om handläggningen av ett ärende om kontrollerad föräldraförvaltning

(Dnr 5808-2007)

I beslut den 11 april 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Initiativet m.m.

Vid inspektion av Överförmyndaren i Norrtälje kommun den 4–5 december 2006 gjordes iakttagelser bl.a. angående överförmyndarens handläggning i ett ärende om kontrollerad föräldraförvaltning (ärende 20/04) som föranledde mig att fortsätta granskningen inom ramen för ett initiativärende (JO:s dnr 836-2007). Föredraganden i ärendet upprättade en promemoria som överförmyndaren yttrade sig över. Sedan överförmyndarens akt i det aktuella ärendet inhämtats och granskats på nytt beslutades att samtliga frågor som rör överförmyndarens handläggning av ärende 20/04 skulle handläggas i ett särskilt ärende.

Föredraganden i ärendet upprättade en ny promemoria med i huvudsak följande lydelse.

J.F., som är född 1994, erhöll i samband med sin fars död 2003 försäkringsersättning. Denna sattes in på ett konto med s.k. överförmyndarspär. Utöver försäkringsersättningen har J.F. även erhållit barnpension som överförmyndaren har beslutat skall sättas in på ett konto med s.k. överförmyndarspär. J.F. är familjehemsplicerad hos R.G. medan hennes mor är vårdnadshavare. Över-

2008/09:JO1

förmyndaren har vid flertalet tillfällen gett R.G. tillstånd att lyfta medel från det överförmyndarspärade kontot.

Promemorian – i den del som rör J.F. – i ärende 836-2007 och som överförmyndaren redan yttrat sig över har i huvudsak följande lydelse.

J.F., som är född 1994, erhöll i samband med faderns död 2003 drygt 70 000 kr i försäkringsersättning som skulle stå under överförmyndarens tillsyn. J.F. var familjehemsplacerad hos R.G. och hennes moder är vårdnadshavare. R.G. inkom med tillgångsförteckning, vilken granskades och godkändes av överförmyndaren. Överförmyndaren har sedan beslutat att även J.F:s barnpension skall sättas in på ett konto med överförmyndarspär. Av akten framgår inte om överförmyndaren ansett att J.F:s tillgångar skall stå under kontrollerad förvaltning.

Utredning

Ärendet remitterades till Överförmyndaren i Norrtälje kommun för yttrande. Överförmyndaren skulle särskilt yttra sig över frågan om på vilken rättslig grund R.G. har lämnats tillstånd att lyfta medel från J.F:s konto. Överförmyndaren Lennart Björkman anförde i sina remissvar bl.a. följande.

Ärende 20/04

Överförmyndarens beslut om överförmyndarspär för J.F:s tillgångar har skett efter begäran av Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning till skydd för J.F:s tillgångar. Överförmyndarens bedömning och beslut har skett enligt FB 13:19 som särskild överförmyndarkontroll. Överförmyndarens kontroll sker genom regelbundet inhämtande av saldobesked från bank.

Allmänna kommentarer

I avsikt att säkerställa att administrativ och juridisk kompetens motsvarar de krav som ställs på överförmyndarmyndigheten i Norrtälje har nuvarande befattningshavare tillförts administrativa resurser i form av datorstöd samt utökade personalresurser. Överförmyndare och handläggare har dessutom genomgått högskoleutbildning i överförmyndarjuridik. Bedömningen är att det därmed skapats resurser och kompetens som så långt det är möjligt skall undanröja risken för misstag och beslut på felaktiga grunder. En systematisk genomgång av samtliga akter har påbörjats.

Begäran om uttagsmedgivande har den 18 augusti 2005, den 23 januari 2007 samt den 4 augusti 2007 inkommit till överförmyndaren. Uttagen avser införskaffandet av en häst samt följdkostnader härav.

Telefonsamtal med familjehemmet R.G. har givit vid handen att införskaffandet av hästen varit av stor betydelse för J.F:s utveckling och trygghetsbehov. Diskussioner om lämpligheten i åtgärden har även förts med socialtjänsten i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning.

I brev från Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning meddelas att J.F. omhändertagits 1994 enligt LVU §§ 1 och 2. I nämnda brev framgår dessutom att inget umgänge med föräldrarna förevarit. Av inhämtade uppgifter ur folkbokföringen framgår att mamman är vårdnadshavare för dottern. Försök att nå mamman har ej varit framgångsrika.

Medgivande till uttag av begärda belopp har givits av överförmyndaren till familjehemmet, R.G.

Medgivande till uttag har medgivits mot ovanstående bakgrund men utan att begäran eller medgivande från vårdnadshavaren, modern, kunnat inhämtas.

Överförmyndaren konstaterar att det brustit i dokumentationen av samråd och underlag för beslut och därmed även i det rättsliga underlaget för åtgärderna att lämna medgivande till de ifrågavarande uttagen.

I avsikt att framledes underlätta kontakterna med en legal företrädare har överförmyndaren begärt socialnämndens medverkan att utse medförmyndare. Familjehemmet har informerats om att uttagsmedgivande skall ställas till vårdnadshavaren som behörig att begära överförmyndarens medgivande.

Bedömning

Av 13 kap. 2 § första stycket FB följer att när värdet på omyndigs tillgångar, som skall förvaltas av föräldrarna, kommit att överstiga åtta gånger gällande basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, tillämpas bestämmelserna i 13 kap. 3–7 §§ för förvaltningen.

Enligt 13 kap. 2 § andra stycket 3 FB skall även försäkringsersättning, som med villkor om särskild överförmyndarkontroll tillfallit en omyndig som förmånstagare med anledning av dödsfall, stå under överförmyndarens kontroll. Bestämmelserna i 13 kap. 3–7 §§ FB tillämpas för förvaltningen. Av 13 kap. 19 § FB följer vidare att överförmyndaren får besluta att bestämmelserna i 13 kap. 3–7 §§ FB skall tillämpas, om det av någon särskild anledning behövs för att trygga förvaltningen även i andra fall än de som avses i 13 kap. 2 § FB.

I detta fall har försäkringsbolaget ombesörjt insättningen av försäkringsbeloppet på ett konto med s.k. överförmyndarspärri i enlighet med vad som föreskrivs i 16 kap. 11 § FB. Detta föranleder inte några kommentarer från min sida.

Däremot framgår att överförmyndaren senare bestämde att även barnpensionen skulle sättas in på ett konto med s.k. överförmyndarspärri. En sådan ordning förutsätter, när huvudregeln i 13 kap. 2 § FB inte är tillämplig, att ett

2008/09:JO1

särskilt beslut om överförmyndarkontroll fattas enligt 13 kap. 19 § FB. Det framgår emellertid inte av handlingarna att något sådant beslut fattats. Detta är desto allvarligare eftersom beslutet skulle ha gått att överklaga. Jag vill understryka vikten av att ett sådant beslut dokumenteras i akten. Jag är mycket kritisk till det inträffade.

Har en omyndig fått pengar som satts in på bank eller kreditmarknadsföretag enligt 16 kap. 11 § FB eller med uppgift till banken eller kreditmarknadsföretaget om att de skall stå under särskild överförmyndarkontroll följer av 13 kap. 8 § FB att pengarna inte får tas ut utan överförmyndarens samtycke. Ansökan om uttagsmedgivande kan endast göras av barnets rättsliga företrädare, i första hand förmyndaren, se 10 kap. FB.

I detta fall är J.F:s moder vårdnadshavare och förmyndare. Således är det enbart hon som kan ansöka hos överförmyndaren om tillstånd att ta ut pengar från J.F:s konto som har s.k. överförmyndarspärr. Överförmyndaren har vid tre tillfällen lämnat R.G. tillstånd att ta ut pengar från kontot. Av remissvaret framgår att överförmyndaren utförde viss utredning innan uttagsmedgivandena lämnades och att det därvid bl.a. konstaterades att någon begäran eller något medgivande från vårdnadshavaren inte kunde inhämtas. Denna utredning har dock inte dokumenterats i akten på något sätt. Eftersom någon begäran eller något medgivande från vårdnadshavaren inte förelåg, saknade överförmyndaren – oavsett orsaken härtill – lagliga förutsättningar att lämna R.G. tillstånd att ta ut pengar från J.F:s konto. I denna situation borde överförmyndaren, enligt min mening, ha medverkat till att en medförmyndare förordnades för J.F. (10 kap. 8 § FB). Jag är mycket kritisk till överförmyndarens bristfälliga handläggning av ärendet även i denna del. Jag noterar att överförmyndaren nu har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med situationen.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Befattningshavare hos en kommunstyrelse har i ett e-brev till kommunens miljöchef uppmanat miljönämnden att återkalla ett överklagande hos Miljööverdomstolen, som nämnden gjort i egenskap av tillsynsmyndighet. De har kritiserats för att härigenom ha ingripit i miljönämndens myndighetsutövning

(Dnr 2622-2006)

Anmälan

I en anmälan den 22 maj 2006 klagade Miljöförbundet Jordens Vänner Helsingborg, genom Stig Broqvist och Sven Broqvist, på befattningshavare hos Kommunstyrelsen i Helsingborgs kommun och framförde bl.a. följande. Miljönämnden i Helsingborgs kommun hade i egenskap av tillsynsmyndighet till Miljööverdomstolen överklagat en dom angående frågor om vitesförelägganden gentemot flera bolag som bedrev färjetrafik. Målet rörde bl.a. huruvida miljönämnden var att betrakta som tillsynsmyndighet i fråga om den aktuella verksamheten. Med anledning av överklagandet skickade kommundirektören i Helsingborgs kommun den 31 januari 2006 ett skarpt formulerat e-brev till kommunens miljödirektör i vilket miljönämnden uppmanades att återkalla sitt överklagande. Kommunstyrelsen hade genom brevet gripit in i miljönämndens myndighetsutövning på ett lagstridigt sätt.

Det i anmälan omnämnda e-brevet hade följande innehåll.

Gregor

Det har kommit till vår kännedom i kommunledningen att miljönämnden fortsatt driva frågan angående föreläggande vid vite att förse fartygsmotorer med selektiv katalytisk avgasrening avseende HH-ferries och Sundsbussarna.

Vi finner detta anmärkningsvärt dels mot bakgrund av att sådan avgasrening avtalats mellan rederierna och hamnen, dels då Ni återkallat motsvarande ärende avseende Scandlines, en fråga som vi diskuterade ingående och där vi från kommunstyrelsens sida eftersträvade att vara tydliga i vårt ställningstagande. Vi har inte bytt uppfattning i frågan!

Enligt uppgift från PO Jansson har Du/Ni tagit del av avtalet som reglerar rederiernas åtaganden. Din ordförande har vid samtal med KSO, Tomas Nordström framhållit att hon kräver att få se avtalstexten innan hon är beredd att vidta några åtgärder. Huvudförhandlingen är enligt uppgift utsatt till den 8 mars. Miljönämnden bör enligt vår mening återkalla överklagandet.

För att ge din ordförande tillfälle att ta del av avtalstexten och för att slutligt reglera stadens samlade hållning i frågan kallas Ni (Du och Din ordförande, som kommer att kallas i särskild ordning av KSO) till överläggningar i frågan på hamnkontoret tisdagen den 7 februari kl. 11 30 till 12 00.

Enligt uppdrag

lars

Utredning

Kommunstyrelsen i Helsingborgs kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts i anmälan.

I ett av kommunstyrelsen (majoriteten) den 16 augusti 2006 beslutat yttrande anfördes följande (bilagorna utelämnade här).

Kommunstyrelsen tillbakavisar anmälnas påståenden att det e-postmeddelande som kommundirektör Lars Johansson skickade till miljönämndens förvaltningschef Gregor Holmgren den 2 februari 2006, är att betrakta som ett försök från kommunstyrelsen att ingripa i miljönämndens myndighetsutövning. Kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande har följaktligen inte överskridit sina befogenheter.

I regeringsformen regleras bl.a. den grundläggande funktionsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder i konkreta ärenden. Regeringsformens 11 kap. 7 § anger att kommunens beslutande organ inte får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Samma grundläggande funktionsfördelning mellan fullmäktige och nämnder återfinns också i beskrivningen av fullmäktiges respektive nämndernas uppgifter i 3 kap. kommunallagen.

Kommunstyrelsen, som utgör en nämnd i kommunallagens mening, har emellertid i vissa avseenden en särställning i förhållande till övriga nämnder. Det åligger kommunstyrelsen att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet, se 6 kap. 1 § kommunallagen. Begreppet ”leda” innebär emellertid inte att kommunstyrelsen i kommunallagen tillförsäkrats några maktmedel. Uppsikten är begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd eller anvisningar. Det ligger således inte inom kommunstyrelsens befogenheter att gripa in i den myndighetsutövning som ankommer på en annan nämnd.

Av vad som ovan angivits följer att det å ena sidan saknas laglig rätt för kommunstyrelsen, eller dess företrädare, att gripa in i miljönämndens tillsynsverksamhet, den senare med stöd av 26 kap. 3 § miljöbalken. Följaktligen innehåller inte heller Helsingborgs kommunstyrelsens reglemente några föreskrifter som ger kommunstyrelsen rätt att ingripa i miljönämndens tillsynsverksamhet. Å andra sidan åligger det kommunstyrelsen att, jämlikt 6 kap. 1 § kommunallagen, leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, till gagn för den totala kommunkoncernen. Detta kommer till uttryck i kommunstyrelsens reglemente § 3, kommunstyrelsens reglemente bilägges, bilaga 2. Denna gränsdragning, som i teorin är självklar och väl känd för kommunstyrelsen, kan i en komplex fråga, med inslag av både myndighetsutövning och kommunövergripande frågor, i praktiken vara svår eller rent av omöjlig att göra.

Enligt kommunstyrelsens mening kan inte e-postmeddelandet ensamt och ryckt ur sitt sammanhang ligga till grund för slutsatsen att kommunstyrelsen, eller dess företrädare, sökt gripa in i miljönämndens tillsynsverksamhet enligt miljöbalken. Meddelandet skall istället ses mot bakgrund av följande.

Miljönämnden förelade år 2000 de tre färjerederier som trafikerar leden Helsingborg–Helsingör, Scandlinesbolagen, HH-Ferries och Sundbussarna, att vid vite utrusta färjorna med selektiv katalytisk avgasrening. Föreläggandena överklagades och länsstyrelsen upphävde desamma. Miljönämnden överklagade i sin tur länsstyrelsens beslut till miljödomstolen, som i oktober 2003 avslog överklagandet. Miljönämnden överklagade därefter miljödomstolens dom till miljööverdomstolen som vid tidpunkten för e-postmeddelandet ännu inte tagit upp målet till prövning.

Parallellt med ovanstående, förelåg sedan 1999 en tvist mellan det av kommunen helägda aktiebolaget Helsingborgs Hamn AB och ovan angivna färjerederier om hamnavgifter. Tvisten har bl a varit föremål för EU-kommissionens prövning utan att därigenom ha avgjorts. I syfte att få ett slut på den segdragna tvisten och nå en för samtliga parter acceptabel lösning, inleddes diskussioner om möjlighet att träffa överenskommelser utom rätta. Vid dessa förhandlingar var kommunen representerad av både Helsingborgs Hamn AB och dess ägare Helsingborgs stad, genom kommundirektören. Vid dessa förlikningsdiskussioner förde kommundirektören enligt uppdrag även in frågan om katalytisk avgasrening, då det enligt kommunstyrelsens bedömning fanns goda skäl att söka lösa de båda tvistefrågorna med rederierna i en och samma överenskommelse.

Vid tidpunkten för e-postmeddelandet hade civilrättsligt bindande förlikningsavtal ingåtts med rederierna. Emedan avtalen även reglerar frågan om utsläpp från färjorna, genom att rederierna gentemot kommunen förbundit sig att införa katalytisk avgasrening, förutsatte kommunstyrelsen att miljönämnden skulle återkalla sin talan i miljööverdomstolen, då syftet med processen enligt kommunstyrelsens mening fallit genom de ingångna avtalen. Under den period förhandlingar om förlikningsavtal fördes med rederierna, var kommunstyrelsen och miljönämnden eniga om vikten av att på ett så rationellt och effektivt sätt som möjligt nå det gemensamma målet, d v s att utverka en minskning av utsläppen. Ett antal faktorer, däribland processekonomiska, talade för att detta lämpligast borde ske genom civilrättsligt förpliktande överenskommelser. Bedömningen grundades därutöver bl a på det faktum att såväl länsstyrelsens beslut som miljödomstolens dom gått miljönämnden emot. Kommunstyrelsen hade sålunda goda skäl för sitt antagande att miljönämnden skulle återkalla sin talan mot samtliga rederier.

När det blev känt för kommunstyrelsen att miljönämnden hade för avsikt att fullfölja sin talan i miljööverdomstolen, såvitt avseende två av de tre rederierna och efter att ha justerat sin talan, valde kommunstyrelsen att, med stöd av 6 kap. 1 § kommunallagen och i rollen av kommunledning, uttrycka sin förvåning, och i viss mån kritik, mot miljönämndens agerande. Påpekanden lämnades sålunda i det aktuella e-postmeddelandet. Noteras bör att det i e-postmeddelandet föreslagna sammanträffandet aldrig kom till stånd. Miljönämnden återkallade inte heller sin talan, utan fullföljde processen i miljööverdomstolen, se miljööverdomstolens dom, bilaga 3.

Av vad som ovan anförts framgår att miljönämndens myndighetsutövning gentemot rederierna, jämlikt 26 kap. 3 § miljöbalken, har utgjort en mindre del i ett större och komplext sammanhang, där förutom miljönämnden, även kommunstyrelsen och Helsingborgs Hamn AB i allra högsta grad har varit

2008/09:JO1

involverade och berörda. Kommunstyrelsen har hela tiden varit införstådd med att kommunen, genom de två nämnderna miljönämnden och kommunstyrelsen, har haft helt olika och klart avgränsade roller i detta sammanhang. Det övergripande målet har dock varit gemensamt – att minska utsläppen från färjorna som trafikerar leden Helsingborg–Helsingör.

Av handlingar som hade fogats till kommunstyrelsens remissvar framgick att Miljööverdomstolen i en dom den 24 maj 2006 med bifall till miljönämndens överklagande upphävde den överklagade domen och förelade de berörda färjeföretagen att förse fartygsmotorer med selektiv katalytisk avgasrening.

Stig Broqvist och Sven Broqvist kommenterade remissvaret och vidhöll sina klagomål. De gav också in ett yttrande av miljöchefen i Landskrona kommun.

I ett beslut den 10 december 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Kommunstyrelsen har i remissyttrandet lämnat en redogörelse angående bakgrunden till det e-brev som skickades till miljöchefen och i vilket miljönämnden bl.a. uppmanades att återkalla sitt överklagande. Av kommunstyrelsens yttrande framgår att styrelsen ansåg att den aktuella miljöfrågan skulle hantearas på ett annat sätt än vad miljönämnden hade gjort. Styrelsen har anförts att den agerade i sin egenskap av kommunledning och till stöd för sitt handlande hänvisat till bestämmelserna i 6 kap. 1 § kommunallagen. Styrelsen har också framfört att gränsdragningen mellan frågor med inslag av myndighetsutövning och kommunövergripande frågor i praktiken kan vara svår att göra.

I 11 kap. 7 § regeringsformen föreskrivs att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Bestämmelsen ger uttryck för förvaltningsmyndigheternas självständighet och innebär att regeringen och riksdagen samt andra överordnade myndigheter inte får ge direktiv om hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett individuellt ärende som innefattar egentlig rättstillämpning (prop. 1973:90 s. 397).

Av 3 kap. 13 § kommunallagen (1991:900) framgår att nämnderna beslutar i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken utövar varje kommun genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet.

Kommunstyrelsen skall enligt 6 kap. 1 § kommunallagen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall vidare enligt 2 § uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen skall enligt samma paragraf också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de

framställningar som behövs. Kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder är i princip begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Däremot ligger det inte inom styrelsens befogenhet att i en annan nämnds ställe besluta att en viss åtgärd skall vidtas eller att gripa in i den myndighetsutövning som är en annan nämnds uppgift. (Se Paulsson m.fl., Kommunallagen, Kommentarer och praxis, s. 226.)

En kommunstyrelse är inte någon överinstans till andra kommunala nämnder i fråga om deras beslut i enskilda ärenden. Kommunstyrelsen har dock en särskild position inom den kommunala organisationen och i relationen till de andra nämnderna. Förutom uppgiften att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet enligt 6 kap. 1 § kommunallagen hör till kommunstyrelsens uppgifter enligt 4 § samma kapitel bl.a. att bereda och yttra sig i ärenden som skall handläggas av kommunfullmäktige, kommunens högsta beslutande organ. Man brukar ibland tala om kommunstyrelsen som kommunens "regering".

De i det föregående redovisade föreskrifterna kan enligt min mening inte anses innebära ett absolut hinder för en kommunstyrelse att till en nämnd lämna sakupplysningar som har beröring med ett enskilt ärende som nämnden handlägger. Det ligger dock i sakens natur att styrelsen måste iakttä stor försiktighet så att dess agerande inte uppfattas som ett försök att gripa in i utövandet av nämndernas förvaltningsuppgifter i enskilda ärenden. Beträffande den i ärendet aktuella hanteringen anser jag att de berörda befattningshavarna hos kommunstyrelsen genom det sätt på vilket e-brevet utformades gick över gränsen för vad som kan anses acceptabelt i detta hänseende. Jag är mycket kritisk till det inträffade.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Kritik mot en socialnämnd för dess agerande i samband med inskränkning i den lokala alkoholhandeln under en sommarfestival

(Dnr 2429-2007)

Anmälan

David Forsberg klagade i en anmälan till JO på Socialnämnden i Sundsvalls kommun. Klagomålen avsåg en inskränkning i den lokala alkoholhandeln i samband med sommarfestivalen Gatufesten. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Enligt uppgifter i medierna hade Sundsvalls kommun utövat påtryckningar mot detaljhandeln i Sundsvall för att åstadkomma en inskränkning i den lokala

alkoholhandeln. Kommunen hade haft som agenda att få till stånd ett totalförbud mot s.k. folköl under den lokala sommarfestivalen Gatufesten. Efter motstånd från näringsidkarna initierade socialtjänsten och polismyndigheten en diskussion. Ett möte ägde rum den 23 april 2007 mellan myndigheterna och de lokala näringsidkarna. Diskussionen resulterade i att åldersgränsen för köp av folköl temporärt skulle höjas till 25 år och begränsas till högst sex öl per person.

David Forsberg begärde den 23 maj 2007 att få ta del av mötesprotokoll eller minnesanteckningar från mötet. Socialtjänsten svarade att det vid den aktuella träffen fördes förutsättningslösa samtal där de inbjudna köpmännen själva kom med olika förslag på tänkbara insatser men att det inte fördes något protokoll eller skrevs några minnesanteckningar.

I en intervju i Radio Västernorrland den 25 april 2007 framkom det att socialtjänsten hotat näringsidkarna med ett totalstopp av försäljningen av folköl under Gatufesten och att till följd av det träffades en kompromiss.

Utredning

David Forsbergs brev till socialtjänstens alkoholenhet och enhetens svar hämtades in liksom den inbjudan till möte som enheten sänt ut till ett antal näringsidkare i Sundsvall.

Från alkoholenheten uppgavs att något beslut i frågan inte hade fattats eller skulle komma att fattas.

Socialnämnden i Sundsvalls kommun anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över David Forsbergs anmälan.

Socialnämnden kom in med ett yttrande av vilket framgick följande.

Gatufesten

Gatufesten är ett årligen återkommande arrangemang som pågår i närmare en vecka första veckan i juli. Under kvällstid stängs en stor del av Sundsvalls innerstad av för arrangemangets räkning. I samband med Gatufesten sätts flera scener upp för uppträdanden och artister, varav den största scenen finns på Stora torget. Vidare finns ett stort antal restaurangtält där mat samt öl och vin serveras både på torget och på andra ställen på gator och platser inom det inhägnade stadsområdet. Under Gatufesten finns också ett stort antal andra försäljningsställen och stånd framför allt utmed Storgatan. I sammanhanget bör nämnas att det också pågår många aktiviteter utanför själva Gatufestområdet under veckan.

2007 års Gatufest var den 20:e i ordningen, ett arrangemang som alltid samlar ett mycket stort antal besökare i Sundsvall i olika åldrar. Många av besökarna är ungdomar. Det är dock inte främst inom Gatufestområdet som polismyndigheten och socialtjänstens fältassistenter ser problem med berusade ungdomar, utan de största problemen är i områdena närmast utanför och i parkerna. Erfarenheterna har varit att det bland de yngre tonåringarna ofta har varit folkölet som de har berusat sig med, eller åtminstone ”spätt på” med

under de senare timmarna. I de rapporter som socialtjänstens fältassistenter har lämnat från årets Gatufest framkommer att det i år, 2007, varit färre omhändertaganden av ungdomar än under tidigare år.

Nämns kan också att socialnämnden den 18 april 2007 med stöd av alkohollagen beslutat om stängning av Systembolagets butik på Torggatan i Sundsvall under fredag eftermiddag och hela lördagen under Gatufesten. Systembolagets butik på Torggatan ligger inne på Gatufestområdet. I protokollet anges att beslutet är påkallat av polismyndigheten för ordning och trygghet för gatufestbesökarna.

Serveringstillstånden i samband med Gatufesten

Vid årets Gatufest [2007] var det totalt 6 krögare som beviljades serveringstillstånd för tillfällig servering till allmänheten i serveringstält inom festområdet. Det är något färre än föregående år då det varit mellan 8–10 serveringstält. Dessutom har Kårhuset ett serveringstält på Storgatan, utanför festområdet.

Frågan om inskränkningen av alkoholhandeln under Gatufesten

Hantering av folkölsfrågan beskrivs av alkoholenheten i särskild sammanställning.

Handlingarna har förvarats hos alkoholenheten i den mapp som handlar om hanteringen för att begränsa folkölet under Gatufestveckan. De handlingar det rör sig om är bl.a. inbjudningar till träffar samt förslag till en gemensam affisch vilket framgår av sammanställningen.

Några formella beslut i frågan har inte fattats eftersom det rör sig om en överenskommelse efter förslag av handlarna i centrala Sundsvall.

Till yttrandet hade fogats bl.a. en sammanställning gällande genomförande av begränsningen av folköl under gatufesten 2007. I sammanställningen uppgavs bl.a. följande. Den 27 mars 2007 hölls ett möte inför gatufesten hos polisen. Vid mötet beslutade polismyndigheten och socialtjänsten att bjuda in handlarna till en träff om folkölsförsäljningen. Den 30 mars 2007 skickade alkoholenheten ut inbjudan till angivna handlare i city. Mötet hölls den 23 april 2007 med bl.a. handlarna, polisen, socialtjänsten, alkoholenheten och företrädare för gatufesten. Vid träffen informerades i korthet om vad lagstiftningen anger om eventuella begränsningar men det poängterades noggrant att det fanns inga som helst planer på eller önskemål om någon form av förbud, eftersom bedömningen var att det inte var rätt väg att gå, utan målsättningen var att försöka hitta en för alla parter lämplig samarbetsväg. Det fördes förutsättningslösa diskussioner då polisen och socialtjänsten informerade om de problem de upplever med tonåringarnas berusning under gatufesten. Handlarna kom med förslag om en tillfällig höjning av åldersgräns och begränsning av mängd per försäljningstillfälle. Några minnesanteckningar fördes inte. Förslag till gemensamma skyltar skulle skickas till berörda för påseende. Den 26 april 2007 skickades ett förslag till gemensam affisch med foljbrev till handlarna liksom en blankett för bekräftande att handlarna deltog i överens-

kommelsen. Den 25 maj 2007 skickades brev till handlarna i närområdet med förfrågan om de ville medverka liksom blankett för bekräftelse om att de deltog i överenskommelsen. Den 19 juni 2007 skickades brev och affischmaterial ut till de handlare som svarat att de deltog i överenskommelsen. Den 2 juli 2007 publicerades en annons i Dagbladet och Sundsvalls tidning.

David Forsberg kommenterade remissvaret och framförde bl.a. följande synpunkter. Socialnämnden har inte gett någon förklaring till varför de handlingar som bifogats yttrandet inte diarieförts eller varför det inte förts något protokoll eller några minnesanteckningar vid mötena. Ärendet hade inte ens getts ett diarienummer. Genom förfarandet hade nämnden idkat myndighetsutövning i det fördolda.

I ett beslut den 30 maj 2008 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

För att sälja folköl i butik krävs inget tillstånd enligt alkohollagen (1994:1738). Däremot måste vissa förutsättningar vara uppfyllda, bl.a. måste lokalen vara godkänd som livsmedelslokal. Folköl får endast säljas till den som fyllt 18 år; det åligger säljaren att kontrollera att köparen uppnått denna ålder (3 kap. 8 § alkohollagen).

Den som bedriver detaljhandel med folköl ska anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker och utöva s.k. egenkontroll över försäljningen (5 kap. 6 § alkohollagen). Med egenkontroll menas exempelvis utbildning av personalen och rutiner vid försäljningen.

Den omedelbara tillsynen över detaljhandeln med folköl utövas av kommunen och polismyndigheten (8 kap. 1 § alkohollagen). Enligt 8 kap. 6 § alkohollagen har en tillsynsmyndighet rätt att av den som bedriver detaljhandel med öl få upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till rörelsens lokaler för att kunna utöva sin tillsyn.

I proposition 2000/01:97 (s. 67) noteras att tillsynen över folkölsförsäljningen i detaljhandeln i praktiken inte kan göras annat än stickprovsvis och med tonvikt på information och rådgivning. Det framgår vidare att den nyss nämnda egenkontrollen ska bedrivas i samarbete mellan den enskilde handlaren och tillsynsmyndigheten. Program för egenkontroll innefattande utbildning m.m. ska således enligt vad som uttalas fastställas och kontrolleras av kommunerna. Brister i egenkontrollen kan läggas till grund för ett beslut enligt 7 kap. 21 § alkohollagen. Enligt bestämmelsen får kommunen förbjuda den som bedriver detaljhandel med öl att fortsätta verksamheten om den föranleder olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Om förbud är en alltför ingripande åtgärd kan kommunen i stället meddela en varning. Ett sådant för-

bud kan enligt bestämmelsens andra stycke inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter.

Enligt 3 kap. 10 § andra stycket alkohollagen får kommunen för visst tillfälle, om det anses påkallat för ordningens upprätthållande, förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker. Bestämmelsen är avsedd att kunna förebygga olägenheter vid t.ex. större lokala arrangemang.

Kommunens beslut enligt alkohollagen och dess föreskrifter kan enligt 9 kap. 2 § alkohollagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bedömning

Alkohollagstiftningen bärs upp av folkhälsoskäl. I den tidigare omnämnda propositionen framhöll lagstiftaren risken för att de problem som fanns med folkölsförsäljningen bagatelliseras och att kontrollen över försäljningen behövde skärpas. Av redogörelsen för den rättsliga regleringen framgår att det finns tämligen omfattande restriktioner förknippade med detaljhandels möjligheter att sälja folköl och att kommunerna anförtrots en stor roll och betydande befogenheter för tillsynen över alkohollagstiftningens efterlevnad.

Av redogörelsen för den rättsliga regleringen framgår även att lagstiftaren förutsatt att kommunen som tillsynsmyndighet ska vara aktiv med information och rådgivning. I detta torde ingå att informera om särskilda förhållanden som kan komma att råda i samband med festivalarrangemang och liknande samt de bedömningar kommunen därvid gör kring ordningsförhållanden, risk för alkoholmissbruk m.m.

Även om det inte alla gånger är möjligt att hålla en klar rågång mellan å ena sidan informations- och rådgivningsverksamheten och å andra sidan den myndighetsutövande tillsynen måste detta eftersträvas. Socialnämnden har i sitt yttrande till JO valt att inte själv yttra sig över ”frågan om inskränkningen av alkoholhandeln under gatufesten” utan i stället hänvisat till en sammanställning från nämndens alkoholenhet. Av sammanställningen kan utläsas att handlarna informerats om lagstiftningen men att det inte funnits några planer på förbud, ”eftersom bedömningen är att det inte är rätt väg att gå”.

Av den i och för sig knapphändiga dokumentation som finns i ärendet framgår att kommunens företrädare varit mycket aktiva för att få till stånd de begränsningar i folkölsförsäljningen som de aktuella detaljhandlarna genomförde. Bland annat utfärdades ett dokument betecknat ”Överenskommelse” i vilket respektive handlare skulle intyga att vederbörande tagit del av informationen och förbinda sig att följa överenskommelsen. Dokumentet skulle senast vid en angiven tidpunkt tillställas kommunens alkoholenhet. ”Överenskommelsen” ter sig, som den utformats, som en förbindelse från den undertecknande handlaren gentemot kommunen. Av materialet framgår även att andra handlare än de som deltagit vid informationsmötet – enligt önskemål från

dem som deltog – också skulle inkluderas i förfarandet. Kommunen tog slutligen på sig rollen att ta fram informationsmaterial om överenskommelsen och informera om den via annonser i pressen.

Frivilligheten för de inblandade handlarna kan under dessa omständigheter te sig tämligen skenbar. Genom att förfara på det sätt socialnämnden gjorde genomfördes restriktioner i detaljhandeln, som från handlarnas synpunkt inte kan ha varit lätt åtskiljbara från ett påbud från tillsynsmyndighetens sida. Hade nämnden i stället valt att gå den rättsliga vägen och fattat ett beslut skulle de som berördes av detta haft möjlighet att få saken prövad i domstol, en möjlighet som nu betogs dem.

Annorlunda uttryckt innebar handläggningen att kommunen sökte förmå tillsynsobjekten att ”frivilligt” gå med på sådant som kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet har befogenhet att ensidigt besluta om. Ett sådant förfarande kan uppfattas som ett sätt att söka utöva myndighet utan att behöva iaktta de formella krav som ställs på myndighetsutövning. Det bör därför inte tillämpas.

Jag anser sammanfattningsvis att kommunen genom sina åtgärder i detta ärende gått över gränsen för vad som är råd och information in på det myndighetsutövande området. Inget hade hindrat socialnämnden från att sammankalla ett informationsmöte, lägga fram sin syn på saken, inhämta handlarnas synpunkter och därefter med stöd av sina befogenheter enligt alkohollagen besluta om de inskränkningar som befanns påkallade. Resultatet av ett sådant initiativ kunde även blivit att kommunen nöjt sig med mötet i förhoppningen att begränsningar skulle ske på frivillig väg. Gränsen överträdde när nämnden fortsatte med att på olika sätt söka binda upp parterna och även handlare som inte deltagit vid mötet.

En konsekvens av den informella handläggningen är att ärendet inte dokumenterades på sådant sätt som krävs vid myndighetsutövning. Det har försvårat allmänhetens möjlighet till insyn, vilket illustreras av anmälan. Vad gäller den begäran som anmälaren tillställde kommunen avsåg den emellertid specifikt mötesprotokoll eller minnesanteckningar från mötet mellan företrädare för tillsynsmyndigheterna och detaljhandeln m.fl. Några handlingar av det slaget upprättades inte och kunde därmed inte heller lämnas ut. Någon villkorslös skyldighet att upprätta minnesanteckningar i samband med informationsmöten av det slaget torde i och för sig inte föreligga. Det får emellertid anses lämpligt att upprätthålla ett dokumentationskrav i alla tillsynssammanhang där det kan bli aktuellt för tillsynsmyndigheten att övergå från information och rådgivning till myndighetsutövning.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Handläggningen av en begäran om att få ta del av patientjournal genom att använda dataterminal hos vårdgivaren

(Dnr 1316-2007)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde K.B. klagomål mot vårdcentralen Vinslöv inom Region Skåne. Klagomålen avsåg huvudsakligen det förhållandet att hon nekats att läsa vårdcentralens journaler avseende henne genom att använda vårdgivarens dataterminal. Hon uppgav bl.a. att hon hade bett förvaltningschefen Ewald Ornstein om att få svaret på sin begäran formulerat på ett sådant sätt att hon skulle kunna överklaga det till kammarrätten. Till anmälan fogades kopia av en handling.

Utredning

Inledningsvis inhämtade en föredragande hos JO upplysningar från kanslichefen Gustaf Hallqvist vid Primärvården Skåne Nordost. Han uppgav i huvudsak följande.

K.B. har på begäran fått kopia av hela sin journal. Ingenting har ansetts omfattas av sekretess gentemot henne. Därefter har hon återkommit och önskat ta del av journalen på plats, dvs. att sitta vid en dator och själv läsa hela journalen på skärmen. Verksamhetschefen vid vårdcentralen har ansett att det av praktiska skäl inte går att tillmötesgå K.B:s önskemål. Man har erbjudit henne att per telefon eller vid ett besök diskutera eventuella frågor rörande journalen.

Från Primärvården Skåne Nordost inhämtades fyra skrivelser.

I en skrivelse den 7 november 2006 från verksamhetschefen Lars Banke till K.B. anfördes följande.

Du har bett att få läsa Din journal direkt på skärmen i vår datorjournal. Du har tidigare fått utskrivet samtliga delar av Din journal på papper. Av praktiska skäl har vi inte möjlighet att hjälpa Dig att få läsa journalen direkt på skärmen. Saknar Du någonting av Dina journalhandlingar på papper så ordnar vi det.

I en till förvaltningschefen Ewald Ornstein ställd skrivelse den 10 november 2006, rubricerad "Överklagan av beslut", anförde K.B. följande.

2008/09:JO1

Jag har begärt att få komma till Vårdcentralen i Vinslöv och på plats få läsa min journal. Verksamhetschef Lars Banke har i brev meddelat att de av praktiska skäl inte har möjlighet att hjälpa mig att få läsa journalen direkt på skärmen.

Med anledning av verksamhetschef Lars Bankes beslut att neka mig komma till Vårdcentralen för att på plats läsa min journal, överklagar jag detta beslut till dig. Emotser snabbt besked/beslut.

Ewald Ornsteins svarsskrivelse den 15 november 2006 löd enligt följande.

Du har i brev 2006-11-10 till mig överklagat ett beslut fattat av verksamhetschefen vid vårdcentralen i Vinslöv. Beslutet innebär att man av praktiska skäl inte anser sig ha möjligheter att hjälpa Dig med läsning av Din journal direkt vid datorskärmen. Detta beslut har jag ingen anledning att ifrågasätta eller att på något sätt överpröva. Skälen för detta är följande.

Primärvårdens datoriserade journalsystem, BIOSIS, medger till skillnad från slutenvårdens journalsystem, Melior, *inte* några ändringar i journaltexten sedan journalen väl är signerad. Enligt uppgift från Lars Banke till mig så är de kopior som Du har fått på Din primärvårdjournal tagna *efter* att journalen har blivit signerad. Du skall enligt uppgift till mig och även enligt det brev som Du har fått från Lars Banke dessutom ha fått ut kopior på *hela* din journal. Det finns således ingenting i journalen som Du inte har fått kopia på.

Är det däremot någonting i de kopior som Du har fått som du inte förstår innebörden av eller på annat sätt kan tyda, så har Du rätt att få detta förklarat av sjukvårdspersonal med tillträde till journalen. Detta görs då lämpligen genom en telefonkontakt eller genom att Du vid eventuellt kommande besök visar upp de kopior som Du vill ha förklarade.

I en ytterligare skrivelse från Ewald Ornstein till K.B. daterad den 5 januari 2007 anfördes följande.

I brev till Dig 2006-11-15 har jag förklarat att jag som förvaltningschef inte har någon anledning att ompröva verksamhetschefen Lars Bankes bedömning att det av praktiska skäl inte är möjligt att låta Dig läsa Din elektroniska primärvårdjournal vid en dator på vårdcentralen.

Eftersom verksamhetschefen både för Dig och för mig har meddelat att Du på papperskopior har fått ut *hela* Din journal, så tillför en läsning av journalen via datorskärm heller inget mervärde för Dig. Däremot har Du, som jag också skrev i mitt förra brev, rätt att få innehållet i journalen förklarat om det finns uppgifter i den som Du inte förstår eller kan tyda.

Jag har således ingen anledning att idag göra någon annan bedömning i den här frågan än vad jag gjorde i mitt brev till Dig den 15 november 2006.

Anmälan remitterades till Regionstyrelsen i Region Skåne för utredning och yttrande över den formella hanteringen av K.B:s framställning om att få ta del av sin journal på plats, vid en datorskärm. Som sitt remissvar ingav styrelsen ett av ordföranden Jerker Swanstein och regiondirektören Mats Welff undertecknat yttrande i vilket anfördes följande.

Som framgår av remissen har JO i ärendet hört kanslichefen Gustaf Hallqvist. Vidare finns skrivelser till patienten av verksamhetschef Lars Banke samt förvaltningschef Ewald Ornstein. Vid kontakt med företrädare för verksamheten har härutöver ingen information av betydelse i ärendet framkommit.

Primärvårdens datoriserade journalsystem, BIOSIS, är ett vårdregister. Allmänheten har inte möjlighet att få direktåtkomst till systemet och sin egen journal via en datorskärm. Vid användande av BIOSIS krävs särskild kunskap om hur uppgifter hämtas ur systemet och tillgång till viss uppgift är dessutom ofta kopplat till krav på viss behörighet för användaren med angivande av koder. Därtill kan uppgifter inflyta under tid som användaren har tillgång till systemet, vilket omöjliggör en sekretessprövning i förväg. BIOSIS har därför organiserats så att patient endast genom utskrift på papper kan få tillgång till sin journals fullständiga innehåll. Av det anförda framgår att det inte har varit möjligt för patienten att på plats vid datorskärm få läsa sin journal och vidare att verksamhetens beslut är ett verkställighetsbeslut. Det har därmed inte funnits anledning att delge patienten överklagandehänvisning.

Inget annat har framkommit än att patienten fått samtliga begärda uppgifter och att sekretess inte har gjorts gällande för någon uppgift.

Till remissvaret hade fogats en skrivelse som upprättats av regionjuristen Bengt Guldager.

K.B. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 19 mars 2008 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmän handling. Begreppet ”handling” innefattar bl.a. upptagning för automatisk databehandling, ADB-upptagning (2 kap. 3 § TF).

I 2 kap. 12 § TF stadgas att allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen.

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Av 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) framgår att om viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av handling, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall ska han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgåas fullt ut ska den som begär handlingen underrättas om detta. Han ska också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen

föra talan hos kammarrätt. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223) följer att ett avslagsbeslut ska vara motiverat och försett med en anvisning om hur det kan överklagas.

I 15 kap. 9–13 §§ sekretesslagen finns särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling.

Av 15 kap. 9 § sekretesslagen framgår att myndighet som i sin verksamhet använder automatisk databehandling ska ordna denna med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Enligt 10 § ska myndighet på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. För det fall en myndighet avslår enskilds begäran om att själv få använda en terminal tillämpas vad som är föreskrivet om överklagande av beslut i 7 §.

Bedömning

K.B. begärde att få ta del av sin patientjournal genom att använda en dataterminal hos vårdgivaren. Av utredningen framgår inte när hon gjorde sin framställning första gången. Verksamhetschefen Lars Banke meddelade henne i en skrivelse den 7 november 2006 att detta inte var praktiskt genomförbart. K.B. vände sig därefter genom en skrivelse den 10 november 2006, rubricerad ”Överklagan av beslut”, till förvaltningschefen Ewald Ornstein med sin begäran. Hon uppgav att hon ”överklagade” Lars Bankes beslut och att hon emotsåg ett snabbt besked/beslut. I en svarsskrivelse den 15 november 2006 förklarade Ewald Ornstein att han inte fann anledning att ompröva Lars Bankes beslut och framhöll att K.B. hade fått kopior av hela sin journal. K.B. synes därefter, oklart när, ha kontaktat Ewald Ornstein i saken igen. Ewald Ornstein upprepade i skrivelse den 5 januari 2007 det besked han tidigare lämnat.

När det gäller den formella handläggningen av K.B:s framställning vill jag anföra följande.

Inledningsvis ger det som har framkommit skäl att allmänt framhålla att en myndighet inte kan avslå en begäran från en enskild om att få ta del av allmänna handlingar med hänvisning till att allmänna handlingar redan har lämnats ut till den enskilde. Detta gäller även om det skulle vara samma handlingar som efterfrågas.

Jag har ovan redogjort för relevanta delar av regelsystemet rörande utlämnande av allmänna handlingar. Av redovisningen framgår att det i 15 kap. 9–13 §§ sekretesslagen finns särskilda bestämmelser om upptagningar för auto-

matisk databehandling. Enligt dessa bestämmelser är en myndighet, med vissa undantag, skyldig att på begäran bereda den enskilde tillfälle att själv ta del av allmänna handlingar genom att använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över. Om myndigheten avslår en sådan begäran har den enskilde rätt att få ett formellt överklagbart beslut i ärendet.

Det anförda innebär följande. Verksamhetschefen Lars Banke fann att K.B:s begäran om att få ta del av sin journal genom att använda en dataterminal hos vårdcentralen inte kunde bifallas. Han borde således ha informerat K.B. om möjligheten att hänskjuta frågan till myndighetens avgörande för att på så sätt få till stånd ett överklagbart beslut. Jag utgår härvid från att Lars Banke inte genom delegation hade behörighet att fatta beslut på myndighetens vägnar i utlämnandeärenden. Efter att Lars Banke hade förklarat att vårdcentralen inte kunde tillmötesgå hennes begäran vände sig K.B. till förvaltningschefen Ewald Ornstein. Det har framkommit att K.B. i en skrivelse till Ewald Ornstein anförde att hon ”överklagade” Lars Bankes beslut och att hon begärde ett snabbt besked/beslut i saken. Ewald Ornstein borde mot den bakgrunden, om han hade behörighet därtill, ha meddelat ett överklagbart avslagsbeslut. För det fall han inte var behörig att fatta beslut i ärendet borde han i stället ha hänskjutit frågan till myndigheten.

Det kan alltså konstateras att K.B:s begäran inte har hanterats på ett formellt korrekt sätt. Den bristfälliga hanteringen har fått till följd att K.B. inte har kunnat få saken prövad i domstol, vilket är oacceptabelt. Det är anmärkningsvärt att landstinget inte ens efter JO:s remiss har kommit till insikt om att ett formellt överklagbart beslut skulle ha meddelats. Jag förutsätter att landstinget vidtar erforderliga åtgärder för att säkerställa att framställningar av aktuellt slag i fortsättningen hanteras i enlighet med regelsystemet på området.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.

Yttrande- och meddelarfrihet

Fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds yttrande- och meddelarfrihet

(Dnr 2136-2006)

Anmälan och utredning m.m.

I en anmälan till JO framförde L.R. klagomål mot sjukhusdirektören Tore Öberg och områdeschefen Mats G. Karlsson, Örebro läns landsting, angående ifrågasatt kränkning av yttrande- och meddelarfriheten.

Av anmälan och därtill fogade tidningsartiklar framgick bl.a. följande. En överläkare vid Universitetssjukhuset i Örebro (USÖ), G.S., hade skrivit debattartiklar i Nya Wermlands-Tidningen. I artiklarna var han kritisk mot hur Landstinget i Värmland agerade i ett ärende rörande konkurrensutsättning av Laboratoriemedicin Värmland. På grund av den kritik som G.S. hade framfört kontaktades han av företrädare för Örebro läns landsting. Landstingets agerande ledde till att G.S. sade upp sig från sin tjänst.

I en av de ingivna tidningsartiklarna, publicerad i nätupplagan av Nerikes Allehanda den 25 april 2006, skrevs bl.a. följande.

G.S., överläkare på USÖ, har sagt upp sig i protest. Han har blivit tillsagd att sluta skriva debattartiklar.

När artiklarna nådde USÖ:s ledning reagerade sjukhusdirektören Tore Öberg.

– Jag gav min områdeschef i uppdrag att informera om att G.S:s kritik är olämplig. Detta eftersom vi vill ha ett gott samarbete med vår största kund Värmlands läns landsting. Hans artiklar äventyrar det. Men vi har inte förbjudit honom att skriva insändare i media.

En annan av de ingivna artiklarna, publicerad i nätupplagan av Värmlands Folkblad den 27 april 2006, innehöll en intervju med G.S., i vilken han bl.a. uttalade följande.

– Min enhetschef kallade in mig och sa att han undersökt hur han skulle få tyst på mig, även om han sen medgav att han inte kunde göra det, säger G. S.

– Jag anser att han kränkte principerna om offentlighet och yttrandefrihet, och då tog jag konsekvenserna av det och valde att säga upp mig.

L.R. hemställde att JO skulle granska om Tore Öbergs och Mats G. Karlssons agerande hade inneburit att G.S:s yttrande- och meddelarfrihet hade kränkts.

Anmälan remitterades till Landstingsstyrelsen i Örebro läns landsting för utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan.

I landstingsstyrelsens yttrande, undertecknat av ordföranden Marie-Louise Forsberg-Fransson och landstingsdirektören Bo Anderson, anfördes följande.

Universitetssjukhuset i Örebro och Landstinget i Värmland har ingått ett avtal om köp av högspecialiserad vård samt i en avsiktsförklaring befast att samarbetet avser att vara långsiktigt. Baserat på ovan nämnda huvudavtal har också överenskommelser avseende köp av laboratorietjänster mellan Landstinget i Värmland och Universitetssjukhuset i Örebro träffats. Samarbete över landstingsgränserna är av stor vikt för det laboratoriemedicinska områdets utveckling och för att klara den framtida specialistläkarförsörjningen.

G.S. är en av tre överläkare vid klinisk kemiska laboratoriet inom det laboratoriemedicinska området vid Universitetssjukhuset i Örebro. Han har under ett halvårs tid vid ett flertal tillfällen i media kritiserat enskilda tjänstemän och tidigare kollegor vid Laboratoriemedicin Värmland.

Sjukhusdirektören Tore Öberg och områdeschef Mats G. Karlsson ansåg att det var besvärande om den framförda kritiken kunde uppfattas som härrörande från Universitetssjukhuset i Örebro då den framfördes av en viktig medarbetare vid klinisk kemiska laboratoriet. Under dessa förhållanden ansåg Tore Öberg och Mats G. Karlsson att det var motiverat att föra en diskussion med G.S. angående den framförda kritiken samt bemöta sakuppgifterna i densamma.

Enligt sjukhusdirektören skall vid samtalet med G.S. ha betonats att denne var i sin fulla rätt att utnyttja sina grundlagsskyddade rättigheter. Några åtgärder som kan uppfattas som repressalier har heller inte vidtagits mot G.S.

Offentliganställda har i sin tjänsteutövning självklart rätt att skriva debattartiklar och uttala sig för massmedierna. Detta förhållande är väl känt och framgår tydligt i landstingets informationspolicy. Något agerande i syfte att inskränka vare sig yttrandefriheten eller meddelarfriheten har, enligt sjukhusdirektören, inte på något sätt varit avsikten.

G.S. sände ett e-brev till bl.a. JO, i vilket han framförde synpunkter på Örebro läns landstings agerande. I e-brevet anförde G.S. bl.a. följande. Det var vid ett möte den 17 november 2005 som Mats G. Karlsson uppgav att han hade undersökt alla möjligheter att få tyst på honom. Vid samtalet betonades inte hans rätt att utnyttja yttrandefriheten. Av debattartiklarna framgick inte att han arbetade vid Universitetssjukhuset i Örebro eller Örebro läns landsting och enligt hans uppfattning var det inte dessa artiklar som föranledde samtalet, utan den omständigheten att han hade skickat en skrivelse till landstingsdirektören Tore Olsson, Landstinget i Värmland, med frågor kring bl.a. hur landstingets hantering förhöll sig till lagen om offentlig upphandling.

Till e-brevet var fogad en kopia av den aktuella skrivelsen till Tore Olsson samt en kopia av en skrivelse som hade ingetts till Landstingsstyrelsen i Örebro läns landsting inför dess avgivande av remissvar till JO. I skrivelsen till landstingsstyrelsen redogjorde G.S. för sin uppfattning om bakgrunden till mötet mellan honom och Mats G. Karlsson den 17 november 2005.

L.R. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 8 november 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

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. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen ske endast genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i förevarande fall.

Genom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen står det var och en fritt, om inte något annat är föreskrivet i förordningen, att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. författare och nyhetsredaktioner för offentliggörande i tidningar och andra tryckta skrifter (meddelarfrihet). Motsvarande reglering för lämnande av uppgifter till bl.a. radio och TV finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning rörande den egna myndighetens eller annan myndighets verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket yttrandefriheten används. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Det kan tilläggas att reglerna till skydd för yttrandefriheten självfallet inte fritar den anställde från skyldigheten att i arbetet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

Bedömning

G.S., som vid den aktuella tidpunkten arbetade som överläkare vid Universitetssjukhuset i Örebro, framförde bl.a. i tidningar kritiska synpunkter på hur

Landstinget i Värmland agerade i ett ärende rörande konkurrensutsättning av Laboratoriemedicin Värmland.

L.R. har ifrågasatt om inte G.S:s yttrande- och meddelarfrihet har kränkts och att detta skett genom att områdeschefen Mats G. Karlsson, på uppdrag av sjukhusdirektören Tore Öberg, kontaktat G.S. och därvid uttalat att den framförda kritiken varit olämplig då den äventyrade samarbetet mellan Örebro läns landsting och Landstinget i Värmland.

Det kan först konstateras att de åsikter som G.S. har framfört rörande Landstingets i Värmland agerande ligger inom ramen för yttrandefrihetens område. Frågan är om företrädare för Örebro läns landsting, till följd av de uttalanden som G.S. gjort, har handlat på sådant sätt att det har inneburit en kränkning av hans yttrande- och meddelarfrihet.

Landstingsstyrelsen har i sitt remissvar inte invänt mot att Tore Öberg och Mats G. Karlsson har agerat och uttalat sig i enlighet med vad som framgår av de ingivna tidningsartiklarna. Det har inte framkommit något som tyder på att G.S., i sitt arbete som överläkare vid Universitetssjukhuset i Örebro, skulle ha brutit mot direktiv rörande sjukhusets egen verksamhet. Jag utgår därför från att Mats G. Karlsson, på uppdrag av Tore Öberg, kontaktade G.S. i anledning av den kritik som han hade framfört mot Landstinget i Värmland, samt att Mats G. Karlsson vid detta samtal bl.a. uttalade att han undersökt möjligheterna att ”få tyst på” G.S., men att Mats G. Karlsson också konstaterade att detta inte var möjligt.

L.R. har i sin anmälan utgått från att det var G.S:s artiklar i massmedia som föranledde landstinget att agera och att frågan därmed är om hans meddelarfrihet har kränkts. G.S. har gjort gällande att det egentliga skälet till landstingets kontakt med honom var den skrivelse som han hade tillställt landstingsdirektören i Värmland. Utredningen ger inte klart besked om hur det förhåller sig i detta hänseende. Frågan saknar dock avgörande betydelse för min bedömning i detta fall.

I sitt remissvar har landstingsstyrelsen, med utgångspunkt i den kritik som G.S. framfört under en längre tid i media, anfört att det inte har funnits någon avsikt att kränka hans yttrandefrihet eller meddelarfrihet. Enligt styrelsen var syftet med samtalet att föra en diskussion med G.S. angående den framförda kritiken samt att bemöta sakuppgifterna i densamma, bl.a. mot bakgrund av att kritiken kunde uppfattas som härrörande från Universitetssjukhuset i Örebro. I remissvaret anförs vidare att det vid samtalet betonades att G.S. var i sin fulla rätt att utnyttja sina grundlagsskyddade rättigheter. Att detta togs upp av Mats G. Karlsson har dock tillbakavisats av G.S.

Det är i och för sig förståeligt att en myndighet inte vill att det sprids uppgifter som kan störa den egna verksamhetens samarbete med annan verksam-

2008/09:JO1

het. Mot den bakgrunden är det knappast förvånande att Örebro läns landsting ville informera G.S. om de eventuella konsekvenser för den egna myndighetens verksamhet som den framförda kritiken kunde få. Försiktighet är emellertid påkallad om en myndighet med en anställd vill diskutera frågor som har direkt samband med uppgifter som den anställde har lämnat i medierna eller på annat sätt gett uttryck för. Ett samtal mellan företrädare för myndigheten och den anställde får inte föras på ett sådant sätt att den anställde uppfattar det som en kränkning av yttrande- och meddelarfriheten.

Jag anser inte att jag har underlag för att påstå att landstingets avsikt har varit att inskränka G.S:s yttrande- och meddelarfrihet. Såvitt framkommit har heller inga repressalier förekommit. Det råder dock inte något tvivel om att G.S. för sin del har ansett att hans yttrandefrihet kränkts och att detta enligt hans mening hade samband med den skrivelse som han tillställde landstingsdirektören i Värmland. Oavsett om det var skrivelsen eller debattartiklarna som var skälet till landstingets kontakt med G.S. har han reagerat starkt negativt på Mats G. Karlssons uttalande att denne undersökt möjligheterna att ”få tyst på honom”. Även om Mats G. Karlsson i samband med detta uttalande också konstaterat att det inte fanns någon möjlighet att hindra G.S. från att framföra sina kritiska synpunkter, kan jag ha viss förståelse för att G.S. uppfattade landstingets kontakt med honom som ett sätt att försöka påverka hur han använde sin yttrandefrihet. Vad som förevarit kan ses som ett belysande exempel på vikten av att en offentlig arbetsgivare inte agerar på ett sådant sätt, t.ex. genom att använda ett olämpligt ordval, att den anställde bibringas uppfattningen att han eller hon inte fritt får ge uttryck för sina åsikter.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Fråga om en tjänstemans åtgärd att kalla en anställd, som uttalat sig i en tidningsartikel, till ett samtal inneburit en kränkning av den anställdes meddelar- och yttrandefrihet. Även kritik mot tjänstemannen för att hon under samtalet ställt frågor om politiska åsikter m.m.

(Dnr 5531-2006)

Anmälan

Michael Ohlsson, lärare vid Kulturskolan i Hofors kommun, anmälde i en skrivelse till JO kulturskolans chef, Ritva Snellman.

Michael Ohlsson anförde i huvudsak följande. Han hade kallats till ett möte med Ritva Snellman för att förhöras om sina politiska åsikter. Förhöret

hade motiverats med att det var chefens skyldighet att förvissa sig om att det inte fanns några rasister bland personalen. Det framfördes vid förhört att en chef skall känna till personalens åsikter i fråga om främlingsfientlighet och det sades att det var viktigt att alla hade samma värdegrund. Hans arbete i det parti han tillhör ifrågasattes och det påstods att partiet står för rasistiska åsikter. Han upplevde att förhört skedde under tvång, underförstått ett hot om avsked, och han tror att det var initierat av den politiska ledningen i kommunen. Han anser att kommunen försöker begränsa yttrandefriheten och invånarnas fria åsiktsbildning.

Utredning

Barn- och utbildningsnämnden i Hofors kommun yttrade sig över vad anmälaren anfört enligt följande.

Bakgrund

En näringsidkare och medlem i det lokala partiet Folkhemmet Hofors-Torsåker anslög på dörren till sin lokal affischer, som av många uppfattades som främlingsfientliga. Tidningen Arbetarbladet rapporterade ingående om dessa affischer och kommenterade även på ledarplats. Bl.a. förekom frågor till partikamrater om hur de ställde sig till påståendena som framfördes på affischerna. Anmälaren, Michael Ohlsson, var en av dem, som utfrågades.

Kulturskolans chef, där anmälaren är anställd, uppfattade inte av tidningsartiklarna klart om anmälaren tog avstånd från främlingsfientliga åsikter eller ej. Eftersom anmälaren under kafferaster m.m. framfört bestämda politiska åsikter, väcktes en oro hos kulturskolechefen för att otillbörlig påverkan på eleverna kunde föreligga. Dessutom fanns en oro för hur elevernas föräldrar kunde uppfatta situationen. Kulturskolechefen hade mottagit telefonsamtal från föräldrar, som var missnöjda med undervisningen och medarbetare hade uttryckt olustkänslor inför de återkommande politiska diskussionerna på arbetsplatsen.

Kulturskolechefen beslutade därför om ett samtal med anmälaren med följande syften:

- att utröna om Michael Ohlsson kände till de värdegrunder som gäller för skolan och säkerställa att han tillämpade dessa i sin yrkesverksamhet
- att förvissa sig om att anmälaren i sin verksamhet inte gav uttryck för värderingar oförenliga med skolans värdegrunder
- att ärligt och uppriktigt utåt kunna gå i god för att anmälaren utförde sitt arbete i enlighet med svenska skolans normer och värdegrunder
- att eventuellt vid behov kunna stödja anmälaren

Samtalet

Kulturskolechefen har uppgivit att hon inte kände sig nöjd med hur samtalet kom att förlöpa och att hon kände sig förvirrad av anmälarens uppträdande

under samtalet. Hon kände att samtalet drevs till en icke yrkesmässig nivå och att hon själv blev för känslomässigt engagerad och ägnade sig för mycket åt argumentation. Kulturskolechefen beklagar detta djupt.

Det har framkommit att anmälaren i hemlighet spelade in detta samtal och sedan lät andra lyssna på detta. Det vore intressant att få veta JO:s syn på att röja vad som sagts under ett medarbetarsamtal.

Samtalets resultat

Enligt vad kulturskolechefen uppger, har hon under samtalet upplevt att hon i fortsättningen inte behöver oroa sig för att anmälaren bedriver otillåten propaganda i närvaro av elever.

Kulturskolechefen är dock missnöjd med själva samtalets genomförande, eftersom hon inte lyckats hålla detta på en korrekt nivå. Samtalet hölls på basis av det förtroendefulla förhållande chefen upplevt i förhållande till anmälaren och detta spelade stor roll för vad som sades. Efter samtalet kände hon en oro för att anmälaren kunde ha uppfattat samtalet på fel sätt, vilket ju blivit fallet, eftersom det föreligger en anmälan.

Det är alltså enligt kulturskolechefen bra att samtalet ägt rum, men det skulle ha genomförts annorlunda.

Kommentarer till inslag i anmälan

I anmälan förekommer citatet ”det är chefens skyldighet att förvissa sig om att inga rasister finns bland personalen”. Det är mycket möjligt att orden fallit så, men innebörden var egentligen ”det är chefens skyldighet att förvissa sig om att inga främlingsfientliga åsikter framförs i samband med arbetet med eleverna”. Det är förståeligt att yttrandet uppfattas som ett hot, men detta har absolut inte varit avsikten, utan enbart att förvissa sig om att verksamheten vid skolan bedrivs i enlighet med de värdegrunder som gäller.

Skollagen 1 kap. 2 § framhåller att var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och särskilt (2 punkten) aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

I läroplaner för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94, 2.8 p) anges att rektor har ett särskilt ansvar för

- Skolans program för att motverka alla former av trakasserier och mobbning bland elever och anställda.

Påståendet att anmälarens parti skulle vara rasistiskt kommer sig av att skildringarna i Arbetarbladet gav ett sådant intryck. Detta är en del i hur samtalet inte genomfördes som önskat, eftersom en anställd i personalsamtal inte ska behöva svara för de åsikter ett parti hyser – sådana samtal kan föras i andra sammanhang. Påståendet borde istället ha varit en fråga, som är helt naturlig i samband med den oro för verksamheten, som kulturskolechefen kände.

Yttrandet ”det är viktigt att vi har samma värdegrund” skulle korrekt ha formulerats ”det är ett krav att vi *arbetar* efter samma värdegrund”, vilket ju också var den egentliga innebörden i yttrandet. Skolans värdegrund är viktig och den betonas i alla dokument rörande skolverksamheten. Som chef för en skola måste man tydligt verka för att värdegrunden följs.

Anmälaren uppger att han i en tidningsartikel tagit avstånd från rasistiska åsikter. Kulturskolechefen upplevde inte tidningsartiklarna som ett sådant

klargörande, utan hon kände fortfarande oro för hur anmälaren bedrev sin undervisning. Det är inte tillåtet att efterforska personalens politiska åsikter, men om åsikterna är kända och upplevs strida mot skolans värdegrunder, måste det vara på sin plats att förvissa sig om att dessa åsikter inte kommer till uttryck i det dagliga arbetet med eleverna.

”Att förhöret sker under tvång är uppenbart.” Det är fel att kalla ett personalsamtal förhör. Samtalet ägde rum med ovan angivna syften. Graden av tvång kan diskuteras. Det är normalt, att, när arbetsledaren kallar till samtal, finner man sig. Detta var ett viktigt samtal för att säkerställa att verksamheten i skolan sker enligt gällande normer och värdegrunder och hade inte som syfte att utröna anmälares åsikter. Det är en förutsättning i jobbet, och t.o.m. avtalat i bl.a. samverkansavtal, att ha medarbetarsamtal när man behöver reda ut sådant som har med jobbet att göra. Det ligger i arbetet att tidigt och fort reda ut frågeställningar. Det ”tvånget” som finns i detta är de avtal man går in i med anställningsavtalet.

Vidare vill nämnden framhålla att det inte finns någon önskan att begränsa yttrandefriheten och åsiktsbildningen. Tvärtom strävar kommunledningen efter öppenhet och samverkan med kommunens invånare, vilka ju är de yttersta uppdragsgivarna för kommunens verksamheter. Under 2005 genomfördes ett stort antal s.k. dialogmöten för att utröna invånarnas syn på kommunen och dess verksamhet och styrning. Dessa dialoger ligger till grund för kommunens arbete med en s.k. Färdplan.

Vidare antyder anmälaren att det påstådda förhöret ska ha initierats av den politiska ledningen. Detta är ett fullständigt grundlöst påstående. Det finns absolut ingen i ledningen, som tagit sådant initiativ och heller ingen, som skulle kunna tänka sig att göra detta. Kommunledningen och nämnden delar anmälares höga tankar om den aktuella chefen och är övertygad om att samtalet ägt rum med vällovliga syften, men att det råkat bli olyckligt utformat.

Påståendet att anställningen skulle vara i fara måste bestämt avvisas. Ingen anställd i Hofors kommun har någonsin blivit avskedad p.g.a. sina åsikter och det kommer heller aldrig ske och det har inte heller uttryckts hot eller antydningar om sådant förfarande. Skulle det visa sig att någon anställd i sin yrkesverksamhet ger uttryck för och propagerar för främlingsfientliga åsikter, skulle andra åtgärder än avskedande vidtas, men inte enbart av det skälet att den anställde *hys* dessa åsikter.

Sammanfattning

1. Kulturskolechefen har haft ett personalsamtal med anmälaren med främsta syfte att säkerställa att verksamheten i skolan inte kränker elever eller skolans av riksdagen fastställda värdegrunder samt att kunna klargöra att elevernas föräldrar inte behöver oroa sig för otillbörlig påverkan i Kulturskolan. Det har absolut inte funnits något uppsåt att kränka anmälares åsiktsfrihet.

2. I den situation, som rådde, utvecklades samtalet genom interaktionen till något som av anmälaren upplevdes som ett förhör angående politiska åsikter. Detta är djupt beklagansvärt.
3. Kommunledningen har inte initierat ett ”förhör” angående politiska åsikter.
4. Det finns i kommunen ingen önskan att inskränka åsikts- eller yttrandefriheten, utan strävan är istället efter största möjliga öppenhet och demokrati.
5. Det finns, har aldrig funnits och kommer aldrig att finnas något åsiktsregister i kommunen och det är inte tillåtet för chefer att försöka uttröna de anställdas personliga åsikter.
6. Kommunen beklagar djupt att anmälaren upplevt händelsen som kränkande, men konstaterar med lättnad, att kulturskolechefen kunnat klarlägga att hon utför sitt arbete på ett godtagbart sätt.

Barn- och utbildningsnämndens yttrande

Hofors kommun verkar bl.a. enligt regeringsformen 1 kap. 2 § 1 st ”Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet”. 1 kap. 2 § 3 st ”... motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung ...” och respekterar självklart 2 kap. 2 § regeringsformen.

Det åligger kommunen ett ansvar att arbeta för att elever i kommunens skolor inte utsätts för kränkande behandling eller främlingsfientlig påverkan. För detta ändamål är det berättigat att kommunens chefer håller sig underrättade om hur verksamheterna bedrivs. Ett medel i sammanhanget kan vara medarbetarsamtal. Dessa samtal får självfallet inte ha karaktären av utfrågning om personliga åsikter, utan ska inriktas på verksamheten.

I detta fall har ett samtal i vällovligt syfte ägt rum, men samtalet har tyvärr kommit att få ett olyckligt förlopp, vilket djupt beklagas. Samtalet har dock haft det goda med sig, att anmälaren friats från eventuella misstankar om otillbörligt beteende i sin yrkesutövning.

Anmälaren har haft möjlighet att tillsammans med sin chef och/eller kommunens personalenhet reda ut det inträffade, men valt att avstå.

Kulturskolechefens agerande är förståeligt med tanke på den mediala uppmärksamheten i ärendet.

Till yttrandet var fogat ett utdrag ur kulturskolechefens personliga anteckningar över vad som inträffat. Bland annat framgick följande:

29/9–1/10 läser jag i den lokala pressen Arbetarbladet om ”Invandrarfientlig kvinna i fullmäktige och om att det hon uttrycker kan vara brottsligt”. – – – Den lokala pressen fortsätter skriva om detta och lyfter fram ett lokalt parti och speciellt en politiker i detta parti som främlingsfientlig – – – Flera personer jag träffar i samhället reagerar starkt på de ord och uttryck denna politiker skrivit ner och som de läst i hennes affär. I en av tidningsartiklarna uttrycker sig de övriga partikamraterna och jag upptäcker att lärare Michael är med i bild och får mig att tänka på ”kan detta innebära något för min verksamhet?”

Jag känner att jag inte kan säkerställa verksamheten. Två personer i verksamheten undrar om jag vet ”var jag har Michael, är du säker på hur han hanterar detta tillsammans med eleverna”. Jag diskuterar med min chef, som anser att jag givetvis ska prata med Michael om jag inte kan säkerställa verksamheten – – – Anledningen till att jag inte kan säkerställa verksamheten är ”hur hanterar Michael händelserna som beskrivs i media i mötet med elever-

na”, han har dock många nya arbetssituationer – – – Jag känner osäkerhet i hur han tolkar och förhåller sig i pedagogens grundläggande värden, hur han tyder rasism, främlingsfientlighet, lika människors värde och hur han förhåller sig som pedagog att ge saklig och allsidig information/kunskap. Syftet med samtalet är att säkerställa verksamheten. Jag vill känna säkerhet i att besvara eventuella frågor rörande Michaels roll som lärare från elever och föräldrar.

Jag ringer Michael 4/10 och ber om en träff. Han undrar över vad och jag säger ”det har skrivits en del i pressen om rasism och främlingsfientlighet att jag ser ditt fotografi i tidningen och är rädd för hur verksamhetens elever ska uppfatta detta” – – –

Vi träffas och pratar. Jag känner inget konstigt i det. Vi har diskuterat och pratat ganska öppet om olika saker sedan han anställdes. Efter samtalet känner jag mig aningen misslyckad som chef. Jag ringer min chef och berättar hur jag känner. Jag konstaterar att det är svårt att prata om värdegrunder, att jag var osäker, otydlig och för personlig – – – Efter cirka 40 minuter finner jag att jag förstår Michael och att jag kan säkerställa verksamheten. Jag säger det till honom ”du arbetar utifrån ditt pedagogiska ansvar”. Dagen efter reflekterar jag över samtalet och finner att jag måste bli bättre på att ”dialoga”, att inte bli påverkad av situationer, vara tydligare och inte uttrycka personliga värderingar.

– – –

Det finns ingen som helst sanning i att jag är sänd av någon politisk ledning, att jag förhör personalen om deras personliga åsikter, att jag försöker få honom att lämna sitt parti, att jag försöker skapa splittring mellan partikamrater, att jag skulle förmå honom att lämna partiet, att samtalet har skett under tvång eller att det handlar om hot om avsked.

Alla får ha sina personliga värderingar/ideologier. Men som pedagog är det viktigt att vi verkar i andan av vårt styrdokument. Att vi rättar oss efter de gemensamma spelregler som fastställs på arbetsplatsen. Det är helt utifrån arbetets uppdrag och mitt yttersta ansvar som jag samtalat med Michael.

Michael Ohlsson kommenterade remissvaret. Han vidhöll sin anmälan samt anförde att flera påståenden i nämndens yttrande var osanna och kränkande. Han bifogade också vissa handlingar, bl.a. en upptagning av samtalet mellan honom och Ritva Snellman.

Michael Ohlsson återkom senare med en ytterligare skrivelse. Han anförde att han fått kritik för att han anmälde förhöret till JO och att kulturskolechefen sökt efter källorna till uppgifterna i tidningarna. Han anförde vidare att han fått en skrivelse med övervägande om varning för sen ankomst samt brister i uppträdandet och då han kommenterat detta i massmedia hade han kritiserats av kulturskolechefen och personalchefen. Han anser att hans yttrandefrihet kränkts. Till skrivelsen fogades flera bilagor.

I ett beslut den 2 november 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

I 2 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av föreskrifterna i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen.

Genom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står var och en fritt att, med vissa i förordningen angivna undantag, meddela uppgifter och underrättelser i vilket 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 det finns en särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen anger är ett skydd gentemot "det allmänna", t.ex. kommunens valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin 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 anställda använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på medverkan i tryckt skrift har i princip ansetts vara otillåten enligt tryckfrihetsförordningen.

I 2 kap. 2 § regeringsformen stadgas vidare att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i t.ex. politiskt hänseende.

Vad som har kommit fram i detta ärende föranleder följande uttalanden.

Ritva Snellman har uppgett att hon med anledning av Michael Ohlssons uttalanden i tidningen kände en oro för hur han bedrev sin pedagogiska verksamhet och att hon kände att hon inte kunde säkerställa verksamheten. Hon bad därför om en träff i syfte att utröna bl.a. om han kände till de värdegrunder som gäller för skolan, säkerställa att han tillämpade dessa i sin yrkesverksamhet och förvissa sig om att han i sin verksamhet inte gav uttryck för värderingar oförenliga med skolans värdegrunder.

Av Ritva Snellmans egen redogörelse framgår enligt min mening att den direkta bakomliggande anledningen till att hon kallade Michael Ohlsson till samtalet var en tidningsartikel i vilken ett uttalande av Michael Ohlsson citerades. Även om avsikten inte varit att lägga Michael Ohlsson detta uttalande till last måste det med hänsyn till omständigheterna ha stått klart för Ritva Snellman att kallelsen av Michael Ohlsson kunde uppfattas på detta sätt. Med hänsyn emellertid till att samtalet motiverades inte endast av tidningsuttalandena kan jag inte göra gällande att Ritva Snellman redan genom kallelsen har ingripit mot Michael Ohlsson på ett enligt tryckfrihetsförordningen otillåtet sätt.

Michael Ohlsson har emellertid anfört att han under mötet förhöordes om sina politiska åsikter och att förhöret skedde under tvång. Han har bl.a. anfört att kulturskolechefen skulle ha framfört att ”det är chefens skyldighet att förvissa sig om att inga rasister finns bland personalen” och ”det är viktigt att vi har samma värdegrund”. Av den upptagning av samtalet som Michael Ohlsson lämnat in framgår vidare att kulturskolechefen frågat bl.a. ”var han står”.

Av Ritva Snellmans egna anteckningar framgår att hon var missnöjd med hur samtalet kom att genomföras. Hon ansåg inte att hon lyckats hålla det på en korrekt nivå. Nämnden har medgett att samtalet fått ett olyckligt förlopp. Detta har beklagats, men det har framhållits att syftet med samtalet har varit vällovligt.

En arbetsledare eller en annan person i chefsställning måste iaktta stor försiktighet när han eller hon tar upp frågor med anställda som rör deras grundlagsskyddade fri- och rättigheter. I detta fall har i samtalet med Michael Ohlsson ställts frågor om hans åsikter i politiska ställningstaganden. Förfarandet är självfallet inte godtagbart och Ritva Snellman förtjänar i detta avseende kritik.

Remissvaret tyder på att det aktuella regelverket är väl känt inom nämndens verksamhet. Jag avslutar därför ärendet med den kritik som ligger i det sagda.

Vad Michael Ohlsson i övrigt framfört föranleder således inte någon åtgärd av mig.

2008/09:JO1

En skola avslutade sitt samarbete med en ”skolpräst” efter att denne undertecknat ett upprop mot kyrklig välsignelse av registrerade partnerskap. Fråga om yttrandefriheten hade kränkts

(Dnr 1277-2006)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde R.A. klagomål mot Streteredsskolan i Möln-dals kommun. Klagomålen avsåg det förhållandet att rektorn på Streteredsskolan hade avbrutit samarbetet med en ”skolpräst”, T.S., med hänvisning till att denne på en hemsida på Internet undertecknat ett upprop mot kyrklig välsignelseakt för homosexuella par och att detta stred mot värdegrunden i skollagen. R.A. ifrågasatte om inte rektors åtgärd innefattade åsiktsförtryck och diskriminering av oliktankande. Till anmälan fogades kopior av vissa handlingar.

Utredning

Inledningsvis inhämtade en föredragande hos JO upplysningar från rektor Björn Blomgren vid Streteredsskolan.

Därefter remitterades anmälan till Barnomsorgs- och utbildningsnämnden i Möln-dals kommun för utredning och yttrande. I sitt remissvar anförde nämnden följande.

Rektor Björn Blomgren vid Streteredsskolan i Källered har besvarat ett antal skrivelser angående det avbrutna samarbetet med T.S. genom att hänvisa till en skrivelse som inkom till barnomsorgs- och utbildningsförvaltningen den 17 mars 2006 (dnr 55/06 611). Barnomsorgs- och utbildningsnämnden beslutar att som eget yttrande till JO uttala att man ställer sig bakom den skrivelse som rektorn upprättat.

Den nämnda skrivelsen, upprättad av rektor Björn Blomgren, löd enligt följande.

För ca 5 år sedan fick jag en förfrågan från kyrkorna i Källered om de kunde ha en gemensam person för att samarbeta med skolan. Jag svarade ja på den frågan och det blev T.S. som blev deras representant. Vi gjorde upp att han skulle komma på en bestämd tid för att ha andakt med de elever som ville ha det på sin rast. T.S. var förälder på skolan och var i den egenskapen med i brukarrådet på skolan.

Titeln som skolpastor är något som vi ej har diskuterat utan den rollen har T.S. tagit sig själv. Jag vill i detta sammanhang klargöra att det inte har förekommit något som helst anställningsförhållande.

Under åren som gått sedan samarbetet startade har jag ibland fått frågan vad en präst gör på skolan. För det är ju ingen självklarhet att man har en präst på skolan. Jag har försvarat det hela med att han kommer på en bestämd tid för att de som vill skall få en möjlighet att samtala med honom. T.S. har

under dessa åren genom sin närvaro under ca 3 timmar i veckan varit en tillgång för en del elever och skall ha en eloge för detta.

Nu avbryter jag detta samarbete för det får inte finnas minsta tvivel om skolans inställning till homosexuella. T.S. har tagit klar ställning mot välsignelse av homosexuellt partnerskap.

Mitt beslut bygger på de grundläggande värderingar som skall styra arbetet i skolan. Dessa värderingar finns i skollagens portalparagraf vilken skolans läroplan bygger på och jag citerar från läroplanen:

Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla.

R.A. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 6 februari 2008 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF) sägs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom lag – eller i vissa fall genom annan författning – i den utsträckning som medges i 13 §. I den sistnämnda bestämmelsen stadgas att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar i yttrandefriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Enligt Europakonventionen, som gäller som svensk lag, har var och en rätt till yttrandefrihet och denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser (artikel 10 punkten 1).

I 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen (1985:1100) föreskrivs följande.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt
2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

I 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) återfinns uttalanden om de grundläggande värden som skolan skall förmedla. Delar härav har citerats i remissvaret.

Bedömning

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Skyddet innebär att myndigheter, till vilka räknas även bl.a. kommunala förvaltningar, inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en enskild för att denne använt sig av sin grundlagsfästa rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning i en viss fråga.

Verksamheten i skolan skall enligt 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. I detta ligger bl.a. att eleverna skall bibringas respekt för andra människors grundlagsfästa rättigheter såsom yttrandefriheten. Samtidigt gäller att den som är verksam i skolan skall särskilt verka för att aktivt motarbeta kränkande behandling och främja aktning för varje människas egenvärde.

Av utredningen framgår bl.a. följande. Streteredsskolan hade under flera år ett samarbete med T.S. i hans egenskap av präst. Efter det att T.S. på en hemsida på Internet hade undertecknat ett upprop mot kyrklig välsignelse av registrerade partnerskap avbröt skolan samarbetet för att, som anförts i remissvaret, ”det inte får finnas minsta tvivel om skolans inställning till homosexuella”. I remissvaret anges att beslutet bygger på de grundläggande värderingar som skall styra arbetet i skolan.

Såvitt framkommit var det T.S:s undertecknande av uppropet, dvs. ställningstagandet mot välsignelse av registrerade partnerskap, som fick skolan att agera. Att skolan avslutade samarbetet hade alltså ett samband med att T.S. använde sig av sin yttrandefrihet.

Såsom framgår av det ovan anförda måste en enskilds grundlagsskyddade fri- och rättigheter respekteras, och de åtgärder som vidtas av det allmänna får inte ha karaktär av bestraffning eller något slags sanktion för att han eller hon har utnyttjat sin rätt. När det gäller anställningsärenden kan det dock finnas situationer där det med hänsyn till omständigheterna får anses godtagbart att vidta åtgärder mot en enskild på grund av förhållanden som har samband med att han eller hon har utnyttjat sina grundlagsfästa fri- och rättigheter (se t.ex. AD 2007 nr 20). Motsvarande måste självfallet gälla i fall som det förevarande där den enskilde inte är anställd, utan ställer sina tjänster till förfogande genom någon form av överenskommelse.

Det kan alltså, trots att det finns en koppling till utnyttjandet av yttrandefriheten, vara försvarbart att en skola avslutar samarbetet med t.ex. en skolpräst om denne gett uttryck för sådana åsikter att det står klart att han eller

hon i sin praktiska verksamhet inom skolan kan förväntas agera på ett sätt som står i direkt strid med den tidigare nämnda portalparagrafen i skollagen. Det skall dock framhållas att den svåra avvägning, som skolan måste göra för att nå fram till sitt ställningstagande, givetvis måste ske med den utgångspunkten att grundlagen är överordnad annan lag och att skolan, liksom alla andra myndigheter, är skyldig att respektera grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet.

I det aktuella fallet synes skolledningen ha befarat att den omständigheten att T.S. undertecknat uppropet innebar att han hade en negativ inställning till homosexuella, eller att det i vart fall fanns risk för att det av andra uppfattades så, och att detta i sin tur kunde inverka på hans verksamhet i skolan. Enligt min mening har skolledningen inte, endast på grundval av T.S:s undertecknande av uppropet, kunnat dra någon som helst slutsats om hur hans verksamhet inom skolan skulle kunna påverkas. Jag menar följaktligen att rektors agerande måste anses ha innefattat en kränkning av yttrandefriheten.

Med dessa uttalanden lämnar jag saken.

Övriga områden

Försäkringskassans handläggning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar

(Dnr 549-2007)

J.T. var anställd som handläggare vid Försäkringskassan. I en anmälan till JO klagade han bl.a. på följande. Den 25 januari 2007 framställde han en begäran till Försäkringskassan om att få ta del av samtliga ansökningshandlingar som inkommit med anledning av att kassan hade utlyst tjänster inom ett projekt. Försäkringskassan svarade honom samma dag att han, av respekt för dem som hade sökt tjänsterna, endast kunde få ta del av namnen på dem som sökt tjänsterna. Däremot kunde han inte få del av deras personliga ansökningshandlingar.

Nästa dag begärde han på nytt att få ta del av samtliga handlingar. Då frågade tjänstemannen på Försäkringskassan varför han önskade ta del av dessa handlingar. Samtidigt fick han åter besked om att handlingarna inte lämnas ut av respekt för dem som sökt. Han framställde då en begäran om att beslutet skulle omprövas, men fick, trots upprepade påminnelser, inte beslutet omprövat.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss över anmälan. J.T. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I sitt beslut den 7 februari 2008 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon bestämmelse om sekretess – 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 att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas, om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig (se t.ex. JO 2003/04 s. 447).

Den som får besked om att en framställning inte kan tillmötesgå fullt ut skall, enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten. Den enskilde skall även underrättas om att det krävs ett beslut av myndigheten för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF får en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Bedömning

Handläggningen av framställan om utlämnande av allmänna handlingar

Av utredningen framgår att handläggande tjänsteman vid hanteringen av J.T:s begäran kände tvekan till att lämna ut de begärda handlingarna enbart på grund av att J.T. var anställd vid Försäkringskassan och att andra anställda gett in vissa av de handlingar som efterfrågades. Det finns därför anledning att framhålla att rätten att ta del av uppgifter som finns i allmänna handlingar, som är offentliga, gäller envar. Följaktligen gäller denna rätt även den som är anställd hos den myndighet som förvarar handlingen. Den okunskap som förelagat i denna del har bidragit till att J.T. utan laglig grund blivit nekad att ta del av allmänna handlingar, trots att de var offentliga.

Försäkringskassan har dessutom, vilket har konstaterats i remissvaret, åsidosatt sin skyldighet att underrätta J.T. om möjligheten att få frågan hänskjuten till myndigheten för beslut och att det krävs ett sådant beslut för att ett avgörande skall kunna överklagas. Vidare har Försäkringskassan, efter det att J.T. den 26 januari 2007 gett uttryck för sin önskan att få beslutet omprövat, åsidosatt sin skyldighet att hänskjuta frågan till länskontoret för beslut i frågan. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Av utredningen framgår därutöver följande. Efter att J.T. fått avslag på sin begäran om att få ta del av handlingarna begärde han den 26 januari 2007 på nytt besked om han fick ta del av handlingarna. Begäran upprepades den 31 januari 2007. Av remissvaret framgår att Maj-Britt Engströms tjänsteresor m.m. medförde att J.T. först den 6 februari 2007 fick ett nytt besked i frågan, denna gång med innebörd att han fick ta del av de efterfrågade handlingarna. Beskedet innebar vidare att han skulle få kopior av handlingarna den 13 februari 2007, dvs. en vecka senare.

Det förhållandet att en begäran om handlingsutlämnande fördröjs på grund av en tjänstemans tjänsteresor eller arbetsituation i övrigt är givetvis inte acceptabelt. En myndighet måste organisera sin verksamhet på sådant sätt att den kan uppfylla de krav som följer av TF och sekretesslagen, inte minst kravet på skyndsamt handläggning av framställningar om handlingsutlämnande. Vidare borde J.T., efter det att myndigheten fann att rätt därtill förelåg, utan onödigt dröjsmål fått ta del av handlingarna. Det var således felaktigt att

2008/09:JO1

avvakta utlämnandet av handlingarna till dess att Maj-Britt Engström en vecka senare hade ett ärende till J.T:s arbetsplats i Helsingborg.

Efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § TF

Försäkringskassan har i remissvaret anført att det inte var oförenligt med efterforskningsförbudet i TF att fråga J.T. vilket syfte han hade med sin begäran, eftersom det kunde gälla sekretess för handlingarna.

Efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § TF ger vika om det behövs för att myndigheten skall kunna pröva om handlingarna kan lämnas ut. En sådan situation föreligger om den handling som efterfrågas innehåller uppgifter som omfattas av en bestämmelse om sekretess i sekretesslagen, som medför att uppgifterna kan vara belagda med sekretess. Genom att fråga sökanden om vem han är och vilket syfte han har med handlingen, är det möjligt att en prövning – i enlighet med vad som anges i tillämplig bestämmelse om sekretess – utmynnar i att handlingen kan utlämnas till honom utan risk för att den som skyddas av sekretessen skadas.

Såvitt framkommit fanns det inte någon tillämplig sekretessbestämmelse för uppgifterna i de efterfrågade ansökningshandlingarna. Det fanns således inte någon laglig grund för Försäkringskassan att utreda syftet med J.T:s begäran. Försäkringskassan har därför brutit mot det s.k. efterforskningsförbudet och kan inte undgå allvarlig kritik för det.

Kritik mot ett kommunalt bostadsbolag för brister i handläggningen av en begäran om att få ut allmänna handlingar; bl.a. uttalanden om skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning

(Dnr 1345-2007 och 1346-2007)

Anmälningarna

Kajsa Lindmark och Hanna Borglund framförde i två likalydande anmälningar klagomål mot det kommunala bolaget Byggebo i Oskarshamn AB. Av anmälningarna och bifogade handlingar framgick i huvudsak följande.

Den 20 mars 2007 begärde anmälarna muntligen att få ta del av vissa handlingar hos bolaget. De upplystes om att de inte kunde få del av handlingarna. Dagen efter begärde de ytterligare en gång muntligen att få ta del av handlingar, därefter lämnades en skriftlig begäran in. Framställningen avsåg kopia av de allmänna handlingar som rör verkställande direktörens anställningsavtal, löneavtal och andra till anställningen kopplade avtal, kopia av de allmänna handlingar som rör styrelseordförandes styrelsearvoden och andra

till uppdraget kopplade avtal samt kopia av de allmänna handlingar som rör vilka entreprenörer som anlitats under tiden den 1 januari 2000 till den 21 mars 2007. Den 22 mars var framställningen färdigbehandlad av bolaget. Vissa delar av begäran avslogs, bl.a. med hänvisning till en inte närmare specificerad dom i ett liknande ärende hos Kammarrätten i Stockholm och till att arbetet med att ta fram vissa av uppgifterna skulle vara en för stor arbetsinsats. Beslutet saknade anvisning om hur det kunde överklagas. Vidare uppgav bolaget att om ytterligare information begärdes skulle bolaget debitera 6 000 kr exklusive moms för framtagandet. Anmälarna ifrågasatte bolagets handläggning. De uppgav också att anställda hos bolaget hade efterfrågat namn, legitimation, uppdragsgivare och vad handlingarna skulle användas till.

Utredning

Bolaget anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts. Verkställande direktören Mats Adelgren anförde i huvudsak följande.

Byggebo är ett helägt kommunalt bostadsbolag. Detta innebär att Byggebo enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen skall tillämpa de bestämmelser om allmänna handlingar som återfinns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Kajsa Lindmark och Hanna Borglund har enligt sina anmälningar den 20 mars 2007 muntligen begärt att få ut offentliga handlingar från Byggebo men nekats detta av bolagets nyanställda tekniske chef. Begäran upprepades den 21 mars utan att handlingarna lämnades ut. Först sedan man skriftligen begärt handlingarna fick man den 22 mars ut vissa av dessa medan andra sekretessbelades av Byggebo. Samma dag anmälde Kajsa Lindmark och Hanna Borglund Byggebo till Justitieombudsmannen.

De handlingar som Kajsa Lindmark och Hanna Borglund skriftligen begärt att få ut är följande:

1. Vd Mats Adelgrens anställningsavtal, löneavtal och andra till anställningen kopplade avtal.
2. Styrelseordförande Ulf Nilssons styrelsearvoden och andra till uppdraget kopplade avtal.
3. Kopia på allmänna handlingar som rör vilka entreprenörer som anlitats ”från och med 000101– 070321”.

Därutöver begärde de en revisionsrapport angående LOU.

Av de begärda handlingarna har Byggebo lämnat ut bolagsprotokoll utvisande styrelseordförandens arvode samt revisionsrapporten. Kajsa Lindmark och Hanna Borglund verkar inte känna till att styrelsens arvoden fastställs av bolagsstämman och inte genom avtal. Beträffande anlitade entreprenörer har bolaget lämnat ut uppgift över de entreprenörer man för närvarande har avtal med. Flertalet av dessa avtal är ramavtal tecknade av HBV Ek förening i vilken Byggebo är medlem. Byggebo saknar sammanställning över tidigare anlitade entreprenörer, men har erbjudit sig att mot ersättning upprätta en sådan förteckning. Slutligen har Byggebo inte lämnat ut handlingar rörande VD:s anställningsvillkor. Detta är enligt Byggebo helt i överensstämmelse

med gällande praxis (se Kamrarrättens i Stockholm domar i mål 1063-2001 och 1933-05).

Kajsa Lindmark och Hanna Borglund har klagat på Byggebos handläggning i följande avseenden.

1. Byggebo har inte lämnat besvärshänvisning
2. Byggebo har begärt ersättning
3. Anställda på Byggebo har frågat om namn, legitimation, uppdragsgivare och vad handlingarna skall användas till
4. Att ärendet inte handlagts skyndsamt.

Nedan kommenteras klagomålen var för sig.

Byggebo omfattas inte av förvaltningslagen om det ej är särskilt angivet. Vad som gäller vid överklagande i nu aktuellt hänseende finns i 15 kap. 7 § angivet att bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § förvaltningslagen skall tillämpas om beslut fattas av organ som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen. Byggebo är således inte skyldig att lämna beslutsunderrättelse med fullföljdshänvisning (21 § förvaltningslagen).

Byggebo är inte skyldig att upprätta en förteckning över tidigare entreprenör då sådan förteckning inte finns. Om Byggebo skall göra en genomgång och upprätta den begärda förteckningen är man berättigad till ersättning för det arbetet.

Om anställd hos Byggebo begärt namn och ytterligare uppgifter för att lämna ut de begärda handlingarna har man förfarit felaktigt. Dessa uppgifter har inte varit nödvändiga för den prövning Byggebo hade att göra i detta ärende. Bolaget kommer att informera sina anställda om de bestämmelser som gäller i detta avseende.

Kajsa Lindmark och Hanna Borglund begärde ut handlingarna den 20 mars 2007 och fick då omgående avslag på sin framställan. Då de vidhöll sin begäran och lämnade en skriftlig begäran den 21 mars 2007 fick de svar från bolaget den 22 mars 2007 varvid deras framställan delvis bifölls. Denna handläggning kan enligt Byggebo inte klandras för att inte ha varit skyndsamt.

Byggebo har i samband med att lagstiftningen infördes utbildat sin personal om offentlighetsprincipen. Genom anmälan har Byggebo uppmärksamats på att den då lämnade informationen behöver förnyas då ny personal har kommit till och kunskaperna hos övriga förblekat. Byggebo kommer därför att genomföra en information om innebörden av offentlighetsprincipen.

Anmälarna gavs tillfälle att kommentera remissvaret men de hörde inte av sig.

I ett beslut den 17 mars 2008 anförde *JO Axberger* följande.

Bedömning

Byggebo i Oskarshamn AB är enligt vad som upplysts ett av Oskarshamns kommun helägt bolag. Det innebär att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndighet i tillämpliga delar ska gälla i bolagets verksamhet, se sekretesslagen (1980:100) 1 kap. 9 §.

Handläggningstid

Vad som i anmälan anförts om att ärendet inte skulle ha behandlats med tillräcklig skyndsamhet föranleder inte någon kritik från min sida.

Frågor om identitetsuppgifter m.m.

Enligt anmälarna frågade företrädare för bolaget efter identitetsuppgifter och vad handlingarna skulle användas till i samband med att dessa begärdes utlämnade. Bolaget har i sitt yttrande till JO inte direkt bestritt att frågor av det slaget kan ha förekommit men konstaterat att detta i så fall varit felaktigt och att man avser att informera sina anställda om vad som gäller i detta avseende. Eftersom det svårigen låter sig utredas vad som närmare inträffat och bolaget i alla händelser har klart för sig att efterforskning av detta slag inte får förekomma i ärenden som det här aktuella, lämnar jag den delen av anmälarnas klagomål utan ytterligare utredning eller uttalanden.

Underrättelse om hur beslutet kunnat överklagas

JO har i tidigare ärenden uttalat att kommunala bolag lämpligen bör lämna s.k. fullföljdshänvisning, dvs. en underrättelse om hur ett avslagsbeslut kan överklagas (se JO 2002/03 s. 491). Det anfördes att en formell skyldighet att lämna en sådan upplysning enligt förvaltningslagen inte föreligger, men att det ligger i linje med utgångspunkterna för lagstiftningen att enskilda organ som har förvaltningsuppgifter analogt tillämpar förvaltningslagens bestämmelser. I doktrinen anför Bohlin med hänvisning till JO att kommunala bolag inte har någon lagstadgad skyldighet att lämna fullföljdshänvisning men att det får anses ligga i sakens natur att en sådan ändå lämpligen bör ges (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 7 upplagan, 2007, s. 62). I dessa uttalanden har tonvikten lagts vid förvaltningslagens tillämplighet.

Saken kan ges en tydligare belysning om även TF:s och sekretesslagens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet tas i beaktande. Den enskildes rätt att ta del av allmänna handlingar – offentlighetsprincipen – är grundlagsstadgad i TF. Offentlighetsprincipen innefattar en rad skyldigheter för det allmänna. Bland dessa brukar skyldigheten att, vid ett beslut om att avslå en framställan om utfående av allmän handling, lämna fullföljdshänvisning omnämnas. En sådan upplysning är nämligen av betydelse för den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt. En uttrycklig regel om att sådan upplysning ska lämnas fanns i TF 2 kap. 13 § fram till år 1978, då den i samband med en allmän översyn av lagstiftningen fick utgå, såsom varande alltför detaljbetonad för att tas upp i grundlag (prop. 1975/76:160 s. 206). I betänkandet Lag om allmänna handlingar, som låg till grund för propositionen, hade uttalats att det sedan förvaltningslagens tillkomst var naturligt att tilläm-

pa dess bestämmelser även i ärenden rörande utlämnande av allmän handling (SOU 1975:22 s. 289). Den enskildes rätt att vid avslagsbeslut bli upplyst om hur han kan överklaga har således en självständig förankring i reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Någon ändring i rättsläget var som framgått inte åsyftad när bestämmelsen i TF 2 kap. 13 § ändrades.

Sedan det kommit att bli allt vanligare att det allmänna bedriver verksamhet i privaträttsliga former reglerades frågan om offentlighetsprincipens tillämplighet i de sammanhangen sedermera i sekretesslagen 1 kap. 9 §, där det anges att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också ska gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Det föreskrivs vidare att sådana bolag, föreningar och stiftelser vid tillämpningen av sekretesslagen ska jämföras med myndighet. En konsekvens av lagändringen var att prövningen av frågor som gäller utlämnande av allmän handling i de kommunala företagen innefattar myndighetsutövning. Detta innebar i sin tur att reglerna om tjänsteansvar och skadestånd i myndighetsutövning gjordes tillämpliga samt att verksamheterna i dessa delar blev underkastade JO:s och Justitiekanslerns tillsyn. Lagrådet hade uttryckt tveksamhet angående det straffrättsliga ansvaret och ifrågasatt om inte privaträttsliga sanktioner kunde vara tillräckliga. Detta tillbakavisades av departementschefen, som underströk att samma regler om handlingsoffentlighet och sekretess borde tillämpas oavsett i vilken form verksamheten bedrivs samt att någon skillnad inte heller borde göras när det gäller det straffrättsliga ansvaret (prop. 1993/94:48 s. 22).

Lagändringen motiverades således med en önskan från lagstiftarens sida att tillförsäkra allmänheten samma insyn i dessa delar av det allmännas verksamhet som inom myndighetssfären. I propositionen anfördes:

Enligt regeringens mening bör de rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll inte vara beroende av i vilken form som kommuner och landsting väljer att bedriva sin verksamhet. Samma öppenhet bör alltså i princip gälla för kommunala företag som för kommunala myndigheter, oavsett vilken verksamhet de bedriver. Det innebär i sin tur att samma regler om handlingsoffentlighet och sekretess som gäller för kommunala myndigheter också bör gälla för kommunala företag som bedriver motsvarande verksamhet. (Prop. 1993/94:48 s. 18; se även bet. 1993/94:KU13 s. 19.)

Inget i lagens förarbeten tyder på att lagstiftaren avsett att göra något undantag för just skyldigheten att upplysa om hur överklagande kan ske. Tvärtom torde det med hög grad av sannolikhet kunna antas att lagstiftaren, om saken kommit upp, skulle ha uttalat att en sådan skyldighet föreligger, i analogi med vad som gäller för de myndigheter med vilka de kommunala företagen jämföras. Förutom just skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning synes alla eller i vart fall de allra flesta delarna i offentlighetsprincipen genom författningsändringar ha gjorts tillämpliga för de kommunala bolagens del (se t.ex.

de långtgående och med skyldigheten att lämna besvärshänvisning likartade förpliktelserna enligt sekretesslagen 15 kap. 6 §, som uttryckligen gäller de kommunala företagen och finns kommenterade i förarbetena, prop. 1993/94:48 s. 24 f.). Det finns därmed med användande av gängse lagtolkningsmetoder gott stöd för slutsatsen att gällande rätt innebär att offentlighetsprincipen som helhet ska tillämpas även för kommunala bolag, inklusive den enskildes rätt att erhålla upplysning om sin rätt att överklaga. Betydelsen av att det sistnämnda inte finns bokstavligt reglerat i lagtext bör bedömas i beaktande av att det här rör sig om skyldigheter för det allmänna gentemot enskild. Kravet på klart uttalat lagstöd framträder i sammanhang där legalitetsprincipen gör sig starkt gällande. Det gör den inte när saken gäller att fastställa vilka skyldigheter som gäller för myndigheter – med vilka kommunala bolag såvitt angår skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar således är jämställda – gentemot enskilda.

Handläggningen av framställningen avseende uppgifter om anlitade entreprenörer

Anmälarnas begäran att få ut kopior på allmänna handlingar som rör entreprenörer som anlitats under drygt sju år från år 2000 har från bolaget besvarats med att det skulle vara mycket arbetskrävande att lämna upplysningar som sträcker sig så långt tillbaka och att man skulle se sig tvungen att ta särskilt betalt för ”framtagandet”. I sitt svar till JO har bolaget uppgett att det inte existerar någon förteckning över tidigare entreprenörer och att det således inte finns någon handling att lämna ut samt att man ansett sig berättigad till ersättning för arbetet med att upprätta en sådan förteckning. Anmälarnas skriftliga begäran avsåg emellertid uttryckligen ”handlingar” som rörde anlitade entreprenörer. Här synes således ett missförstånd ha uppkommit. Det finns ingen skyldighet enligt offentlighetsprincipen att upprätta nya handlingar. Däremot hade bolaget bort undersöka vilka handlingar som fanns och pröva huruvida de kunde lämnas ut. På den punkten hade det även funnits möjlighet för anmälarna att, sedan de erhållit bolagets skrivelse, ta kontakt med bolaget för att reda ut eventuella missförstånd som kan ha uppkommit rörande deras begäran.

Att allmänna handlingar ska tillhandahållas utan avgift framgår i TF 2 kap. 12 §. Avgift får endast tas ut när avskrifter och kopior begärs. Någon möjlighet för ett kommunalt bolag att ”debitera” för arbete i ett sådant sammanhang föreligger inte. I det aktuella ärendet finns det dock utrymme för att tolka bolagets skrivelse till anmälarna så, att man erbjöd dem att upprätta en särskild förteckning över tidigare anlitade entreprenörer. Det var i så fall olämpligt att blanda samman detta med den myndighetsutövande uppgiften att fatta beslut i ett ärende om utlämnande av allmän handling, men jag kan inte bortse

från möjligheten att det skedde i god tro och i en strävan att på ett alternativt sätt tillhandagå anmälarnas önskemål.

Jag vill i det sammanhanget påpeka, att ett besked från ett kommunalt bolag med avslående av en begäran att utföra allmän handling ska lämnas i form av ett beslut. I detta fall har bolaget tillställt anmälarna ett brev av delvis informell karaktär med rubriceringen "Svar på begäran om utlämnande av handlingar", undertecknat av bolagets ekonomichef. Informalitet av det slaget leder lätt till missförstånd. I detta fall hade ett särskilt beslut begärts (jfr sekretesslagen 15 kap. 6 §). I analogi med vad som gäller för myndigheter ska ett beslut om att inte lämna ut allmän handling fattas av bolagets högsta verkställande företrädare, dvs. som huvudregel VD (jfr prop. 1993/94:48 s. 24, där det sägs att de regler som gäller för myndigheter ska vara vägledande för de kommunala företagen).

Handlingar rörande VD:s anställningsavtal m.m.

Anmälarna begärde bl.a. kopior på de allmänna handlingar som rörde VD:s anställningsavtal, löneavtal och andra till anställningen kopplade avtal. I bolagets skrivelse till anmälarna besvaras denna del av deras begäran med att VD:s lön "enligt dom i Kammarrätten i Stockholm" kan sekretessbeläggas av konkurrensskäl. I yttrandet till JO åberopas två specificerade kammarrättsdomar till stöd för att inte lämna ut handlingar rörande VD:s anställningsvillkor.

Bolagets beslut hade kunnat överklagas till domstol. Det är inte en uppgift för JO att ta ställning till den sekretessprövning bolaget gjort. Det finns dock skäl att anmärka att de åberopade domarna gällde utbekommande av anställningsavtal. Från detta bör skiljas en begäran som begränsas till uppgift om VD:s lön. Den senare frågan har varit föremål för prövning i Regeringsrätten, som i RÅ 2003 ref. 28 inte ansåg att sekretess enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen förelåg för uppgift om lönen för en VD i ett landstingsägt bolag, verksamt inom sjukvården. Regeringsrätten skrev bl.a:

De rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll skall inte vara beroende av i vilken form som kommuner och landsting väljer att bedriva sin verksamhet utan samma öppenhet skall i princip gälla för kommunala företag som för kommunala myndigheter, oavsett vilken verksamhet de bedriver (prop. 1993/94:48 s. 18). Skadebedömningen bör också ske mot bakgrund av att uppgifter om offentliganställdas löner och anställningsvillkor i övrigt enligt en fast etablerad praxis är offentliga.

I förevarande fall består utredningen endast av ett relativt allmänt hållet påstående från bolagets sida om att konkurrenterna skulle gynnas på bolagets bekostnad och av en likaledes allmän hänvisning till att konkurrens råder på marknaden. Utredningen kan därför inte anses visa på sådana konkreta skaderisker som förutsätts för att sekretess skall gälla.

Huvudregeln får mot denna bakgrund anses vara att löneuppgifter är offentliga. För att en uppgift om en VD-lön i ett kommunalt företag ska omfattas av

sekretess krävs att konkreta skaderisker kan påvisas. Regeringsrättens avgörande gällde dock just uppgift om lön. Ett anställningsavtal kan innehålla åtskilligt mer och sekretessbedömningen beträffande övriga uppgifter kan bli en annan än den om lön. Enligt bolagets beslut i utlämnande frågan sekretessbelades emellertid just uppgiften om VD:s lön, medan den hänvisning som gjordes till praxis från kammarrätt avsåg anställningsavtal. Det hade varit mer adekvat att hänvisa till prejudikatet i RÅ 2003 ref. 28, som åtminstone i avsaknad av närmare utredning om skaderisken i det enskilda fallet talar för att uppgiften om VD:s lön var att betrakta som offentlig.

Sammantagen bedömning

Av det ovan sagda framgår att bolagets hantering av anmälarnas begäran om utfående av allmänna handlingar inte varit invändningsfri. Det finns anledning att inskräpa att ett kommunalt bolag såvitt gäller offentlighetsprincipen har samma principiella skyldigheter som myndigheter. Den av bolaget framförda uppfattningen att det inte skulle åligga ett kommunalt bolag att lämna en fullföljdshänvisning då en begäran att utfå allmän handling avslås är enligt min mening felaktig. Ett bolag som ägs av det allmänna har att efter bästa förmåga leva upp till såväl bokstaven som andan i grundlagens bestämmelser. Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om nämnden haft rätt att kräva betalning i förskott

(Dnr 2070-2007)

Anmälan

I en anmälan klagade Larseric Öberg på Tekniska nämnden i Enköpings kommun och uppgav bl.a. följande. Han begärde i ett brev till kommunen den 26 mars 2007 att få ta del av handlingar i ett upphandlingsärende angående taxitransporter. Kommunen skickade en bekräftelse på att hans begäran hade kommit in. Den 10 april ringde han upp handläggaren och frågade när handlingarna skulle översändas. Kommunen meddelade då att han kunde ta del av dem på plats i kommunens lokaler. Larseric Öberg uppgav att han önskade få handlingarna per post och att han accepterade att betala avgift för kopiorna. I en skrivelse den 10 april begärde kommunen att han skulle erlägga förskottsbetalning för kopiorna genom att sätta in 455 kr på kommunens postgirokonton. Kommunen meddelade därefter i en skrivelse den 23 april att den tidigare

angivna avgiften för kopiorna var felaktig och att han i stället skulle betala 296 kr samt att handlingarna hade översänts till honom mot postförskott.

Larseric Öbergs klagomål rörde bl.a. handläggningstiden i ärendet, att kommunen hade krävt förskottsbetalning av avgiften för kopiorna samt att kommunen först debiterat en högre avgift än vad som hade stöd i den av kommunfullmäktige beslutade taxan.

Utredning

Efter remiss anförde Tekniska nämnden i Enköpings kommun i yttrande bl.a. följande.

Onsdag den 28 mars inkom skrivelse till kommunen, från Larseric Öberg, med begäran om handlingar rörande senaste upphandlingen gällande "Samhällsbetalda taxitransporter i Enköpings kommun" (Dnr TF 2005/15) som genomfördes hösten 2005 och avslutades den 4 januari 2006.

Teknikförvaltningen meddelade Larseric Öberg skriftligt den 28 mars att skrivelsen var inkommen och att berörd handläggare, Agneta Svensk, var på kurs och återkommer fredagen den 30 mars 2007.

Agneta Svensk återkom eftermiddag fredagen den 30 mars men hade inplanerade möten fram till och med 4 april. ---

Torsdagen den 5 april togs handlingarna fram från diariet för granskning och kontroll att ingen del av upphandlingen var sekretessbelagd.

Tisdagen 10 april, efter påskhelgen, ringde Larseric Öberg till Agneta Svensk och förtydligade att han önskade samtliga handlingar i detta ärende (förfrågningsunderlag, samtliga lämnade anbud och kontrakt). Detta blev totalt 167 sidor och Larseric Öberg meddelades vid detta telefonsamtal att han hade möjlighet att avgiftsfritt få se handlingarna på kommunhuset eller mot avgift erhålla handlingarna hem. Larseric Öberg önskade det senare alternativet och en kostnad för handlingarna räknades fram och meddelades Larseric Öberg via skrivelse daterad tisdag 10 april. Kostnaden blev 455 kronor (inklusive moms) enligt den information Agneta Svensk fått från kommunens centrala administration.

Vid en efterfrågan som EP (Enköpingsposten; JO:s anmärkning) gjorde på kommunens centrala administration visade det sig att prislistan som Agneta Svensk fått inte var antagen i Kommunfullmäktige. När detta uppdagades sändes de efterfrågade handlingarna till Larseric Öberg måndagen den 23 april mot postförskott och då till avgiften som var beslutad i Kommunfullmäktige 1983-10-27 d v s 296 kronor (inklusive moms).

Handläggningen av ärendet har tagit lång tid vilket inte är bra. Huvudskälet till detta är den arbetsbelastning som Agneta Svensk har. Av olika skäl har personalen på Gatukontoret, där det aktuella ärendet hör hemma, slutat i vinter. Av tidigare 8,5 tjänstemän finns f n endast 4,5 kvar. Bland annat har gatu- chefen slutat och Agneta Svensk har förordnats som gatu- cheff, i avvaktan på att ny chef tillträder, vilket innebär att hennes arbetsbelastning är f n mycket hög.

Handlingarna har inte hämtats ut från Posten av Larseric Öberg utan har den 29 maj returnerats till kommunen.

Larseric Öberg lämnades tillfälle att kommentera remissvaret, men hördes inte av.

I ett beslut den 16 oktober 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

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 handlingen. Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Kommunens handläggning föranleder följande påpekanden.

Av utredningen framgår att framställningen om handlingsutlämnande inte handlades i enlighet med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. Vad kommunen har anfört om handläggarens arbetsituation ursäktar inte detta. Det ankommer på myndigheter att organisera sin verksamhet på sådant sätt att de kan uppfylla de krav som följer av regelverket om handlingsoffentligheten.

Genom skrivelsen den 10 april krävde kommunen att Larseric Öberg skulle erlägga förskottsbetalning för att kopiorna av de begärda handlingarna skulle skickas till honom. Det är vanligt förekommande att myndigheter mot postförskott översänder kopior av allmänna handlingar (jfr bestämmelserna härom i 9 § förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m., som gäller för domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter). Ett sådant förfarande innebär att den som har begärt kopior av handlingar får kopiorna samtidigt som betalningen erläggs. Föreskrifterna i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen kan dock inte anses innefatta någon rätt för myndigheter att kräva betalning i förskott. Kommunen hade således inte fog för detta. Jag noterar att kommunen genom skrivelsen den 23 april i stället översände handlingarna mot postförskott.

Av utredningen framgår vidare att kommunen genom skrivelsen den 10 april debiterade Larseric Öberg avgift för kopiorna med ett högre belopp än vad som hade stöd i den gällande taxan för kopior av allmänna handlingar.

2008/09:JO1

Detta var självfallet inte acceptabelt. Kommunen uppmärksammade felaktigheten och justerade beloppet i skrivelsen den 23 april till Larseric Öberg.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att kommunen har brustit i flera avseenden vid handläggningen av ärendet. Kommunen förtjänar kritik för detta.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Kritik mot ett kommunalt bolag som överlämnat till en advokat att utföra arbetsuppgifter som ingått i handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande

(Dnr 2350-2007)

Anmälan

I skrivelser till JO anmälde Annika Rullgård det kommunala bolaget AB Dalatrafik. Hon ifrågasatte bolagets handläggning av framställningar från henne om att få ta del av kopior av handlingar. Hon uppgav bl.a. att en advokat på uppdrag av bolaget hade besvarat hennes framställningar.

Till sina anmälningsskrivelser fogade Annika Rullgård kopior av skrivväxlingen angående ärendet om handlingsutlämnande.

Utredning

Anmälan remitterades till bolaget för utredning och yttrande.

I ett yttrande anförde bolaget, genom verkställande direktören Claes Annerstedt, bl.a. följande (bilagorna uteslutna här).

På uppdrag av AB Dalatrafik – ej som ombud – besvarade advokat Lars Hag, Foyen Advokatfirma, Annika Rullgårds brev den 21 maj 2007. I brevet angavs att Annika Rullgård hade möjlighet att ta del av handlingarna på AB Dalatrafiks kontor om hon istället ville ha kopior på handlingarna skulle en kopieringskostnad faktureras henne.

Sekretessbeslut och dess delgivande

Som framgår av ingivna sekretessbeslut har dessa fattats av AB Dalatrafik genom dess verkställande direktör (VD). Ingen person utanför myndigheten har handlagt sekretessfrågan eller handlagt den begäran som Annika Rullgård framställt till AB Dalatrafik. Det som skett under maj månad genom advokatbyrån Foyens försorg, är att advokat Hag – på uppdrag av AB Dalatrafik – överlämnat de beslut som AB Dalatrafik fattat. Advokat Hag har inte företagit någon myndighetsutövning. Advokat Hag har vidare per brev efterfrågat vilka

handlingar som Annika Rullgård anser att hon saknar samt per brev redovisat för Annika Rullgård de svar advokat Hag erhållit från AB Dalatrafik. Advokat Hag har inte deltagit i vare sig något beslut eller någon ärendehantering hos AB Dalatrafik. Advokat Hag har endast på uppdrag av AB Dalatrafik redovisat vad bolaget kommit fram till vid sin undersökning av efterfrågade handlingar. Det har således inte förekommit någon myndighetsutövning genom advokat Hags försorg.

Advokat Hag har biträtt AB Dalatrafik i de upphandlingar som förevarit och biträtt bolaget i de juridiska frågor som uppkommit i samband med upphandlingen. Uppdragets utformning framgår i första hand genom en uppdragsbekräftelse, Bilaga 4. Som framgår av brev från advokat Hag, har dessa brev upprättats av honom p.g.a. en tung arbetsbelastning hos AB Dalatrafik. AB Dalatrafik arbetade vid den aktuella tidpunkten för fullt med den verksamhet – den som hade upphandlats – som skulle komma igång vid halvårsskiftet. För att upprätthålla en snabb handläggning översände advokat Hag de beslut och de besked som AB Dalatrafik hade fattat och lämnat.

Korrespondensen i ärendet

Den omfattande korrespondensen i ärendet har varit tidskrävande för AB Dalatrafik och ett svar från AB Dalatrafik har i regel antingen besvara med nya frågor eller en upprepning på ett tidigare brev som enligt Annika Rullgård inte har besvarats. För att ge snabba svar har advokat Hag erhållit i uppdrag att skriftligen dokumentera svaren och översända dessa till Annika Rullgård. AB Dalatrafik har med utgångspunkt från sina resurser och att upphandlade tjänster skulle påbörjas vid halvårsskiftet 2007, inte haft möjlighet att handlägga ärendet på annat sätt än vad som skett.

Advokat Hag har endast översänt svar till Annika Rullgård. De beslut som översänts har AB Dalatrafik fattat.

Annika Rullgård kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 maj 2008 anförde *JO Axberger* bl.a. följande.

Bedömning

Advokatens medverkan i handläggningen

Förutsättningarna för att överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda har vid ett flertal tillfällen varit föremål för JO:s bedömning (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250, 2004/05 s. 428, 2006/07 s. 461 och 2007/08 s. 530). I huvudsak gäller följande.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan en förvaltningsuppgift överlämnas till bl.a. ett bolag eller en individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska det ske med stöd av lag. Föreskrifterna i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen omfattar när det gäller ärendehandläggning inte bara beslutsfattande. Bestämmelsen tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.

En kommun anses ha möjlighet att anlita uppdragstagare för att utföra förvaltningsuppgifter utan att uppgiften bedöms vara överlämnad till enskild. Det gäller då uppdragstagaren har sådan anknytning till uppdragsgivaren att han eller hon anses delta i dennas verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under uppdragsgivarens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på dennes anställda. För uppdragstagare av detta slag, s.k. beroende eller osjälvständiga uppdragstagare, är bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) direkt tillämpliga. Vidare kommer de handlingar som uppdragstagaren tar emot och upprättar inom ramen för sitt uppdrag att vara allmänna handlingar i uppdragsgivarens verksamhet. Även reglerna i brottsbalken om ansvar för tjänstefel och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar kan bli direkt tillämpliga beträffande en sådan uppdragstagare.

Frågan om möjligheten att anlita advokat som företrädare för det allmänna har även den bedömts av JO vid ett flertal tillfällen (se JO 2002/03 s. 352, 2004/05 s. 428 och 2007/08 s. 530). I det sistnämnda ärendet gjordes följande allmänna uttalande:

Det förekommer att myndigheter anlitar ombud, t.ex. en advokat, för att föra myndighetens talan vid domstolar och andra myndigheter. Det rör sig då om att företräda en myndighet i dess egenskap av part i rättsliga processer som handläggs hos andra instanser. Att en myndighet skulle låta sig företrädas av ombud vid ärendehandläggningen hos den egna myndigheten är en helt annan sak och enligt min mening inte en sådan situation där myndigheten har möjlighet att anlita ett ombud. Myndigheten för i den situationen inte någon talan utan fullgör sina i författning angivna förvaltningsuppgifter. Från allmänna utgångspunkter kan tilläggas att det är angeläget att i synnerhet enskilda som har kontakter med en myndighet inte ges intrycket av att den handläggning som myndigheten är ansvarig för sköts av någon utanför myndigheten. Det finns annars en klar risk för att enskilda tror att de grundläggande författningsföreskrifterna angående ärendehandläggning och myndigheternas uppgifter i övrigt, t.ex. reglerna i förvaltningslagen (1986:223) och bestämmelserna rörande offentlighetsprincipen, inte är tillämpliga vid handläggningen.

Det bör för tydlighetens skull tilläggas att en myndighet självfallet kan anlita en advokat för juridisk rådgivning. Något hinder mot att låta en advokat upprätta ett förslag till hur en rättslig fråga, exempelvis rörande tillämpningen av reglerna om allmänna handlingar, ska bedömas föreligger således inte (jfr vad som uttalades i JO 2002/03 s. 352). Myndigheten kan sedan välja att följa advokatens råd, men den kan inte överlåta till denne att i eget namn överta ärendets handläggning.

Vad som nu sagts gäller även kommunala bolags handläggning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar. I detta fall har advokaten, i eget namn och på en advokatfirmas brevpapper, besvarat flera av Annika Rullgårds skrivelser i ärendet om handlingsutlämnande. De arbetsuppgifter som advokaten har utfört i dessa avseenden har otvetydigt ingått i handläggningen av ärendet om handlingsutlämnande. Eftersom lagstöd för detta saknas har handläggningen i denna del avvikit från vad som stadgas i regeringsformen.

Kritik mot ett kommunalt bolag för att i ett ärende om utlämnande av allmänna handlingar bl.a. ha lämnat felaktiga uppgifter till sökanden

(Dnr 4539-2007)

Anmälan

Torbjörn Bergmark, ansvarig utgivare för tidningen Västerbottens-Kuriren, anmälde det kommunala bolaget AB Bostaden i Umeå och bolagets tf. VD Bertil Hammarstedt. Torbjörn Bergmark framförde i huvudsak följande. Västerbottens-Kuriren hade i slutet av september 2007 kontakt med Bertil Hammarstedt för att få ta del av en överenskommelse som bolaget träffat med en tidigare anställd. Bertil Hammarstedt uppgav vid det tillfället dels att avtalet inte förvarades hos bolaget, dels att det var träffat mellan bolagets arbetsgivarorganisation och den anställdes fackförening. När tidningen begärde att få ett överklagbart beslut i ärendet upprepade Bertil Hammarstedt i ett brev den 1 oktober 2007 dessa uppgifter. Bertil Hammarstedt ändrade sig den 9 oktober 2007 och lämnade ut handlingen. Han berättade sedan i en tidningsintervju i Västerbottens-Kuriren att handlingen hade funnits hos bolaget sedan den 28 september 2007, men att den av försiktighetsskäl inte hade diarieförts.

Till anmälan fogades som bilagor Bertil Hammarstedts brev av den 1 oktober 2007, det avtal som begärts utlämnat och den tidningsartikel från den 28 september 2007 där Bertil Hammarstedt intervjuades.

Enligt Torbjörn Bergmark hade utlämnandet av överenskommelsen genom det inträffade förhållats i två veckor antingen genom medveten mörkläggnings eller oacceptabelt slarv. En tolkning av vad som hänt kunde således vara att

Bertil Hammarstedt medvetet hade lämnat felaktiga uppgifter om var handlingen förvarades och vilka personer som undertecknat den. En annan tolkning kunde vara att det råder stora brister i rutinerna hos bolaget när det gäller att hålla ett diarium på det sätt som lagen kräver och att dess VD inte tar ett avslagsbeslut på en begäran att få del av allmän handling på tillräckligt stort allvar för att undersöka att han avslår på korrekta grunder. Oavsett vilket så hade bolaget och dess tf. VD inte levt upp till tryckfrihetsförordningen.

Utredning

Efter remiss anförde bolaget, genom Bertil Hammarstedt, i ett yttrande den 11 januari 2008 bl.a. följande (bilagan utelämnad här).

Det som Torbjörn Bergmark skriver i sin anmälan kan jag verifiera – dock har som Bergmark förmodar det ”hela sin bakgrund i bristande rutiner och inte i att medvetet ha gett felaktiga uppgifter”.

Mitt och därmed bolagets handläggande av detta ärende är ett oförlåtligt misstag, vilket jag också framfört offentligt, bl a i VK i den artikel som bifogas anmälan. Jag har också i artikeln tagit på mig misstaget och ”fria” såväl bolagets styrelse som handläggande tjänsteman. Som verkställande direktör har jag förklarat mig ensam ansvarig.

När det gäller fråga om offentlighet för de kommunala bolagen i Umeå är detta solklart angivet – såväl av bolagens yttersta ägare Kommunfullmäktige som i de ägardirektiv som utfärdats av moderbolaget Umeå Kommunföretag AB. – – –

Efter misstaget som föranlett anmälan har vidare skriften ”Allmänna handlingar hos kommunala och landstingsägda företag” (bifogas) utdelats till ansvariga inom AB Bostaden i Umeå.

Sammanfattningsvis är jag angelägen understryka att företeelsen som inträffat förhoppningsvis är och kommer att vara av engångskaraktär. De rutiner för att ett upprepande inte ska inträffa har påtalats för att intentionerna i ”servicecirkuläret” ska vara riktmärke för AB Bostaden i Umeå.

Torbjörn Bergmark lämnades tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 17 april 2008 anförde *JO Axberger* följande.

Bedömning

Enligt 1 kap. 9 § första stycket sekretesslagen (1980:100) ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag ska vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Jag har i tidigare beslut framhållit att ett kommunalt bolag såvitt gäller offentlighetsprincipen har samma principiella skyldigheter som myndigheter (se beslut den 17 mars 2008 i ärende dnr 1345-2007 m.fl.). Ett bolag som ägs av

det allmänna ska därför efter bästa förmåga leva upp till såväl bokstaven som andan i grundlagens bestämmelser om allmänna handlingar. Det innebär bl.a. att bolagets besked om att inte lämna ut en handling som begärts utlämnad ska meddelas som ett formellt beslut och innehålla s.k. fullföljdshänvisning, dvs. en upplysning om hur beslutet kan överklagas. Det brev bolagets tf. VD i detta ärende tillställde journalisten på tidningen Västerbottens-Kuriren uppfyllde inte dessa krav.

Till skyldigheterna enligt offentlighetsprincipen hör även att lämna besked om vilka handlingar som förvaras hos ett kommunalt bolag, liksom upplysningar om handlingarnas innehåll, se sekretesslagen 15 kap. 4 §. Det är en självklarhet att uppgifterna ska vara korrekta och att det måste ställas krav på noggrannhet när upplysningarna lämnas (jfr JO 1998/99 s. 501). Det är i detta ärende ostridigt att Bertil Hammarstedt först muntligen och sedan i sitt skriftliga besked till journalisten felaktigt uppgav att en handling som förvarades hos bolaget inte fanns där och likaledes lämnade felaktiga uppgifter om dess innehåll. I det senare hänseendet bestod felaktigheten i att han uppgav att bolaget inte var part i det avtal saken gällde, vilket ska bedömas i ljuset av att han själv hade undertecknat avtalet i egenskap av företrädare för bolaget.

Anmälaren har hållit öppet om Bertil Hammarstedt medvetet lämnat felaktiga uppgifter eller om det rört sig om oaktsamhet. För min del konstaterar jag att de yttre omständigheterna snarast talar för det förstnämnda. Oavsett hur det förhåller sig med den saken har Bertil Hammarstedt som tf. VD för ett allmänägt bolag tillämpat reglerna om allmänna handlingar på ett felaktigt och oskickligt sätt.

Kritik mot en kommunal nämnd som på olika sätt förhalat utlämnandet av en allmän handling i ett tillsynsärende

(Dnr 3948-2007)

Anmälan

I en anmälan framförde Stefan och Ulla Anderlund klagomål mot Plan- och byggnämnden i Strängnäs. De uppgav bl.a. följande.

Den 9 juli 2007 fick de ett brev från samhällsbyggnadskontoret i Strängnäs kommun. Av brevet framgick att det kommit till samhällsbyggnadskontorets kännedom att oro fanns för att inte tillräckliga säkerhetsanordningar användes för poolen på deras fastighet. Boverkets regler för skydd mot drunkning bifogades brevet. Eventuella frågor skulle besvaras av bygglovschefen Tomas Johnsson. Samma dag kontaktade Stefan Anderlund Tomas Johnsson för att få klarhet i vad oron berodde på och på vilket sätt det skulle brista i säkerheten kring poolen. Stefan Anderlund frågade också om underlaget för anmälan

och bad att få ta del av det med stöd av offentlighetsprincipen. Han fick till svar att det kunde bli svårt att få fram detta med en gång eftersom det var semestertider. Tomas Johnsson trodde att det rörde sig om en tjänsteanteckning, men han skulle höra av sig.

Då de inte hörde något från kommunen påminde de den 19 juli om sin begäran. Den 25 juli kontaktades Tomas Johnsson på telefon. Han uppgav att han fått deras meddelande, men på grund av semestertider och arbetsbörda hade han inte kunnat kontakta dem. Tomas Johnsson uppgav att underlaget skulle komma att skickas till dem då bygglovshandläggaren Britta Lundén återkommit från sin semester.

Den 13 augusti kontaktade de Britta Lundén per telefon och bad att få ut den begärda handlingen. Hon uppgav att hon skulle prata med sin chef, Tomas Johnsson. Den 20 augusti ringde de återigen till kommunen, men fick inget besked. Efter ett flertal fruktlösa försök att nå Tomas Johnsson, ringde de den 22 augusti till Britta Lundén som uppgav att underlaget ”egentligen är en polisanmälan, där personen vill vara anonym, men ändå skriver under med sitt namn”. De begärde att få ta del av handlingen. Hon hänvisade till polisen. Den 24 augusti ringde de återigen till Britta Lundén och begärde att få ta del av handlingen. Den 27 augusti lämnades den slutligen ut.

Stefan och Ulla Anderlund är kritiska till den långa handläggningstiden och till kommunens tjänstemäns ovilja att kontakta dem per telefon när de begärt detta vid ett flertal tillfällen.

Utredning

Anmälan remitterades till Plan- och byggnämnden i Strängnäs kommun för utredning och yttrande. I sitt remissvar beslutat vid sammanträde den 17 oktober 2007 uppgav nämnden bl.a. följande.

Anderlunds fråga om vad som föranlett byggsektionen att skicka skrivelsen med formuleringen att ”det har kommit till vår kännedom” blev aktuell när bygglovchef Tomas Johnsson träffade Anderlund för att denne önskade redovisa vilka säkerhetsåtgärder som uppgavs finnas på tomten. Detta möte ägde rum den 9 juli 2007. Anderlund frågade då om kommunen fått in en anmälan, och önskade i så fall ta del av denna. Johnsson svarade att det troligen varit fråga om ett anonymt telefonsamtal, och den dokumentation som i så fall fanns var då troligen endast en tjänsteanteckning angående en anonym anmälan om misstänkt bristande poolsäkerhet. Anderlund insisterade på att få ta del av all dokumentation i ärendet. Då det var semestertider fanns det ingen möjlighet att kontakta Johnssons medarbetare Britta Lundén, som skrivit kommunens förfrågan. Vidare hade Johnsson själv semester v. 31 och 32.

Så snart både Johnsson och Lundén var tillbaka från ledigheten undersökte Johnsson vad som föranlett kommunens skrivelse. Det stod omedelbart klart för Johnsson att det som föranlett skrivelsen till Anderlund var ett dokument som felaktigt blivit skickat till Strängnäs kommun från polismyndigheten i Södermanland. — — —

Det aktuella dokumentet är ett utskrivet e-postmeddelande som brevlades kommit till Strängnäs kommun från polismyndigheten. I detta e-postmeddelande framgår tydligt att meddelandet är direkt ställt till polisen, samt att frågeställaren inte önskar att dennes namn ska nämnas i de fall polisen tar kontakt med poolägaren. I kontakter med polisen är det fullt möjligt att få vara anonym i en anmälan, trots att man uppger sitt namn i kontakt med polisen. I det aktuella fallet var det dessutom inte frågan om en regelrätt polisanmälan, utan om en allmän förfrågan om huruvida poolsäkerhet kan vara ett polisärende. ---

Enligt kontorets odelade uppfattning var det inte på något sätt självklart att handlingen omedelbart kunde lämnas ut, en prövning av om handlingen omfattades av sekretessen med anledning av att det fanns fog för antagandet att handlingen felaktigt skickats till kommunen, var för handen. Johnsson ringde dock upp personen som skrivit förfrågan till polisen och förklarade att det tyvärr fanns stor sannolikhet att kommunen skulle komma att bli skyldig att lämna ut den skrivelse som aldrig var avsedd att komma till kommunen. Detta skulle innebära att dennes önskan att få vara anonym inte skulle kunna uppfyllas. Johnsson beklagade uppriktigt detta, och förklarade att detta var följden av ett förbiseende från polismyndighetens sida. Frågeställaren blev upprörd och ledsn över detta. Johnsson lovade att vidare kontrollera saken med polisen för att se om det fanns någon lösning.

En första telefonkontakt med polismyndigheten togs under v. 33. Då var närpolischefen i Strängnäs på semester och dennes vikarie kunde bara bekräfta att det föreföll som om meddelandet felaktigt var skickat till Strängnäs kommun, men denna kunde inte tala om hur man skulle kunna lösa problemet på ett korrekt sätt. Johnsson ombads återkomma när ordinarie närpolischef var tillbaka från sin semester.

Under vecka 34 nådde Johnsson närpolischef Åsa Eriksson och redogjorde för problemet. Närpolischefen konstaterade direkt att polismyndigheten gjort fel som skickat vidare utskriften av e-postmeddelandet utan att ha insett att handlingen i och med detta skulle komma att bli offentlig, och frågeställarens önskan att vara anonym i kontakten med poolägaren inte skulle kunna uppfyllas. Johnsson hävdade att polisen enligt Plan- och byggnämnden i Strängnäs kommun skulle raderat frågeställarens namn och telefonnummer innan utskriften av e-postmeddelandet skickades till Strängnäs kommun. Alternativt skulle polismyndigheten själv tagit de erforderliga direkta kontakterna med Strängnäs kommun, exempelvis genom ett telefonsamtal eller ett e-postmeddelande där det framgår att någon är bekymrad för säkerheten vid nämnda pool utan att nämna något namn. Närpolischef Åsa Eriksson var helt enig med Johnsson om att ärendet skulle ha hanterats på detta sätt samt att skickandet av det ursprungliga e-postmeddelandet till Strängnäs kommun var fel.

I diskussionen med närpolischef Eriksson förklarade Johnsson vidare att man måste hitta en lösning som är i enlighet med gällande lagstiftning. Även om "sunt förnuft" säger en sak är det av yttersta vikt att man har lagstöd för en eventuell lösning på en delikat fråga. Offentliga handlingar ska lämnas ut. Johnsson nämnde att en tänkbar lösning på den uppkomna situationen vore ett officiellt återtagande av brevet från polisen. En annan lösning skulle vara att utreda frågan om det vore möjligt att med stöd av sekretess enbart radera frågeställarens namn och telefonnummer från brevet. Brevet skulle då omedelbart ha kunnat lämnas ut till Anderlund. Det väsentliga för Anderlund borde inte vara att prompt få reda på namnet på den som gjort "anmälan",

utan det viktiga vore i stället att få ta del av den oro och de frågor som frågeställaren hade om den aktuella poolen. Vem frågeställaren är borde vara oviktigt.

Åsa Eriksson ställde sig inte avvisande till att formellt återta skivelsen, men förklarade att hon först avsåg kontakta de inblandade parterna för att personligen redogöra för omständigheterna. ---

I och med att Anderlund fått information om vem som föranlett kommunens skrivelse lät Johnsson saken därefter bero i tron att ärendet är utagerat. I synnerhet eftersom den person som skrev brevet förklarar att polisen nu ringt och pratat med båda parter, grannen hade fått reda på att det var de som skrivit ett brev till polisen samt att frågan nu var avklarad. I efterhand är det enkelt att konstatera att detta var fel bedömning. Handlingen skulle lämnats ut.

I remissvaret bemötte nämnden även ett antal frågor som ställts av anmälaren. Nämnden framförde bl.a. att kommunens tjänstemän har en mycket god kunskap om offentlighetsprincipen och att de alltid försöker att så fort som möjligt ta kontakt med någon som önskar detta. Det aktuella ärendet hade dock handlagts under semestertider, då bemanningen inte är lika hög som under resten av året.

Stefan och Ulla Anderlund kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 27 juni 2008 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Regler om säkerhet kring simbassänger finns såväl i ordningslagen som i bygglagstiftningen. Polismyndigheten utövar tillsynen enligt 3 kap. 5 § ordningslagen. Kommunens byggnadsnämnd eller motsvarande nämnd utövar tillsyn enligt 3 kap. 15–17 §§ och 10 kap. plan- och bygglagen. Sådan tillsyn utgör myndighetsutövning. Den som är föremål för tillsyn har i egenskap av part rätt till insyn i ärendet, 16 § förvaltningslagen och 14 kap. 5 § sekretesslagen. Parters rätt till insyn är en elementär princip i förvaltningsförfarandet, se vidare Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 172. Parts insynsrätt kan gälla även uppgifter och handlingar som annars omfattas av sekretess.

Part äger självfallet även samma rätt som envar enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen, TF, och sekretesslagen. En handling är enligt 2 kap. 3 § TF allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 6 § inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart som möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en

allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del denna får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Besked i utlämnandefrågan bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig.

En begäran att få ta del av allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen, 2 kap. 14 § TF. Av 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen framgår att om en viss befattningshavare vid en myndighet enligt arbetsordningen eller ett särskilt beslut svarar för vården av en handling, är det den befattningshavaren som i första hand ska pröva frågan om handlingens utlämnande. Av det övergripande skyndsamhetskravet följer, att om den som på det sättet svarar inte är på plats, t.ex. på grund av sjukdom eller semester, åligger det myndigheten att se till att någon annan tjänsteman finns tillgänglig för att pröva framställningar från allmänheten (jfr Bohlin, Offentlighetsprincipen, sjunde upplagan 2007, s. 159). I tveksamma fall ska den som svarar för handlingen hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan att det tar för lång tid. Vägrar handläggaren att lämna ut en handling eller lämnas handlingen ut med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att berätta om dess innehåll eller annars förfoga över den, ska handläggaren, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. En myndighets beslut att inte lämna ut en handling får i princip grundas endast på att handlingen inte är allmän eller, om handlingen är allmän, att den innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt någon bestämmelse i sekretesslagen.

Om en framställning att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut ska, enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen, den som begär handlingen underrättas om detta. Han eller hon ska också underrättas om möjligheten att begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut kan överklagas enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen.

Bedömning

Kommunens skrivelse till Stefan och Ulla Anderlund utgjorde ett led i myndighetsutövning. Åtgärden var som framgått motiverad av de uppgifter som hade inkommit angående eventuellt bristfälliga säkerhetsanordningar kring den simbassäng som finns på makarna Anderlunds fastighet. Dessa uppgifter fanns dokumenterade i en skrivelse som enligt vad som beskrivs i nämndens yttrande till JO tillställts kommunen. Skrivelsen var således en allmän – inkommen – handling som hörde till det ärende som påbörjats. När Stefan Anderlund den 9 juli begärde att få ta del av handlingarna i ärendet ålåg det

kommunen att skyndsamt ta ställning till om handlingen skulle lämnas ut. Det enda hinder som skulle ha kunnat föreligga mot ett utlämnande vore att någon del av handlingen skulle ha omfattats av sekretess. Sekretessen skulle vidare ha varit av sådant slag att den gällde även gentemot part.

En uppgiftslämnarens identitet kan i vissa fall vara skyddad av sekretess. Det kan vara fallet exempelvis i brottsutredande sammanhang (9 kap. 17 § sekretesslagen) och även i delar av den kommunala verksamheten (7 kap. 6 § sekretesslagen). Huvudregeln är dock, här som i övrigt beträffande allmänna handlingar, att sekretess inte gäller. Frågor om hanteringen av anonyma anmälningar i kommunala sammanhang är belyst i JO 2006/07 s. 366:

Den muntliga information som inhämtas och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning måste dokumenteras. Dokumentationen skall vara permanent utförd samt daterad och signerad. För vissa fall framgår denna dokumentationsskyldighet direkt i lag. I 15 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna lagstadgade dokumentationsskyldighet skall trygga parters rätt enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen att få del av uppgifter i ett ärende.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt av största vikt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Detta utgör en förutsättning för att ärendet i den ordinarie handläggarens frånvaro skall kunna handläggas, för att det beslutande organet inom myndigheten skall kunna få ett betryggande beslutsunderlag samt för att en granskning av ärendet i efterhand skall kunna ske.

Har anmälaren själv uppgett sitt namn eller är hans eller hennes identitet bekräftad på annat sätt är namnet enligt min mening en uppgift som omfattas av den här redovisade dokumentationsskyldigheten. Jag vill understryka att detta gäller oavsett vad anmälan rör.

Om namnet finns intaget i en allmän handling (se 2 kap. 3, 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen, TF) kan namnet inte hemlighållas utan stöd i sekretesslagen (1980:100). Antecknas uppgifterna direkt i diariet innebär detta att de redan genom anteckningen blir del av en allmän handling (se 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF). Om dokumentationen sker i en separat handling blir denna i och för sig normalt inte allmän förrän handlingen har expedierats eller ärendet har slutbehandlats (se 2 kap. 7 § första stycket TF). I den sist nämnda situationen medför dock rätten till partsinsyn att det krävs stöd i sekretesslagen för att hindra att den som anmälan riktar sig emot får reda på anmälarens namn.

När uppgiften om en anmälares namn är känd för myndigheten kan anmälaren alltså inte själv bestämma om uppgiften skall lämnas ut eller inte. Eftersom frågan om sekretess för en uppgift skall prövas vid varje enskilt tillfälle som ett utlämnande av uppgiften aktualiseras, kan en handläggare inte heller lova att uppgiften inte kommer att lämnas ut.

I det nu aktuella ärendet hade det relativt enkelt kunnat konstateras, att någon hos plan- och byggnämnden i ärendet tillämplig sekretessregel inte finns. Handlingen skulle således omgående ha lämnats ut.

Att den person som förvarade handlingen inte var på plats saknar som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen betydelse. Jag noterar för övrigt att i skrivelsen till makarna Anderlund var bygglovschefen Tomas Johnsson angiven som den person till vilken frågor skulle riktas, vilket får tolkas som att det var han som var ansvarig handläggare, ett antagande som vinner stöd av vad som i övrigt framkommit. I den egenskapen borde han ha varit bekant med ärendet. Den fråga han fick om vad som föranlett nämndens skrivelse var förutsebar och han borde omgående ha kunnat besvara den korrekt. I alla händelser har det ålegat honom att skyndsamt undersöka vilket underlag som fanns och ge ett besked i utlämnandefrågan. Detta dröjde nu i stället till slutet av augusti, vilket är långtifrån godtagbart. Detsamma gäller underlåtenheten att besvara makarna Anderlunds försök att nå kontakt per telefon, oavsett om kommunens tjänstemän ansett sig ha något att tillföra eller inte (jfr 4 och 5 §§ förvaltningslagen).

Nämndens utgångspunkt för handläggningen synes ha varit att polismyndigheten gjort fel som skickat över skrivelsen till kommunen. Jag har svårt att förstå detta. Som framgått har kommunen ett tillsynsansvar. Om polismyndighetens bedömning var att ärendet i första hand borde handläggas av kommunen var åtgärden att översända skrivelsen adekvat. Eftersom nämnden inledde ett ärende i anledning av skrivelsen kan den inte heller ha betraktat denna som något nämnden inte hade med att göra. Möjligen menar nämnden att polisen borde ha nöjt sig med att muntligen upplysa om skrivelsens innehåll. Bortsett från att detta hade varit ett mindre ändamålsenligt sätt att hos kommunen anhängiggöra saken, skulle det i så fall likväl ha ålegat nämnden att i en tjänsteanteckning dokumentera informationen, inklusive uppgiften att det fanns en skrivelse om saken hos polisen. Eftersom skrivelsen var av sådant slag att den torde ha varit tillgänglig för Stefan och Ulla Anderlund redan hos polisen skulle en muntlig underrättelse inte heller ha gjort någon skillnad från offentlighetssynpunkt.

I detta ärende är det tydligt att kommunens företrädare inte ansåg det lämpligt att lämna ut den aktuella handlingen. Rätten att utfå allmänna handlingar ger emellertid inget utrymme för överväganden av det slag som förekom. Det som redovisas i den vägen i nämndens yttrande till JO är från offentlighetssynpunkt tvivelaktigt; planerna på att den aktuella skrivelsen på ett eller annat sätt borde återsändas till polisen förefaller direkt lagstridiga. Nämnden har i sitt yttrande till JO uppgivit att kommunens tjänstemän har en mycket god kunskap om offentlighetsprincipen. Det som framkommit i detta fall ger inte stöd för den bedömningen. Nämnden förtjänar tvärtom kritik för den okunnighet om gällande regler som handläggningen av ärendet uppvisar.

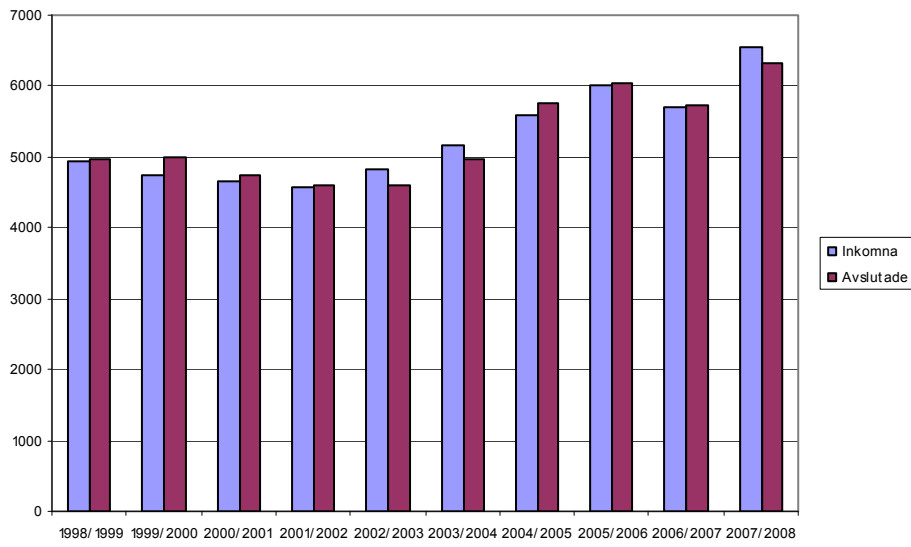
BILAGA 1**Ärendestatistiken 2007/08***Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden 1.7.1996–30.6.2008*

År	Klagomålsärenden och lagstiftningsremisser	Initiativärenden
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
2004/05	5 543	52
2005/06	5 919	89
2006/07	5 620	91
2007/08	6 477	73

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	486	356	1 101
Augusti	395	364	1 132
September	446	615	963
Oktober	580	500	1 043
November	581	503	1 121
December	513	508	1 126
Januari	537	519	1 144
Februari	594	567	1 171
Mars	704	540	1 335
April	619	732	1 222
Maj	581	541	1 262
Juni	514	568	1 208
Summa	6 550	6 313	

Ärendeutvecklingen under de senaste tio åren



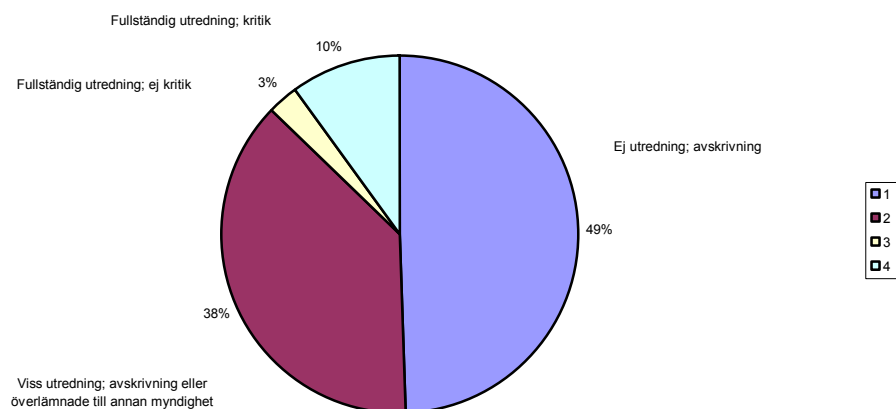
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2007–den 30 juni 2008 avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Vägledande uttalanden; ej kritik	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Summa ärenden
Allmänna domstolar	1	7	0	0	1	9
Förvaltningsdomstolar	0	1	0	0	0	1
Åklagarväsendet	0	6	0	0	0	6
Polisväsendet	0	17	1	1	0	19
Kriminalvård	4	6	0	0	0	10
Försvarsmakten	0	1	0	0	0	1
Socialtjänst, omsorgs- verksamhet	3	7	0	0	0	10
Hälso- och sjukvård	1	3	0	0	0	4
Allmän försäkring	1	8	0	0	0	9
Länsstyrelserna; serve- ringstillstånd	0	1	0	0	0	1
Utbildning, forskning, studiestöd	1	0	0	0	0	1
Kultur inkl. byggnads- minnen	1	0	0	0	0	1
Miljö- och hälsoskydd; djurskydd	0	2	0	0	0	2
Kommunikationsväsen- det inkl. färdtjänst	1	1	0	0	0	2
Överförmyndarväsendet	0	7	0	0	0	7
Offentlighet och sekretess	0	1	0	0	0	1
Summa ärenden	13	68	1	1	1	84

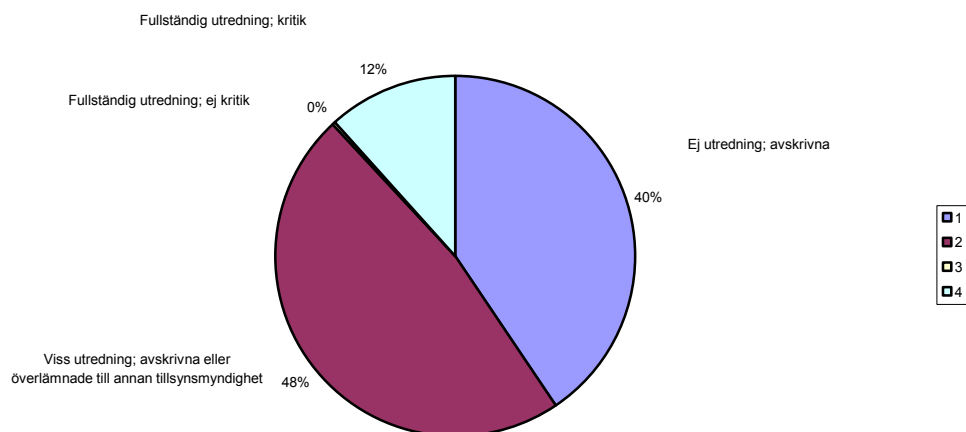
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2007–den 30 juni 2008 avgjorda klagomålsärendena

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; ej kritik	Rättelse vidtagen under JO:s utredning	Summa ärenden
Allmänna domstolar	132	1	185	23	1	1	0	343
Förvaltningsdomstolar	58	0	22	3	0	0	0	83
Åklagarväsendet	91	2	118	36	0	0	0	247
Polisväsendet	204	11	303	53	0	0	0	571
Försvarsmakten	8	0	4	2	0	0	1	15
Kriminalvård	477	2	435	106	0	2	1	1 023
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	424	4	438	32	0	0	0	898
Hälso- och sjukvård	164	0	71	7	0	0	0	242
Allmän försäkring	279	0	118	74	0	0	1	472
Arbetsmarknad m.m.	88	0	60	6	0	0	0	154
Plan- och byggnadsväsendet	64	0	49	26	0	0	0	139
Exekutionsväsendet	80	0	54	10	0	0	0	144
Kommunal självstyrelse	53	0	10	4	0	0	0	67
Kommunikationsväsendet, färdtjänst	117	0	46	5	0	0	0	168
Beskattningsväsendet, folkbokföring, tull	110	0	61	20	0	0	1	192
Utbildning, forskning, studiestöd	82	14	73	11	0	2	0	182
Kultur	11	0	4	0	0	0	0	15
Överförmyndarväsendet	23	0	26	4	0	0	0	53
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	87	0	45	13	0	0	0	145
Utlänningsärenden	92	0	178	7	0	0	0	277
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	21	0	15	2	0	0	0	38
Tjänstemannaärenden	105	0	13	4	0	0	1	123
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	101	3	103	93	0	0	0	300
Riksdags- samt utrikesförvaltning; allm. val; Regeringskansliet	21	0	4	0	0	0	0	25
Övrig förvaltning	60	0	24	8	0	0	0	92
Frågor utom kompetensrådet; oklara yrkanden	104	0	0	0	0	0	0	104
Summa ärenden	3 056	37	2 459	549	1	5	5	6 112

**Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet;
totalt 6 196 beslut¹**

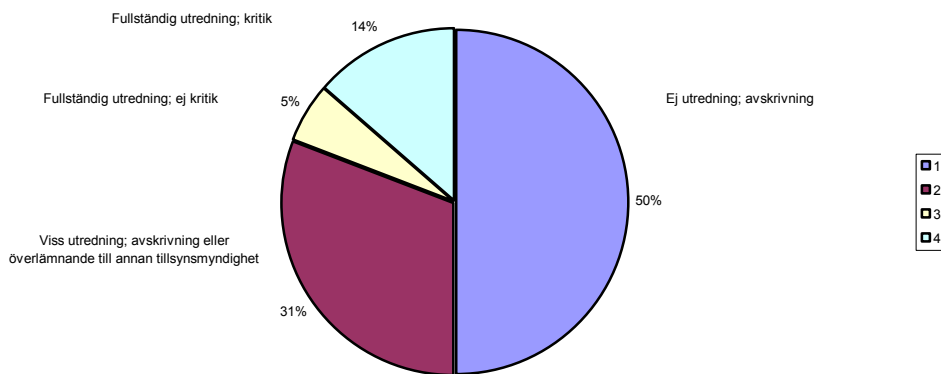


**Besluten inom ansvarsområde 1; totalt 1 351 beslut. Omfattar allmänna
domstolar, åklagarväsendet, polisväsendet, tullväsendet
(fr.o.m. 2008-01-01) samt vissa ytterligare myndigheter under
Justitiedepartementet¹**

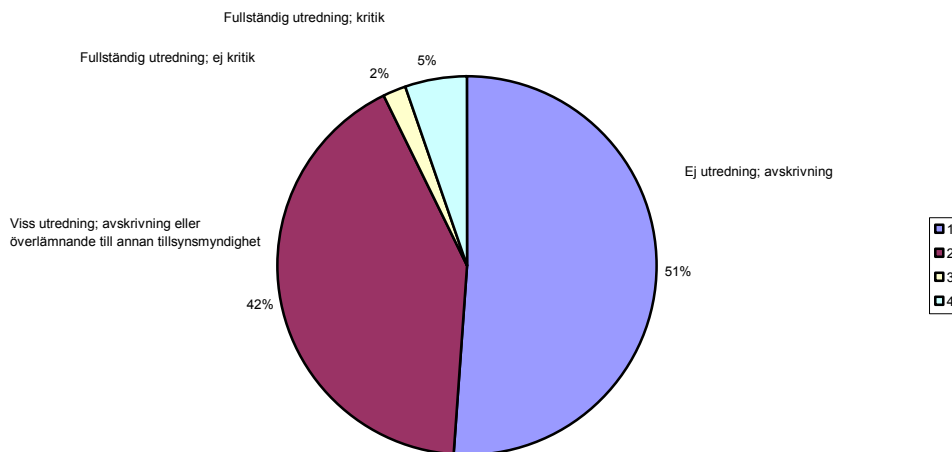


¹Ärenden som rubriceras *Ej utredning* har gjorts till föremål för en rättslig bedömning på i huvudsak det underlag som redovisas i anmälan. Med *Viss utredning* avses att visst underlag inhämtats rörande ärendet, t.ex. genom att en akt infördrats och granskats eller genom att en kontroll via telefon gjorts hos berörd myndighet. *Fullständig utredning* innebär normalt att anmälan remitterats till den myndighet som anmälts med anmodan om att en utredning och bedömning redovisas till JO.

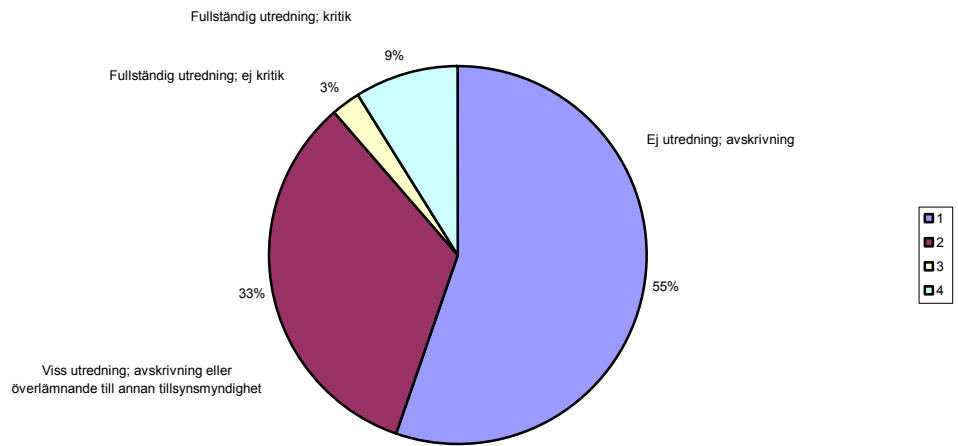
Besluten inom ansvarsområde 2; totalt 1 900 beslut. Omfattar Kriminalvården, socialförsäkring, Försvarsmakten, överförmyndarväsendet samt vissa myndigheter under Närings- respektive Finansdepartementet¹



Besluten inom ansvarsområde 3; totalt 1 524 beslut. Omfattar socialtjänst, omsorg om funktionshindrade, hälso- och sjukvård, utbildning och forskning samt (fr.o.m. 2008-01-01) förvaltningsdomstolar¹



Besluten inom ansvarsområde 4; totalt 1 421 beslut. Omfattar statliga och kommunala myndigheter som inte ingår i ansvarsområdena 1–3 samt (t.o.m. 2007-12-31) förvaltningsdomstolar¹



BILAGA 2**Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden
m.m.**

Riksdagens ombudsmän har besvarat 117 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Melin har handlagt remisser från

- 1) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:5) Summa summarum – En fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare?
- 2) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:11) En mer öppen domarutbildning
- 3) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:13) Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften
- 4) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:26) Alternativ tvistelösning
- 5) Justitiedepartementet om en promemoria med förslag till ändring i övergångsbestämmelserna till polisdatalagen (1998:622)
- 6) Arbetsmarknadsdepartementet om promemorian (Ds 2007:17) Utvidgat system med prövning i Arbetsdomstolen
- 7) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:18) Verkställighet inom Europeiska unionen av bötesstraff och beslut om förverkande
- 8) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:31) Skärpt straff för vållande till annans död
- 9) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:52) Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m.
- 10) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:54) Barnet i fokus – En skärpt lagstiftning mot barnpornografi
- 11) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:40) Godkännande av Prümrådsbeslutet
- 12) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2007:75) Att styra staten – Regeringens styrning av sin förvaltning
- 13) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:43) Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet
- 14) Justitiedepartementet om en promemoria angående Sveriges antagande av rambeslut om överförande av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen
- 15) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:90) Straffskalan för mord
- 16) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:65) Domstolarnas handläggning av ärenden
- 17) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2008:6) Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet

- 18) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2008:9) Sveriges antagande av rambeslut om en europeisk bevisinhämtningsorder
- 19) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2008:12) Europeiskt småmålsförfarande
- 20) Justitiedepartementet om ett utkast till proposition rörande godkännande av rådets beslut om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott (Remissmöte)
- 21) Arbetsmarknadsdepartementet om promemorian Ändrad sammansättning i Arbetsdomstolen i diskrimineringstvister – kompletterande överväganden och förslag till SOU 2006:22, En sammanhållen diskrimineringslagstiftning
- 22) Justitiedepartementet om ett förslag till förordningsändringar avseende polismyndigheters volontärverksamhet
- 23) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2008:30) Ytterligare åtgärder för att motverka ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang
- 24) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:16) Förtursförklaring i domstol
- 25) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2008:30) Antagande av rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete
- 26) Miljödepartementet om betänkandena (SOU 2007:111) En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen samt (SOU 2008:31) Miljödombstolarna; domkretsar, lokalisering och handläggningsregler
- 27) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2008:37) Sveriges antagande av rambeslut om ändring i rambeslut 2002U/475/RIF om bekämpande av terrorism
- 28) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2008:34) Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning
- 29) Justitiedepartementet om promemorian Sveriges antagande av rambeslut om erkännande och övervakning av vissa icke frihetsberövande påföljder
- 30) Justitiedepartementet om utkast till regeringens proposition Godkännande av rådets beslut om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol)
- 31) Justitiedepartementet om en promemoria med förslag till ändring av ikraftträdande- och övergångsbestämmelser till polisdatalagen (1998:622).

JO Nordenfelt har handlagt remisser från

- 1) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2007:19) Friskare tänder – till rimliga kostnader
- 2) Finansdepartementet om en promemoria angående ändring i tullagen och tullförordningen
- 3) Finansdepartementet om en promemoria angående nya regler om beslut och betalning avseende trängselskatt m.m.
- 4) Finansdepartementet om promemorian Reformerad beskattning av bostäder

- 5) Finansdepartementet om Skatteverkets rapport Tillämpning av rörlighetsdirektivet (EG 2004/38)
- 6) Justitiedepartementet om promemorian Tillträdesförbud m.m. inom kriminalvården
- 7) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2007:73) Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning
- 8) Socialdepartementet om promemorian Åtgärder mot missbruk av tillfällig föräldrapenning
- 9) Socialdepartementet om en promemoria angående jämställdhetsbonus
- 10) Finansdepartementet om promemorian Rättelse av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet
- 11) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:10) 21 + 1 > 2 – En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen
- 12) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:32) Avskaffande av revisionsplikten för små företag
- 13) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om promemorian (Ds 2008:26) Nationella minoritetsspråk vid domstolar och myndigheter – ett alternativ
- 14) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2008:28) Officialprövningens omfattning vid registrering av varumärken och firmor m.m.

JO André har handlagt remisser från

- 1) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2007:30) Två nya statliga specialskolor
- 2) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2007:28) Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan – Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem
- 3) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2007:16) Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag
- 4) Socialdepartementet om ett delbetänkande (SOU 2007:53) av Apoteksmarknadsutredningen angående sjukhusens läkemedelsförsörjning
- 5) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2007:48) Patientdata och läkemedel m.m.
- 6) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2007:79) Tre nya skolmyndigheter
- 7) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2007:64) Studiestödsdatalag
- 8) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2007:82) Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten
- 9) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2007:101) Tydlig och öppen – Förslag till en stärkt utbildningsinspektion
- 10) Socialdepartementet om en lagrådsremiss angående en patientdatalag, byggd på betänkandet (SOU 2006:82) Patientdatalag
- 11) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:4) Omreglering av apoteksmarknaden

- 12) Justitiedepartementet om promemorian Videokonferens i allmän förvaltningsdomstol
- 13) Utbildningsdepartementet om promemorian (Ds 2008:13) En ny betygsskala
- 14) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2007:34) Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas
- 15) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:11) Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas
- 16) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2007:87) Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder
- 17) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:15) Lov att välja – Lag om valfrihetssystem
- 18) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2008:23) FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- 19) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:29) Yrkeskolan – För yrkeskunnande i förändring
- 20) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2008:18) Stöd till anhöriga som vårdar och stödjer närstående
- 21) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2008:29) Värdesäkring av riksnormen
- 22) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:33) Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel
- 23) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2008:37) Vårdval i Sverige
- 24) Socialdepartementet om promemorian Genomförande av Kommissionens direktiv 2006/86/EG.

JO Berggren har handlagt remisser från

- 1) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2006:96) Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt
- 2) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2007:10) Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft
- 3) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:3) Föräldraskap vid assisterad befruktning
- 4) Jordbruksdepartementet om betänkandet (SOU 2007:24) Veterinär fältverksamhet i nya former
- 5) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:22) Skyddet för den personliga integriteten, del 1 och 2
- 6) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2007:31) Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser
- 7) Miljödepartementet om betänkandet (SOU 2007:21) GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar
- 8) Näringsdepartementet om promemorian Nya hastighetsgränser
- 9) riksdagens kammarkansli om utredningsförslaget Sekretess för statistiska uppgifter vid riksdagens utredningstjänsts budgetkontor
- 10) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:17) Äktenskap för par med samma kön – Vigsselfrågor

- 11) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2007:45) Utökat elektroniskt informationsutbyte
- 12) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:26) Sekretess för uppgifter på tsunamibanden
- 13) Justitiedepartementet om betänkandena (SOU 2005:50) Arbetskraftsinvandring till Sverige och (SOU 2006:87) Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser samt promemorian (Ds 2007:27) Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring
- 14) Näringsdepartementet om ett förslag till ändring i förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall avseende möjlighet att flytta felparkerade fordon på utländska beskickningars m.fl. parkeringsplatser i Sverige
- 15) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2007:29) Musik och film på internet – hot eller möjlighet?
- 16) Miljödepartementet om rapporten Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen – uppdragsredovisning från Boverket, i samverkan med länsstyrelserna
- 17) Jordbruksdepartementet om betänkandet (SOU 2007:57) Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning
- 18) riksdagens finansutskott om en promemoria om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank avseende mandatperioden för ledamöter i Riksbankens direktion
- 19) Näringsdepartementet om promemorian Anpassning av konkurrenslagens regler om eftergift och nedsättning till ECN:s modellprogram
- 20) Miljödepartementet om en rapport rörande den nationella implementeringen av Århuskonventionen.

JO Axberger har handlagt remisser från

- 1) Försvarsdepartementet om utdrag ur rapporten Krishantering i Regeringskansliet – förslag till en sekretessbestämmelse på krishanteringsrådet
- 2) Försvarsdepartementet om en promemoria om sekretess hos statlig myndighet i verksamhet som avser särskilt uppdrag att stödja personer i Sverige som drabbats av större katastrofer utomlands
- 3) Jordbruksdepartementet om betänkandet (SOU 2007:86) Bättre djurskydd – mindre krångel
- 4) Miljödepartementet om Naturvårdsverkets förslag till sanktioner för brott mot Europaparlamentets och rådets förordning (1013/2006/EG) om transport av avfall
- 5) Näringsdepartementet om ett utkast till lagrådsremiss angående riskutbildning för förare (inbjudan till remissmöte)
- 6) Statsrådsberedningen om promemorian (Ds 2007:48) Lissabonfördraget, del 1 och 2
- 7) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2007:76) Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning
- 8) Arbetsmarknadsdepartementet om promemorian (Ds 2007:53) Återkrav och ränta inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.

- 9) Justitiedepartementet om departementspromemorian Europeiskt betalningsföreläggande
- 10) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2006:41) Internationella sanktioner
- 11) Näringsdepartementet om ett betänkande (SOU 2007:105) av Utredningen om territoriellt samarbete inom EU
- 12) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2008:9) Transportinspektionen – en myndighet för all trafik
- 13) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2008:3) Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag
- 14) Försvarsdepartementet om departementsskrivelsen (Ds 2007:51) Ersättningsystem i samverkan – hantering av kommuners kostnader i samband med naturkatastrofer m.m.
- 15) Finansdepartementet om promemorian Utökat elektroniskt informationsutbyte – Reviderade förslag (inbjudan till remissmöte)
- 16) Utrikesdepartementet om promemorian (Ds 2008:22) Överlämnande av startprogrammen till Swedfund
- 17) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om promemorian (Ds 2008:19) SFI-bonus – en stimulans för nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska
- 18) Näringsdepartementet om departementsskrivelsen (Ds 2008:8) Godkännande av motorfordon m.m.
- 19) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2008:2) Immunitet för stater och deras egendom
- 20) Kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2008:26) Värna språken – förslag till språklag
- 21) Skatteverket om förslag till föreskrifter enligt förordningen (2007:597) om kassaregister m.m.
- 22) Finansdepartementet om promemorian Slopad kontrolluppgiftsskyldighet om tillgångar och skulder m.m.
- 23) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2008:34) Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen
- 24) Jordbruksdepartementet om en promemoria om vissa arkivfrågor kopplade till förslaget att överföra djurskyddskontroll m.m. till länsstyrelserna
- 25) Jordbruksdepartementet om en promemoria (Ds 2008:33) om kompletterande bestämmelser till EG:s förordning om förbud mot utsläppande på marknaden av päls av katt och hund m.m.
- 26) Näringsdepartementet om promemorian Reviderade författningsförslag inom vägtrafikområdet i förhållande till Transportstyrelseutredningens huvudbetänkande (SOU 2008:44) Ansvarslag för vägtrafiken m.m.
- 27) Finansdepartementet om en promemoria om nya bestämmelser om skatte- och tullfrihet för resande från tredje land m.m.
- 28) Finansdepartementet om promemorian Nya regler för trängselskatt.

BILAGA 3

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1. Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

Under verksamhetsåret har *JO Berggren*, efter samråd med chefsJO Melin, gjort en framställning till regeringen, Näringsdepartementet, enligt 4 § instruktionen. Framställningen avser behov av ett förtydligande av lagregleringen vad gäller länsstyrelsernas rätt att fatta beslut om villkorlig körkortsåterkallelse. Se s. 441.

18 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 4 ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, 2 ansvarsområde 2 och 12 ansvarsområde 4.

2. Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet

ChefsJO Melin väckte den 22 maj 2008 åtal mot en rådman för tjänstefel (underlåtenhet under lång tid att vidta handläggningsåtgärder i ett domstolsärende), dnr 5428-2007.

ChefsJO Melin anmälde den 11 april 2008 en kriminalinspektör för tjänsteförseelse till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd (dnr 3180-2007). *JO André* anmälde den 25 februari 2008 en befattningshavare vid Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd för tjänsteförseelse till Statens ansvarsnämnd (dnr 3305-2007).

Med stöd av 18 § instruktionen har 37 klagomålsärenden och 1 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 2006/07 var 42 klagomålsärenden och 2 initiativärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde femton ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, tre ansvarsområde 2 och tjugo ansvarsområde 3.

BILAGA 4

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.

1. Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Melin har inspekterat Örebro tingsrätt, Åklagarmyndigheten, Norrorts åklagarkammare i Stockholm, Åklagarmyndigheten, 2:a åklagarkammaren i Göteborg, Polismyndigheten i Örebro län samt Polismyndigheten i Västra Götaland, länskriminalpolisen och Närpolisområde Göteborg City. *Byråchefen Lindblom* har på uppdrag av chefsJO Melin inspekterat Åklagarmyndigheten, Norrorts åklagarkammare i Stockholm.

Inspektionerna inom ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen har omfattat sammanlagt 10 dagar.

JO Nordenfelt har inspekterat Försäkringskassan, försäkringskontoret i Västerås, Försäkringskassan, Nationellt koncentrerad verksamhet, aktivitetsstöd (huvudkontoret och försäkringskontoret i Östersund), Försäkringskassan, Nationellt försäkringscenter, utlandskontoret i Visby, Kriminalvården, anstalten Hällby, Kriminalvården, anstalten Norrtälje, Kriminalvården, anstalten Salberga och häktet Salberga, Kriminalvården, anstalten Beateberg, Kriminalvården, anstalten Färingsö, Försvarmakten, ledningsregementet i Enköping samt Överförmyndaren i Nacka kommun.

Inspektionerna inom ansvarsområde 2 har omfattat sammanlagt 19 dagar.

JO André har inspekterat Socialnämnden i Lunds kommun, Socialnämnden i Järfälla kommun, Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun, Universitetssjukhuset i Lund inom Region Skåne, avdelningen Psykiatri i Lund samt Länsrätten i Värmlands län. Vidare har JO André gjort informationsbesök vid Länsstyrelsen i Skåne län, enheten för sociala frågor samt Länsstyrelsen i Värmlands län, sociala enheten. *Byråchefen Widmark* har på JO Andrés uppdrag inspekterat Länsrätten i Örebro län.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 3 har omfattat sammanlagt 12 dagar.

JO Berggren har inspekterat Länsstyrelsen i Gotlands län. *Byråchefen Lundgren* har gjort ett informationsbesök vid Arbetsförmedlingen, avdelningen Kundrelationer i Östersund.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 4 har omfattat sammanlagt 4 dagar.

Totalt har 45 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök, 15 färre än under föregående verksamhetsår.

2. Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2007/08 besökte *ChefsJO Melin*, *JO André*, *JO Berggren*, *JO Nordenfelt* samt *kanslichefen Swanström* den 15 november 2006 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2006/07 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 1 november 2006 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

Vid ett möte med konstitutionsutskottets presidium den 3 juni 2008 diskuterade *chefsJO Melin* några personal- och budgetfrågor samt vissa frågor inför JO:s jubileumsfirande 2009.

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

Den 12 juni 2008 gjorde riksdagens talman Per Westerberg ett informationsbesök hos JO. *ChefsJO Melin, JO André, JO Nordenfelt, JO Axberger* samt *kanslichefen Swanström* deltog.

Den 24 oktober 2007 besökte riksrevisorerna JO. *ChefsJO Melin, JO André, JO Nordenfelt* samt *kanslichefen Swanström* deltog.

ChefsJO Melin, JO André, JO Nordenfelt samt *kanslichefen Swanström* deltog den 28 maj 2008 i ett av Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning anordnat möte mellan Riksdagens ombudsmän och ombudsmännen under regeringen (BO, DO, HO, HomO, och JämO).

ChefsJO Melin, JO André, JO Nordenfelt och *JO Axberger* deltog den 9–10 juni 2006 i ett av Utrikesdepartementet anordnat kollokvium om att stärka genomförandet på nationell nivå av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

ChefsJO Melin föreläste den 13 november 2007 om JO-institutionen i framtiden vid ett seminarium vid Uppsala universitet, i vilket även *kanslichefen Swanström* deltog. Vidare föreläste *chefsJO Melin* den 13 oktober 2007 och den 18 februari 2008 vid Polishögskolan i Umeå samt den 13 maj 2008 i Malmö för Malmö–Lund juristförening. Den 12 maj 2008 tog han emot besök av en grupp juridikstuderande vid Uppsala universitet.

JO Nordenfelt höll den 7 december 2007 ett föredrag hos Överförmyndarnämnden i Stockholms kommun; även *byråchefen Buhre* deltog. Vidare deltog *JO Nordenfelt* den 17 april 2008 i ett högre seminarium i straffrätt tillika årsmöte för SECL samt den 16–18 juni 2008, tillsammans med *byråchefen Buhre* samt *föredragandena Persson, Skerfving* och *Eleblad*, i Stockholm Criminology Symposium, anordnat av Brottsförebyggande rådet. Den 29 november 2007 tog *JO Nordenfelt* emot en grupp studerande vid Stockholms fria gymnasium för ett studiebesök.

JO André höll den 1 november 2007 ett föredrag under ett besök hos riksdagens socialutskott.

JO Berggren medverkade den 23–24 augusti 2007, tillsammans med *byråchefen Lundgren*, vid Sveriges kommunaljuridiska förenings årsmöte och studiedagar i Halmstad. Den 7 december 2007 tog han, tillsammans med

byråchefen Lundgren och *föredraganden De Geer Fällman*, emot ett informationsbesök från Hovrätten för Västra Sverige.

JO Axberger deltog den 20 maj 2008 i ett seminarium om yttrande- och tryckfrihet vid Karlstads universitet.

Kanslichefen Swanström föreläste den 27 september och den 14 december 2007 om JO:s verksamhet för grupper av civilanställda inom polisväsendet, den 10 oktober 2007 om offentlighet och sekretess vid en konferens i Västerås för registratorer, den 31 oktober 2007 om JO:s verksamhet för deltagarna i Utrikesdepartementets program för utbildning av diplomater, den 10 mars 2008 för en grupp utländska studerande vid Högskolan Dalarna, den 25 april 2008 för domarna vid Kammarrätten i Stockholm, avdelning 3, samt den 26 maj 2008 för juridikstuderande vid Lunds universitet. Den 28 september 2007 tog han, tillsammans med *byråchefen Hedbom Blomkvist*, emot en grupp tjänstemän vid Vägverket för ett informationsbesök och den 30 januari 2008 deltog han, tillsammans med *enhetschefen von der Esch*, i ”Uppstartsmöte för märkesåret 2009” på Armémuseum i Stockholm.

Enhetschefen von der Esch deltog den 1 november 2007 i Utrikespolitiska institutets utbildningsdag ”Utsikt med insikt 2007”, den 28 november 2007 i Svenska Helsingforskommitténs frukostseminarium ”En timme mänskliga rättigheter: Prioriteringar i det nya biståndet” samt den 8 april 2008 det av riksdagen anordnade seminariet ”Arabförbundsdagen”.

Byråcheferna Hedbom Blomkvist och *Widmark* deltog den 8 maj 2008 i Språkrådsdagen, anordnad av Institutet för språk och folkminnen.

Byråchefen Lindblom föreläste den 13 september 2007 samt den 13 februari och den 12 maj 2008 vid utbildningar för åklagare.

Byråchefen Lindberg har föreläst vid utbildningar inom polisväsendet, den 19 september 2007 och den 13 februari 2008 hos polisen i Täby, den 24 oktober 2007 hos polisen i Västberga, den 5 december 2007 och den 23 april 2008 hos polisen i Stockholm samt den 28 januari och den 9 juni 2008 hos polisen i Landskrona.

Byråchefen Hedbom Blomkvist deltog den 25 september 2007, tillsammans med *föredraganden De Geer Fällman*, i ett seminarium om regeringsrådets oberoende och roll.

Byråchefen Lundgren föreläste den 29 november 2007 om JO vid en av riksdagsförvaltningen anordnad lärarkurs i riksdagskunskap. Vidare deltog hon den 22 oktober 2007 i ett seminarium om EU:s påverkan på Sveriges förvaltningsmodell, den 1 november 2007 i Utrikespolitiska institutets utbildningsdag ”Utsikt med insikt 2007”, den 13 november 2007, tillsammans med *områdesansvarige föredraganden Hemmingsson*, i kursen IT-rätt 2007 – nyheter och aktuella frågor, samt den 17 januari 2008 i ett seminarium ingående i seminarieriet EU och arvet efter Oxenstierna – den svenska förvaltningsmodellens funktion och framtid.

Områdesansvarige föredraganden Hemmingsson samt *föredragandena Håkansson, De Geer Fällman* och *Jonsson* deltog den 7 mars 2008 i seminariet Freedom of Expression and its Limits.

Föredraganden De Geer Fällman deltog den 26 maj 2008 i ett seminarium ingående i seminarieserien EU och arvet efter Oxenstierna – den svenska förvaltningsmodellens funktion och framtid.

BILAGA 5

Internationellt samarbete

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

ChefsJO Melin och *JO André* deltog den 13–16 oktober 2007 i det 6:e seminariet för nationella ombudsmän i EU:s medlems- och kandidatländer, anordnat i Strasbourg.

JO André och *byråchefen Lundgren* deltog den 12–15 april 2008 i en konferens i Kiev på temat ”Modern Challenges to Human Rights and Freedoms”, anordnad av ombudsmannainstitutionen i Ukraina med anledning av institutionens 10-årsjubileum och 60-årsjubileet för FN:s universella deklaration om mänskliga rättigheter.

JO Berggren och *kanslichefen Swanström* deltog den 26–29 november 2007 i den 5:e internationella konferensen för informationsfrihetskommis-sionärer, anordnad i Wellington av Nya Zeelands parlamentariska ombudsman-nainstitution.

ChefsJO Melin deltog den 16–18 september 2007 i Capacity Building Seminar i Sofia på temat ”Ombudsmen and the Principle of Good Governance”, den 25–27 september 2007 i en konferens i Warszawa om rättigheter för migrerande arbetskraft, den 3–11 oktober 2007 i årligt möte i Sydney med styrelsen för International Ombudsman Institute (IOI), den 7 mars 2008 i en konferens i Tallinn, anordnad av Estlands justitiekansler med anledning av justitiekanslerinstitutionens 60-årsjubileum, den 7–9 april 2008 i Second General Conference of the African Ombudsman and Mediators Association i Tripoli, den 24–25 april 2008 i ett möte i London med styrelsen för IOI, European Chapter samt den 14–16 maj 2008 i ett seminarium i Warszawa, anordnat av Polens parlamentariska ombudsman med anledning av ombudsmannainstitutionens 20-årsjubileum.

Kanslichefen Swanström deltog den 14–15 augusti 2007 i ett seminarium på Hanaholmen i Helsingfors rörande firandet i Sverige och Finland av 200-årsjubileet av händelserna år 1809, den 8–11 november 2007 i den 1:a konferensen för ombudsmän i Medelhavsregionen, anordnad i Rabat av ombudsmannainstitutionerna i Marocko, Frankrike och Spanien, den 15–16 maj 2008 i ett seminarium om informationsfrihet och persondataskydd, anordnat i Maastricht av EIPA samt den 5–6 juni 2008 i en konferens i Madrid om tillsyn över oberoende domstolar samt disciplinpåföljder för domare, anordnad av General Council of the Judiciary i Spanien.

Enhetschefen von der Esch deltog den 4–6 oktober 2007 en konferens i Jerevan på temat ”International Experience of the Cooperation between Constitutional Courts and Ombudsmen in the Field of Ensuring and Protection of Human Rights”, arrangerad av förfättningsdomstolen och ombudsmannainstitutionen (Human Rights Defender) i Armenien m.fl. institutioner, den 14–17 november i det 10:e mötet med Informal Working Group on Human Rights

between Lao People's Democratic Republic and the Kingdom of Sweden, arrangerat i Bangkok och Vientianne av Sveriges ambassad i Bangkok samt den 28–30 maj 2008 i det 11:e mötet med samma arbetsgrupp, arrangerat i Luang Namtha, Laos. Den 2–6 december 2007 besökte hon Taiwan på inbjudan av Ministry of Foreign Affairs och Control Yuan i Taiwan; bl.a. höll hon ett anförande vid Control Yuan om JO i Sverige och en föreläsning vid National Chengchi University i Taipei på temat "On Parliament's Duty – Promoting Good Administration and Serving the Citizens".

Byråchefen Johnson och *föredraganden Persson* deltog den 13–15 april 2008 i en konferens i Gent med ämnet "The Impact of the Ombudsman", anordnad av den lokala ombudsmannen i staden Gent.

Byråchefen Lundgren deltog den 6–7 november 2007 i ett möte i Strasbourg med Europarådets MR-kommissionärs kontaktgrupp av representanter för de nationella ombudsmannainstitutionerna i Europarådets medlemsländer.

Föredraganden De Geer Fällman deltog den 1–3 juni 2008 i ett möte i Strasbourg med Europeiska Ombudsmannens kontaktgrupp av representanter (liaison officers) för de nationella ombudsmannainstitutionerna i EU:s medlemsländer.

2. Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion

Den 29 oktober–2 november 2007 besöktes JO av en tjänstemannadelegation från Seimas Ombudsmen, den nationella ombudsmannainstitutionen i Litauen. Under besöket medverkade *justitieombudsmännen, kanslichefen, enhetschefen von der Esch, byråcheferna* och *vissa föredragande*.

Den 20–21 november 2007 besöktes JO av en tjänstemannadelegation från den nationella ombudsmannainstitutionen i Lettland. Under besöket medverkade *chefsJO Melin, JO Berggren, kanslichefen Swanström* och *enhetschefen von der Esch*.

3. Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 16 augusti 2007 av en delegation från Supervision Committee i Shenzhenprovinsen i Kina under ledning av Mr. Chen Bo, den 20 augusti 2007 av en delegation från Control Yuan i Taiwan, den 22 augusti 2007 av en delegation från The House of Representatives i Japan, den 29 augusti 2007 av en delegation från Turkiet, den 4 september 2007 av jämställdhetsombudsmannen i Hongkong, den 5 september 2007 av en delegation från The Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency, Korea, den 10 september 2007 av en delegation från Ministry of Supervision i Kina, den 11 september 2007 av en journalist från Taiwan, den 19 september 2007 av en grupp sydamerikanska studenter från Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law i Lund, den 24 september 2007 av en delegation från State Great Hural i Mongoliet under ledning av Ms. B. Munkhtuya, den 28 september 2007 av en delegation från parlamenten i Moldavien och Lettland under ledning av Mr. Grigore Petrenco, den 2 oktober 2007 av en delegation av regeringstjänstemän från Brasilien, den 8 oktober 2007 av en delegation från State Bureau for Letters and Calls i Kina, den

9 oktober 2007 av en grupp föredragande vid Bundesverfassungsgericht (författningsdomstolen) i Tyskland, den 10 oktober 2007 av Delegation on Media and Access to Information från Tanzania under ledning av Mr. Daniel Nsanzugwanko, den 16 oktober 2007 av en tjänstemannadelegation från Guangdongprovinsen i Kina, den 18 oktober 2007 av en delegation från regeringskansliet i Kina under ledning av Mr. Li Gang, den 25 oktober 2007 av en grupp studenter från Balkan och Centralasien, som deltog i en utbildning anordnad av Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law i Lund, den 30 oktober 2007 av en grupp tjänstemän från Kina som deltog i ett utbildningsprogram anordnat av Sida och Ångpanneföreningen, den 6 november 2007 av forskaren Antenor Hallo de Wolf från Universitetet i Bristol, den 12 november 2007 av en delegation från den turkiska premiärministerns kansli för mänskliga rättigheter, den 13 november 2007 av en grupp domare från Ryssland, den 14 november 2007 av en parlamentarikerdelegation från Afghanistan, den 21 november 2007 av en delegation från Japan Federation of Bar Associations under ledning av Mr. Tatusya Kimura, den 29 november 2007 av en delegation från National Human Rights Committee i Qatar, den 6 december 2007 av en tjänstemannadelegation från olika myndigheter i Yunnanprovinsen i Kina, den 13 december 2007 av en delegation från Media Council of Zimbabwe under ledning av Mr. Sebastian Bakare, den 22 januari 2008 av en delegation från parlamentet och ombudsmannainstitutionen i Rwanda, den 24 januari 2008 av domare vid Högsta domstolen i Bangladesh, den 28 januari 2008 av en grupp regionala ombudsmän samt universitetsforskare från Ryssland, den 6 mars 2008 av ordföranden i Kenyas kommission för mänskliga rättigheter, den 10 mars 2008 av en grupp studerande vid Högskolan Dalarna från olika europeiska och afrikanska länder, den 11 mars 2008 av en delegation från FN:s underkommitté för granskning av staternas tillämpning av konventionen mot tortyr (ett led i underkommitténs pågående granskning av Sverige), den 17 mars 2008 av Mr. Masao Senoo från Value Management Institute i Tokyo, Japan, den 20 mars 2008 av en grupp studenter från universitetet i Tilburg, Nederländerna, den 8 april 2008 av Mr. Guilherme Canela från en nyhets- och informationsbyrå i Brasilien, den 24 april 2008 av Ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Guatemala, den 8 maj 2008 av en grupp domare från Turkiet, den 13 maj 2008 av journalisten Elizabeth Jackson från Australien, den 20 maj 2008 av Dr. Müslüm Akinci från Kocaeli University i Turkiet, den 27 maj 2008 av en grupp chefer vid förvaltningsmyndigheter i Latinamerika, deltagare i en utbildning anordnad av Sida och Ångpanneföreningen, den 30 maj 2008 av MR-ministern i Irak Ms. Wijdan Michael, den 30 maj 2008 även av en grupp domare från Högsta domstolen i Japan, den 3 juni 2008 av Nationella ombudsmannen i Nederländerna, Mr. Alex Brenninkmeijer, den 4 juni 2008 av en tjänstemannadelegation från olika myndigheter i Guangdongprovinsen i Kina, den 12 juni 2008 av bitr. professorn Richard Calland vid universitetet i Kapstaden, Sydafrika och lektorn Patricia Jonason vid Södertörns Högskola samt den 19 juni 2008 av professorn Emil Balan från National School of Political Studies and Public Administration i Bukarest, Rumänien.

BILAGA 6**Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän;**

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 21 juni 2006 genom SFS 2006:1000.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprovsningsnämnden, 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 prøvotid till den som har befogenhet att besluta därom.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad

tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prøvotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående åren 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. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker. Internrevisionen skall avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av

bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

28 § Chfsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

BILAGA 7

Arbetsordning för Riksdagens ombudsmannaexpedition

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 30 juni 2008.

§ 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 Cecilia Nordenfelt	Ansvarsområde 2
JO Kerstin André	Ansvarsområde 3
JO Hans-Gunnar Axberger	Ansvarsområde 4

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder 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 klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad anställning.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den

administrativa enheten ingår de hos varje ombudsman inrättade ärendekanslierna, 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 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 Registratorexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ombudsmannaexpeditionens telefontider är 9.00–11.30 och 13.00–15.00 helgfri måndag–fredag.

Bilaga

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet, dock inte utlänningsärenden.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Tullväsendet.

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Försvarsmakten, vapenfri tjänst samt övriga till Försvarsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden och övervakningsnämnder.

Socialförsäkringar (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd; familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering; ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och

mönster; övriga till myndigheter under Näringsdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Statskontoret, Verket för förvaltningsutveckling (Verva); Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet, Statens överklagandenämnd, Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Statens pensionsverk, Premiepensionsmyndigheten, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, Insättningsgarantinämnden; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd; Statens utlandslönenämnd;

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Jämställdhetsombudsmannen, Handikappombudsmannen; Ungdomsstyrelsen; övriga till Integrations- och jämställdhetsdepartementet samt myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Förmynderskapsärenden, dock inte hos allmänna domstolar (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Allmänna förvaltningsdomstolar, dock inte migrationsdomstolar.

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM); tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade (LSS); övrig omsorgsverksamhet.

Barnombudsmannen.

Hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedelsfrågor; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.

Övriga till Socialdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 2 eller 4.

Skolväsendet; universitets- och högskoleväsendet (inkl. Sveriges lantbruksuniversitet); studiestöd; övriga till Utbildningsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Ansvarsområde 4

Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet, landsarkiven; museer och bibliotek; Radio- och TV-verket, Granskningsnämnden för radio och TV; kommunala musikskolor och likn. utanför det obligatoriska skolväsendets ram; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 1.

Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.

Kronofogdemyndigheten.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning).

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar; uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter; vägtrafikskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inkl. namnändring), Statens personadressregisternämnd; övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 1 eller 2.

Miljö- och hälsoskydd, dock inte miljödomstolar; Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen; Boverket; övriga till Miljödepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Jord- och skogsbruk, jordförvärv; rennärning, Sametinget; djurskydd, jakt, fiske, veterinärväsendet; livsmedelskontroll; övriga till Jordbruksdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 3.

Utlänningsärenden (hos bl.a. Migrationsverket, migrationsdomstolarna och polisväsendet); medborgarskapsärenden; ärenden rörande invandrades integration.

Räddningstjänst; ordningslagens tillämpning, dock inte inom polisväsendet; lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram); Statens bostadskreditnämnd.

Begravningsväsendet, statsbidrag till trossamfund.

Utrikesförvaltningen; Sida; Kommerskollegium; Svenska institutet; övriga till Utrikesdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen; Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val.

Till Statsrådsberedningen och myndigheter därunder hörande ärenden.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

 Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

BILAGA 8

Personalorganisation

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Agneta Lundgren

Byråchefen Erik Lindberg

Byråchefen Malou Lindblom

Byråchefen Åsa Widmark

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Enhetschefen, ekonomi- och personalfrågor, Ylva Fryklund (t.o.m. 31 januari 2008)

Administrativa direktören Yvonne Iisakka (fr.o.m. 1 september 2007)

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Områdesansvarige föredraganden Rolf Andersson (t.o.m. 31 juli 2007)

Områdesansvarige föredraganden Pär Hemmingsson

Områdesansvariga föredraganden Charlotte Håkansson (fr.o.m. 1 juni 2008).

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2007/2008 tjänstgjort:

hovrättsassessorn Emma Regnér, hovrättsassessorn Per Lindblom, hovrättsassessorn Magnus Wulkan (tjl t.o.m. 29 februari 2008), kriminalkommisari- en Elisabeth Sjöblom, hovrättsassessorn Charlotte Edvardsson (t.o.m. 30 november 2007), hovrättsassessorn Kajsa Nordström, kammarråklagaren Nicklas Englund (fr.o.m. 22 november 2007), kammarrättsassessorn Sven-Åke Jansson (tjl fr.o.m. 6 augusti 2007 t.o.m. 11 maj 2008), hovrättsassessorn Anna Eleblad (tjl fr.o.m. 31 mars 2008), hovrättsassessorn Ulrika Söderberg (tjl fr.o.m. 7 januari 2008), hovrättsassessorn Mia Persson, kammarrättsassessorn Anneli Svensson, hovrättsassessorn Jenny Wulker Roos (t.o.m. 9 september 2007), kammarrättsassessorn Anna Karin Andersson (fr.o.m. 20 augusti 2007), kam- maråklagaren Moa Skerfving (fr.o.m. 1 oktober 2007), regeringsrättssekrete- raren Susanne Eriksson (fr.o.m. 1 december 2007), hovrättsassessorn Anna Sollerborn (fr.o.m. 1 januari 2008), kammarrättsassessorn Charlotta Berglund (t.o.m. 30 september 2007), kammarrättsassessorn Jonatan Wahlberg, hovrätts- assessorn Catrine Björkman, hovrättsassessorn Mikael Karanikas, kammarrätts-

assessorn Stefan Axelsson, kammarrättsassessorn Yvonne Dahlstedt, kammarrättsassessorn Linda Bågling (fr.o.m. 15 oktober 2007), hovrättsassessorn Charlotte De Geer (tjl t.o.m. 31 augusti 2007), kammarrättsassessorn Johanna Johnsson (t.o.m. 14 november 2007), hovrättsassessorn Charlotte Håkansson (t.o.m. 31 maj 2008) kammarrättsassessorn Annika Jonsson, kammarrättsassessorn Mats Rundström och sekreteraren i Arbetsdomstolen Inge Karlström (fr.o.m. 15 januari 2008).

BILAGA 9

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelse
2004/05–2008/09

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.

Adoption

- handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn 06/07:284
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293

Alkohollagen

- kritik mot en socialnämnd för dess agerande i samband med inskränkning i den lokala alkoholhandeln under en sommarfestival 08/09:511

Allmän sammankomst

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande i samband med en demonstration 08/09:124

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 en film som spelats in vid ett sammanträde med ett kommunalt utskott utgjort en allmän handling samt om den fick förstöras 07/08:561

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 vallokalerna i en kommun under valdagen den 15 september 2002, dels få ta del av handlingar innehållande samma uppgifter 04/05:381
- kritik mot försäkringskassas handläggning 05/06:460
- kritik mot överförmyndare för hanteringen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 05/06:462
- begäran hos skattekontor om uppgifter ur allmänna handlingar 05/06:466
- kritik mot bl.a. en skola för utlämnande av sekretessmarkerade handlingar 05/06:470
- kritik mot en socialnämnd för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, bl.a. för att nämndens beslut avsett en annan handling än den som avsågs med framställningen 05/06:448
- kronofogdemyndighets skyldighet att göra sammanställningar av uppgifter 06/07:478
- åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m. 06/07:481
- kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax 06/07:517
- initiativärende mot en lantmäterimyndighet angående myndighetens rutiner för tillgodoseende av kraven i 2 kap. tryckfrihetsförordningen beträffande handlingar som är bortlämnade för skanning 07/08:506
- Försäkringskassans handläggning av en begäran från en anställd om att få ta del av ansökningshandlingar gällande utlysta tjänster 08/09:538
- handläggningen av en begäran om att få ta del av patientjournal genom att använda dataterminal hos vårdgivaren 08/09:517
- kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om nämnden haft rätt att kräva betalning i förskott 08/09:547
- kritik mot en kommunal nämnd som på olika sätt förhalat utlämnandet av en allmän handling i ett tillsynsärende 08/09:555
- kritik mot ett kommunalt bostadsbolag för brister i handläggningen av en begäran om att få ut allmänna handlingar; bl.a. uttalanden om skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning 08/09:540

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
- en myndighet bör om det är möjligt och lämpligt tillgodose en enskilds önskemål om att få allmänna handlingar skickade via telefax 05/06:487
- fråga om lagligheten av en lantmäterimyndighets avgiftsfinansiering av tjänster, villkor för rådgivning och information, avgiftsuttag för kopiering m.m. 05/06:478
- fråga om kommun haft möjlighet att i avtal med enskilda förskolor införa vissa villkor med anknytning till offentlighetsprincipen 06/07:497
- initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering 06/07:520
- frågor angående registrering av allmänna handlingar hos en landstingsstyrelse; bland annat uttalanden rörande registrering av handlingar vid politiska kanslier inom landstingsförvaltningen och beträffande information om att en myndighet använder sig av flera diaries 07/08:565
- initiativärende mot en länsstyrelse angående registrering m.m. av allmänna handlingar i körkortsärenden 08/09:446
- kritik mot ett kommunalt bolag för att i ett ärende om utlämnande av allmänna handlingar bl.a. ha lämnat felaktiga uppgifter till sökanden 08/09:553
- kritik mot ett kommunalt bolag som överlämnat till en advokat att utföra arbetsuppgifter som ingått i handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande 08/09:550
- kritik mot ett kommunalt bostadsbolag för brister i handläggningen av en begäran om att få ut allmänna handlingar; bl.a. uttalanden om skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning 08/09:540

Anmälningsskyldighet

- fråga om utgångspunkt för beräkningen av den tidsfrist som gäller för chefsöverläkarens skyldighet enligt 16 § andra stycket sista meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) att göra anmälan till domstol 05/06:311

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
- initiativärende mot Migrationsverket angående ifrågasatt underlåtenhet i flera fall att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) 07/08:261

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
- fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 05/06:159
- fråga om en arbetslöshetskassas åtgärd att hålla inne ersättning under utredningstiden skulle ha dokumenterats i ett formligt beslut 07/08:233

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
- fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 05/06:159
- fråga om arbetslöshetskassorna är skyldiga att vara tillgängliga per e-post 07/08:231
- en arbetslöshetskassa har inte ansetts ha stöd för att i en kompletteringsbegäran kräva visst slags intyg som bevisning 08/09:249

Arkivering av handlingar

- initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering 06/07:520

Asylärenden

- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172
- initiativärende mot Migrationsverket angående bl.a. tjänstemäns agerande efter det att beslut om avvisning eller utvisning verkställts 06/07:177
- Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd; bland annat fråga om verkets åtgärd att avskryva det ursprungliga ärendet när sökanden åberopade en ny grund för uppehållstillstånd 07/08:255
- kritik mot Migrationsverket angående ifrågasatt brott mot tystnadsplikt m.m. 08/09:255

- påstådda brister i Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd för ensamkommande barn 08/09:257

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
- en kommun har på en faktura för daghemsavgifter angivit att även förälderns sammanboende är betalningsansvarig. – Fråga om betalningsansvar för en sammanboende som inte är underhållsskyldig för barnen 05/06:403
- fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305
- initiativärende mot en länsstyrelse angående avgiftsdebitering i ärenden på lantbruksområdet 07/08:425

Avslutande av ärenden

- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) rörande utformningen av besked om avslutande av ärenden 07/08:236

Avspärning

- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60

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
- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101

Bandspelare

- kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid förrättningsammansammanträde 06/07:419

Bandupptagning

- uttalanden om möjligheten att vid huvudförhandling i brottmål meddela beslut om förbud mot ljudupptagningar 07/08:33
- fråga om bl.a. rätten för enskilda personer att göra ljud- eller bildupptagningar vid samtal med tjänstemän vid en socialförvaltning 08/09:320

Barnperspektiv

- fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld 04/05:192
- fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för att under en s.k. barnavårdsutredning inhämta uppgifter från barnet utan vårdnadshavarens samtycke 06/07:212
- I ett biståndsärende skall i förekommande fall dokumenteras hur det s.k. barnperspektivet har beaktats. 06/07:281

Befattningshavare

- platschef vid Vägverket har utom tjänsten utfärdat ett intyg om en vägs beskaffenhet; fråga bl.a. om lämpligheten av att i intyget referera till sin befattning vid verket 08/09:246

Behörighet

- handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163
- fråga om rektors behörighet att besluta om överlåtelse av vid universitetets historiska museum förvarade kvarlevor efter en person 07/08:434
- fråga om dispens från tidsbegränsad parkering. Även fråga om överlämnande från länsrätt till länsstyrelse av prövningen av ett överklagande och instansordningen för prövning av ett överklagandeförbud 07/08:490
- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggning av ärenden om tillstånd till dumpning 08/09:390

Belastningsregister

- kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. 07/08:67

Besiktning

- kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om klagomål på ovårdad tomt; bl.a. frågor om beslutsunderlag, dokumentation och besiktning av fastighet 08/09:458

Beslag

- fråga om protokollering av beslagtaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
- en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods 05/06:80
- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47

- uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54
- kritik mot polis och åklagare för handläggningen av ett beslag 07/08:64
- initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160
- uttalanden om lagligheten av en polismans beslut att beslagta två hundar och sedan ”förverka/avliva” dem 08/09:83

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
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287
- Ett beslut som Statens jordbruksverk har avkunnat har expedierats för sent. Även kritik mot utformningen av beslutshandlingen 05/06:342
- handläggning hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) av och besluten i två ärenden rörande tillstånd att tillverka krigsmateriel 05/06:151
- fråga om Fonden för fukt- och mögelskador haft stöd i författning för ett beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i mål om skadestånd 05/06:147
- fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut; även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376
- fråga om kommunal nämnd kunnat underlåta att fatta beslut i ärende rörande friskolepeng efter det att förvaltningsdomstol upphävt nämndens tidigare beslut 07/08:484
- fråga om en arbetslöshetskassas åtgärd att hålla inne ersättning under utredningstiden skulle ha dokumenterats i ett formligt beslut 07/08:233
- kritik mot en kommunal nämnd för felaktig handläggning av ett ärende om utsättande av blomlådor som trafik hinder 07/08:508
- Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd; bland annat fråga om verkets åtgärd att avskryva det ursprungliga ärendet när sökanden återopade en ny grund för uppehållstillstånd 07/08:255
- kritik mot en lagman för att tingsrätten formlost avstår från att förordna en viss advokat som offentlig försvarare 08/09:36

- kritik mot en socialnämnd för dess agerande i samband med inskränkning i den lokala alkoholhandeln under en sommarfestival 08/09:511
- Länsrätt har avskrivit ärenden om riksfärdtjänst, eftersom tidpunkten för aktuell resa passerats, men ändå uttalat sig i sakfrågan. Fråga om betydelsen av sådana uttalanden vid kommunens prövning av senare ärenden rörande likartade förhållanden 08/09:436

Beslutsunderrättelse

- Ett beslut som Statens jordbruksverk har avkunnat har expedierats för sent. Även kritik mot utformningen av beslutshandlingen 05/06:342
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) rörande utformningen av besked om avslutande av ärenden 07/08:236

Besöksförbud

- uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud 07/08:81
- uttalanden om möjligheten att vid prövning av ett besöksförbud avvakta med förhandling så att prövningen av förbudet görs i mål om allmänt åtal rörande brott 08/09:73

Betalningsföreläggande

- Kronofogdemyndigheten har inte bifogat överklagandehänvisning till ett beslut om avvisning 08/09:224

Brottmål

- kritik mot en tingsrätt för brister i delgivning av stämning i brottmål samt vissa synpunkter på beredningsorganisationen i en s.k. storrotel 07/08:53

Bygglov

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning. 06/07:422
- fråga om myndighets bundenhet av besvärsinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål 06/07:429
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning. 07/08:498
- kritik mot en kommunal nämnd för underlåtenhet att vidta åtgärder mot överträdelser av bestämmelserna om strandskydd och bygglov m.m. 08/09:452

Byggnadsnämnd

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371
- fråga om myndighets bundenhet av besvärsinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål 06/07:429

- kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare 06/07:427
- kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om klagomål på ovårdad tomt; bl.a. frågor om beslutsunderlag, dokumentation och besiktning av fastighet 08/09:458

Chefsansvar

- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
- en lagmans ansvar för brister i en tingsrätts verksamhet m.m. 08/09:42

Delegation

- kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden; särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut 04/05:353
- fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279
- initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416
- fråga om utformningen av ett beslut om behörighet för vissa ledamöter att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 08/09:317

Delgivning

- kronofogdemyndighets delgivning med person som har god man 06/07:159
- fråga om beräkning av tid för överklagande av ett beslut om försörjningsstöd när beslutet har delgetts genom s.k. förenklad delgivning 07/08:352
- olämpligt av Kronofogdemyndigheten att delge beslut på arbetsplats (skola) 08/09:229

Demonstration

- uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förgelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polis-ingripande under en demonstration 07/08:140
- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande i samband med en demonstration 08/09:124

Detaljplan

- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

Diarieföring

- fråga om registrering av anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i en aktualiseringsmodul kunde anses uppfylla registrerings-skyldigheten enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) 04/05:391
- uttalanden om överförmyndarnämnds skyldighet att registrera allmänna handlingar 05/06:422
- brister i Försäkringskassans diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning 07/08:411
- frågor angående registrering av allmänna handlingar hos en landstingsstyrelse; bland annat uttalanden rörande registrering av handlingar vid politiska kanslier inom landstingsförvaltningen och beträffande information om att en myndighet använder sig av flera diaries 07/08:565
- initiativvärande mot en länsstyrelse angående registrering m.m. av allmänna handlingar i körkortsärenden 08/09:446

Disciplinansvar

- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
- en lagmans skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när en fråga om disciplinansvar uppkommit beträffande en domare vid tingsrätten 07/08:36

Djurskydd

- kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen 05/06:348
- en handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprovning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut 06/07:373
- kritik mot en polismyndighet och en kommunal nämnd för felaktig tillämpning av djurskyddslagens (1988:534) bestämmelser om omhändertagande av djur m.m. 06/07:379
- brister i handläggningen av ett djurskyddsärende. Bland annat fråga om vilka omständigheter som får beaktas vid en prövning om djurförbud 07/08:418
- initiativvärande mot en kommunal nämnd angående handläggningen av tillsynsärenden enligt miljöbalken och djurskyddslagen (1988:534) 08/09:384

Dokumentation

- fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde 04/05:61
- fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnvårdsutredning till en s.k. privat konsult 05/06:230
- kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende; även fråga om hantering av anonyma anmälningar 06/07:366

- fråga om en svensk myndighet kan använda sig av ett annat språk än svenska i sina offentliga texter 07/08:253

Dokumentationsskyldighet

- kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende; även fråga om hantering av anonyma anmälningar 06/07:366
- kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om klagomål på ovårdad tomt; bl.a. frågor om beslutsunderlag, dokumentation och besiktning av fastighet 08/09:458

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
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
- en lagmans skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när en fråga om disciplinansvar uppkommit beträffande en domare vid tingsrätten 07/08:36
- långsam handläggning av ett tvistemål, bl.a. fråga om en rådmans ansvar för målets handläggning 07/08:40
- kritik mot en rådmän för underlåten handläggning av fyra tvistemål; även fråga om hans straffrättsliga ansvar 07/08:44
- en lagmans ansvar för brister i en tingsrätts verksamhet m.m. 08/09:42

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
- en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27
- en tingsrätts underlåtenhet att hålla omhåkningsförhandlingar trots att de misstänkta begärt förhandling 05/06:38
- fråga om en domstols handläggning av frågor om sekretess i en dom rörande ansvar för sexualbrott 05/06:46
- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52
- kritik mot en tingsrätt för dess handläggning av en fråga om häktning på rättens eget initiativ 05/06:55
- fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teledress som används av en person vars identitet är okänd 06/07:30
- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
- tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende 06/07:44
- handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163
- kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax 06/07:517
- lämpligheten av att en domare gjorde uppehåll i en huvudförhandling i ett brottmål för att låta ett vittne läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter 07/08:29
- en domares åtgärd att uppmana en åhörare att ta av sig sin huvudbonad vid en brottmålsförhandling 07/08:30
- uttalanden om möjligheten att vid huvudförhandling i brottmål meddela beslut om förbud mot ljudupptagningar 07/08:33
- långsam handläggning av ett tvistemål, bl.a. fråga om en rådmans ansvar för målets handläggning 07/08:40
- kritik mot en rådman för underlåten handläggning av fyra tvistemål; även fråga om hans straffrättsliga ansvar 07/08:44
- uttalanden med anledning av en domares agerande i samband med att en person filmade in i en rättssal under en pågående huvudförhandling 07/08:49
- kritik mot en tingsrätt för brister i delgivning av stämning i brottmål samt vissa synpunkter på beredningsorganisationen i en s.k. storrotel 07/08:53
- kritik mot en lagman för att tingsrätten formlost avstår från att förordna en viss advokat som offentlig försvarare 08/09:36
- en lagmans ansvar för brister i en tingsrätts verksamhet m.m. 08/09:42

- fråga om en tingsrätt innan en huvudförhandling i ett mål med häktad avslutas bör tillfråga parterna om deras uppfattning i häktningsfrågan om detta inte berörts under slutanförendena och, om dom inte avkunnas, om rätten alltid bör avkunna beslut i häktningsfrågan 08/09:53
- en domstols skyldighet att ta ställning till om en ung målsägande skall höras personligen vid huvudförhandlingen eller om ett videoförhör som hållits under förundersökningen skall spelas upp 08/09:59
- uttalanden angående lämpligheten av kontakter mellan domstol och läkare med anledning av till rätten ingivna läkarintyg 08/09:68
- uttalanden om möjligheten att vid prövning av ett besöksförbud avvakta med förhandling så att prövningen av förbudet görs i mål om allmänt åtal rörande brott 08/09:73
- förutsättningarna för rättelse enligt förvaltningsprocesslagen 08/09:78
- kritik mot en länsrätt för att en part, en socialnämnd, vid en muntlig förhandling inte fick möjlighet att yttra sig angående uppgifter som framkommit under förhandlingen 08/09:243

Domstolstrots

- fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet 05/06:433
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422
- En kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 07/08:498
- kritik mot en kommun för domstolstrots i ett upphandlingsärende; EG-rättsliga aspekter 07/08:521

Dröjsmål

- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52
- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411
- brister i Migrationsverkets handläggning av ett överklagandeärende, med yrkande om inhibition, angående en polismyndighets beslut om avvisning 07/08:258
- kritik mot Migrationsverket för dröjsmål med att till kammarrätten överlämna överklaganden av beslut om handlingsutlämnande 08/09:262

Dödsfall

- en man hade beviljats bistånd i form av plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236

Ersättning

- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38

Europakonventionen

- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvísning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förargelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polis-ingripande under en demonstration 07/08:140

E-post

- sättet för besvarande av frågor 04/05:326
- fråga om arbetslöshetskassorna är skyldiga att vara tillgängliga per e-post 07/08:231

Exekution

- utmätning innan avitiden gått ut 05/06:138
- dröjsmål med överlämnande av överklagande med inhibitionsyrkande 06/07:160

Fastighetsmål

- kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut 07/08:495

Fastighetstaxering

- yrkande om inhibition 06/07:198

Folkbokföring

- underlåtenhet att fatta ett överklagbart beslut 04/05:189

Fordonsskatt

- uppbörd vid bosättning utomlands 08/09:270

Fotografering

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- uttalanden med anledning av en domares agerande i samband med att en person filmade in i en rättssal under en pågående huvudförhandling 07/08:49
- fråga om bl.a. rätten för enskilda personer att göra ljud- eller bildupptagningar vid samtal med tjänstemän vid en socialförvaltning 08/09:320

Frihetsberövande

- beslut i sex fall som rör socialnämnders handläggning av ärenden angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU); särskilt fråga om de allvarliga konsekvenserna av att näm-

derna har försummat att iaktta vissa tidsfrister som föreskrivs i lagen 07/08:307

- kritik mot polisen för ett ingripande mot en utländsk kvinna och uttalanden om ett frihetsberövande var förenligt med den s.k. proportionalitetsprincipen m.m. 08/09:108

Fullföljd av talan

- kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345

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 rättsprövning 04/05:373
- kritik mot ett kommunalt bostadsbolag för brister i handläggningen av en begäran om att få ut allmänna handlingar; bl.a. uttalanden om skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning 08/09:540

Fullmakt

- initiativärende mot Brottsförmyndigheten angående användande av fullmakt för utbetalning av brottskadeersättning till någon annan än sökanden 04/05:165

Funktionsfördelning

- Befattningshavare hos en kommunstyrelse har i ett e-brev till kommunens miljöchef uppmanat miljönämnden att återkalla ett överklagande hos Miljööverdomstolen, som nämnden gjort i egenskap av tillsynsmyndighet. De har kritiserats för att härigenom ha ingripit i miljönämndens myndighetsutövning 08/09:507

Funktionshindre

- 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
- socialtjänstens ansvar för att kontinuerligt följa upp situationen för personer med psykiska funktionshinder 06/07:265

Färdtjänst

- fråga om innebörden av information om avvikelse från tillstånd till färdtjänst 08/09:429
- länsrätt har avskrivit ärenden om riksfärdtjänst, eftersom tidpunkten för aktuell resa passerats, men ändå uttalat sig i sakfrågan. Fråga om betydelsen av sådana uttalanden vid kommunens prövning av senare ärenden rörande likartade förhållanden 08/09:436

Föreskrifter

- fråga om tillämpliga föreskrifter, då ett ärende anhängiggörs före men avgörs först efter en lagändring, som inte försetts med övergångsbestämmelser 08/09:432

Förhandlingsoffentlighet

- kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar 04/05:35

Förhör

- en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27
- kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. 07/08:149
- fråga om handläggningstid, rätt till försvarare och genomförande av förhör i en förundersökning där målsäganden och de misstänkta var under 18 år 08/09:92
- en domstols skyldighet att ta ställning till om en ung målsägande skall höras personligen vid huvudförhandlingen eller om ett videoförhör som hållits under förundersökningen skall spelas upp 08/09:59

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 ungdomsären den 04/05:103
- brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421
- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54
- fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsprotokoll m.m. 06/07:62
- en åklagares åtgärd att som bevisning i ett brottmål åberopa förhör med en målsägande som inte hörts under förundersökningen 07/08:77
- ”Fallet Ulf” – en granskning av bl.a. objektivitetsprincipens tillämpning under förundersökning och rättegång samt av Riksåklagarens handläggning av ett ärende gällande resning 07/08:87
- kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. 07/08:149
- polis och åklagares handläggning av en förundersökning bör ske med särskild skyndsamhet om utredningen kan få betydelse för ställningstagande

- till om det finns skäl att återuppta en förundersökning avseende en laga-kraftvunnen dom 07/08:153
- initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160
 - fråga om handläggningstid, rätt till försvarare och genomförande av förhör i en förundersökning där målsäganden och de misstänkta var under 18 år 08/09:92
 - kritik mot polisen för ett ingripande mot en utländsk kvinna och uttalanden om ett frihetsberövande var förenligt med den s.k. proportionalitetsprincipen m.m. 08/09:108
 - uttalanden om en polismans åtgärder i samband med en begäran om överprövning av ett tvångsmedelsbeslut m.m. 08/09:130
 - en åklagares ansvar för att en målsägande har informerats under en förundersökning om möjligheterna att begära skadestånd 08/09:137

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
- vissa uttalanden rörande registratorskontors öppethållande under s.k. klämdag. – Fråga om registratorsfunktionens fördelning på de inom ett landsting ingående sjukhusen 05/06:443
- ett landstingsarkiv hade öppet endast en gång per vecka och tog emot besök endast efter överenskommelse. Fråga bl.a. om det begränsade öppethållandet står i överensstämmelse med kravet i förvaltningslagen (1986:223) på myndigheters serviceskyldighet 05/06:474

- sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312
- fråga om beräkning av tiden för överklagande av biståndsbeslut 06/07:319
- fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts 06/07:401
- en handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprovning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut 06/07:373
- en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458
- fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376
- kritik mot en kommunal nämnd som brustit i skyldigheten att dokumentera en muntlig anmälan i ett djurskyddsärende. Även fråga om hantering av anonyma anmälningar 06/07:366
- fråga om arbetslöshetskassorna är skyldiga att vara tillgängliga per e-post 07/08:231
- kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut 07/08:495
- fråga om Kriminalvårdens skyldighet att översätta handlingar som ges in av intagna 08/09:192
- initiativärende mot en länsstyrelse angående registrering m.m. av allmänna handlingar i körkortsärenden 08/09:446

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 hand-

- läggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160
- en förvaltningsdomstol skulle ha underrättat ett LVM-hem och ett sjukhus om att ett beslut om omedelbart omhändertagande hade upphävts 05/06:141
 - Socialstyrelsens handläggning av en ansökan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om återkallelse av legitimation och föreläggande om läkarundersökning enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Även initiativvarende mot den länsrätt som, efter att Socialstyrelsen överklagat HSAN:s avslagsbeslut, hade förordnat om att Socialstyrelsen skulle bestämma om genomförandet av läkarundersökningen 06/07:341
 - handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163
 - fråga om dispens från tidsbegränsad parkering; även fråga om överlämnande från länsrätt till länsstyrelse av prövningen av ett överklagande och instansordningen för prövning av ett överklagandeförbud 07/08:490
 - fråga om företrädare för en stadsdelsnämnd borde ha varit närvarande när länsrätten höll muntlig förhandling i ett mål angående underställning av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 08/09:294
 - kritik mot en länsrätt för att en part, en socialnämnd, vid en muntlig förhandling inte fick möjlighet att yttra sig angående uppgifter som framkommit under förhandlingen 08/09:243

Förvaltningsrättsliga principer

- en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458
- fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376
- Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd. Bland annat fråga om verkets åtgärd att avskriva det ursprungliga ärendet när sökanden återopade en ny grund för uppehållstillstånd 07/08:255
- kritik mot Försvarsmakten för ändring av ett meddelat beslut till nackdel för enskild 08/09:237

Förverkande

- uttalanden om lagligheten av en polismans beslut att beslagta två hundar och sedan ”förverka/avliva” dem 08/09:83

Gripande

- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60

- uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69
- kritik mot polisen för ett ingripande mot en utländsk kvinna och uttalanden om ett frihetsberövande var förenligt med den s.k. proportionalitetsprincipen m.m. 08/09:108

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
- åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m. 06/07:481
- fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
- fråga om en nämndordförandes agerande i anledning av att vissa handlingar hade anslagits i en skola har inneburit en kränkning av skolpersonals yttrandefrihet 06/07:506
- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473
- initiativvärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461
- Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöödjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362
- fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds meddelar- och yttrandefrihet 07/08:542
- fråga om tjänstemäns agerande i anledning av formulering i en insändare har inneburit en kränkning av anställds yttrande- och meddelarfrihet 07/08:556
- kritik mot ett gymnasieförbund angående ett beslut rörande politiska partiers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:462
- kritik mot ordförandena i två kommunala nämnder för ett uttalande i brev till skolpersonal rörande organisationers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:464
- fråga om beslut av rektor vid ett universitet att inleda en granskning av en professors forskning innebar en kränkning av professors meddelarfrihet. Även fråga om utformning av avsnitt i universitetets interna regler för hantering av anklagelser om ohederlighet i forskning 07/08:439
- fråga om en kommunal nämnds åtgärd att tilldela en befattningshavare en erinran har inneburit en kränkning av dennes yttrandefrihet 07/08:550
- kritik mot rektor för en gymnasieskola som efter protest från elever tagit tillbaka inbjudan till ett politiskt parti att lämna information i skolan 08/09:396

- beslut i två fall som rör att ett politiskt parti nekats tillträde till gymnasieskolor för att ”hålla bokbord”. Fråga bl.a. om skolledningarnas agerande stått i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen 08/09:400
- fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds yttrande- och meddelarfrihet 08/09:522
- En skola avslutade sitt samarbete med en ”skolpräst” efter att denne under-tecknat ett upprop mot kyrklig välsignelse av registrerade partnerskap. Fråga om yttrandefriheten hade kränkts 08/09:534
- fråga om en tjänstemans åtgärd att kalla en anställd, som uttalat sig i en tidningsartikel, till ett samtal inneburit en kränkning av den anställdes meddelar- och yttrandefrihet. Även kritik mot tjänstemannen för att han under samtalet ställt frågor om politiska åsikter m.m. 08/09:526

Handläggning

- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 07/08:498
- fråga om en handläggare vid en länsstyrelse uppträtt på ett sådant sätt vid handläggningen av ett ärende att den sökande känt sig tvingad att justera sitt yrkande, m.m. 07/08:429
- initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av tillsynsärenden enligt miljöbalken och djurskyddslagen (1988:534) 08/09:384

Handläggningstid

- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234
- en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärende. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458
- fråga om handläggningstid, rätt till försvarare och genomförande av förhör i en förundersökning där målsäganden och de misstänkta var under 18 år 08/09:92
- oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis 08/09:160
- En kommun får inte dröja med att fatta ett beslut om insats enligt LSS därför att det är svårt att verkställa beslutet. 08/09:334

Handräckning

- allvarlig kritik har riktats mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende angående familjehemsplacering av barn. Kritiken har avsett bl.a. att nämnden beslutade om att begära handräckning av polis trots att det inte förelåg laga grund för en sådan framställning 05/06:212
- ifrågasatt dröjsmål med att återkalla en begäran om s.k. polishandräckning med stöd av LVU 07/08:349

Hemlig teleavlyssning

- fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teledress som används av en person vars identitet är okänd 06/07:30

Hovrätt

- förutsättningarna för rättelse enligt förvaltningsprocesslagen 08/09:78

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
- en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163
- fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76
- initiativvärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160

Huvudförhandling

- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
- lämpligheten av att en domare gjorde uppehåll i en huvudförhandling i ett brottmål för att låta ett vittne läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter 07/08:29
- en domares åtgärd att uppmana en åhörare att ta av sig sin huvudbonad vid en brottmålsförhandling 07/08:30
- uttalanden om möjligheten att vid huvudförhandling i brottmål meddela beslut om förbud mot ljudupptagningar 07/08:33
- uttalanden med anledning av en domares agerande i samband med att en person filmade in i en rättssal under en pågående huvudförhandling 07/08:49

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
- en tingsrätts underlåtenhet att hålla omhäktningsförhandlingar trots att de misstänkta begärt förhandling 05/06:38
- kritik mot en tingsrätt för dess handläggning av en fråga om häktning på rättsens eget initiativ 05/06:55
- fråga om en tingsrätt innan en huvudförhandling i ett mål med häktad avslutas bör tillfråga parterna om deras uppfattning i häktningsfrågan om detta inte berörts under slutanförändena och, om dom inte avkunnas, om rätten alltid bör avkunna beslut i häktningsfrågan 08/09:53

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
- initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § tredje stycket lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315
- fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning 06/07:337
- Socialstyrelsens handläggning av en ansökan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om återkallelse av legitimation och föreläggande om läkarundersökning enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Även initiativärende mot den länsrätt som, efter att Socialstyrelsen överklagat HSAN:s avslagsbeslut, hade förordnat om att Socialstyrelsen skulle bestämma om genomförandet av läkarundersökningen 06/07:341
- handläggningen av en ansökan om svensk psykologlegitimation. Fråga om Socialstyrelsen kunnat uppställa krav på att ingivna handlingar skulle vara översatta till svenska eller engelska 06/07:351
- uttalanden angående lämpligheten av kontakter mellan domstol och läkare med anledning av till rätten ingivna läkarintyg 08/09:68
- initiativärende rörande de rättsliga förutsättningarna för ”frivillig” bältesläggning 08/09:338
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning i anledning av att en patient lagts i bälte under frivillig vård 08/09:340

Hämtning till förhör

- polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84

Infiltration

- uttalanden om polisens användning av provokativa åtgärder, infiltratörer och informatörer samt den misstänktes rätt till information om att sådana arbetsmetoder använts 08/09:140

Informatörsverksamhet

- uttalanden om polisens användning av provokativa åtgärder, infiltratörer och informatörer samt den misstänktes rätt till information om att sådana arbetsmetoder använts 08/09:140

Internationella överenskommelser

- hanteringen vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket av uppgifter som en utländsk myndighet lämnat med användningsbegränsande villkor i ett ärende om internationell rättslig hjälp i brottmål 07/08:57

Internationell rättshjälp

- hanteringen vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket av uppgifter som en utländsk myndighet lämnat med användningsbegränsande villkor i ett ärende om internationell rättslig hjälp i brottmål 07/08:57

Jakt

- kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skydds jakt på lodjur 04/05:329

JO:s tillsynskompetens

- platschef vid Vägverket har utom tjänsten utfärdat ett intyg om en vägs beskaffenhet; fråga bl.a. om lämpligheten av att i intyget referera till sin befattning vid verket 08/09:246

Justitiedepartementet

- initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160

Jäv

- fråga om jäv för tjänsteman vid Kungl. Tekniska högskolan 05/06:351
- En ordförande i en socialnämnd bistod som privatperson en 17-årig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Fråga om ordföranden därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga en anmälan till nämnden som rörde flickans förhållanden i hemmet 05/06:272
- En handläggare vid en länsstyrelse hjälpte sökande med att upprätta ansökningar och ritningar i ärenden om förprovning av djurstallar. Fråga om handläggaren därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga och föredra ärendet inför beslut 06/07:373

Kollektiv bestraffning

- fråga om de intagna vid ett kommunalt behandlingshem hade utsatts för otillåten s.k. kollektiv bestraffning genom att hemmet hade ställt in bl.a. vissa helgaktiviteter 05/06:233

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
- fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet 05/06:433
- initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416
- initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461
- fråga om kommunal nämnd kunnat underlåta att fatta beslut i ärende rörande friskolepeng efter det att förvaltningsdomstol upphävt nämndens tidigare beslut 07/08:484
- kritik mot en kommunal nämnd för felaktig handläggning av ett ärende om utsättande av blomlådor som trafikhinder 07/08:508
- befattningshavare hos en kommunstyrelse har i ett e-brev till kommunens miljöchef uppmanat miljönämnden att återkalla ett överklagande hos Miljööverdomstolen, som nämnden gjort i egenskap av tillsynsmyndighet. De har kritiserats för att härigenom ha ingripit i miljönämndens myndighetsutövning 08/09:507

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
- fråga om socialnämndens skyldighet att kommunicera ett yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) 05/06:227
- En socialnämnd beslutade att omplacera två barn som vårdades med stöd av 2 § LVU. Fråga bl.a. om nämnden har kunnat underlåta att bereda vårdnadshavarna tillfälle att yttra sig över de utredningar som låg till grund för besluten 08/09:300
- en arbetslöshetskassa har inte ansetts ha stöd för att i en kompletteringsbegäran kräva visst slags intyg som bevisning 08/09:249
- kritik mot en länsrätt för att en part, en socialnämnd, vid en muntlig förhandling inte fick möjlighet att yttra sig angående uppgifter som framkommit under förhandlingen 08/09:243

Kommunikation

- uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud 07/08:81

Kompetens

- initiativärende mot en kommunal nämnd som låtit skolelever som vandali-serat träd delta i återplantering. Fråga om nämnden agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna 05/06:431
- platschef vid Vägverket har utom tjänsten utfärdat ett intyg om en vägs beskaffenhet; fråga bl.a. om lämpligheten av att i intyget referera till sin befattning vid verket 08/09:246

Konkurs

- verkställighet av lönegarantibeslut 08/09:231
- förvaltares underlåtenhet att meddela beslut om lönegaranti 08/09:234

Konsultmedverkan

- initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ären-den och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461

Kriminalvård

Anstaltsplacering

- initiativärende om anstaltsplaceringen av en minderårig 07/08:190
- initiativärende om anstaltsplaceringen och behandlingen av rörelsehindra-de inom kriminalvården 07/08:195

Avskildhet

- kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att en intagen varit placerad i avskildhet utan att behörig myndighet fattat något beslut i frågan 07/08:175
- placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet 07/08:178
- initiativärende om placeringen av intagna i avskildhet 07/08:215
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister i handläggningen av ett ären-de om placering av en intagen i avskildhet 08/09:201

Brevgranskning

- hanteringen av ett brev till en intagen 04/05:144
- granskning av brev till intagen från svensk myndighet 06/07:103
- brevgranskning i häkte 08/09:173

Kroppsbesiktning

- kroppsbesiktning av en intagen 04/05:126

Kroppsvsitation

- kroppsvsitation av intagna med användning av narkotikahund 08/09:215

Permission

- initiativärende om omständigheterna kring en intagens permission 07/08:209

- initiativärende om bristfällig information till målsägande om gärningsmannens permission 07/08:225

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
- kritik med anledning av behandlingen av en intagen i samband med en transport 05/06:130
- häktespersonals bemötande mot en offentlig försvarare 05/06:132
- placering av en häktad i polisarrest under häktningstiden 05/06:135
- placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff 06/07:84
- fråga om det förelegat hinder mot att i en kriminalvårdsanstalts ordningsregler begränsa utbudet i anstaltens kiosk i förhållande till vissa intagna m.m. 06/07:91
- initiativärende om en kriminalvårdsmyndighets bevarande av meddelade beslut 06/07:101
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister vad gäller läkarundersökning av intagna som var placerade i avskildhet 06/07:95
- fråga om tillåtligheten av alkoholutandningsprov som kriminalvårdsinspektörer vid en kriminalvårdsanstalt utfört på en vårdare 06/07:97
- agerandet i samband med omhändertagandet av en mobiltelefon i en intagens bostadsrum 06/07:106
- installation av programvara i intagnas datorer 06/07:108
- fråga om den rättsliga grunden för att placera intagna i avskildhet m.m. 06/07:114
- införande av rökförbud på en kriminalvårdsanstalts behandlingsavdelning 06/07:121
- placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff m.m. 06/07:85
- behandlingen av en intagen i samband med sjukhusbesök 06/07:127
- initiativärende om placering i häkte av intagen som verkställer fängelsestraff 06/07:88
- en kriminalvårdsmyndighets anlitan av privata vaktbolag för bevakningsuppgifter 06/07:132
- fråga om inflödet av ljus i intagnas bostadsrum är tillräckligt 06/07:136
- förhållandena för intagna i ett häkte 06/07:139
- anlitan av polis för transporter av en intagen mellan kriminalvårdsanstalter 06/07:141
- fotografering av intagna 06/07:144
- visitation av en intagens bil 06/07:147
- hanteringen av inkommande försändelser till en intagen 06/07:149
- säkerhetsklassning av anställningar inom kriminalvården 06/07:150
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för vissa villkor i samband med utlysning av TV-apparater till intagna 07/08:170
- förhållandena för intagna i polisarrest och häkte 07/08:203

- fråga om möjligheten för intagna i häkte att bära egna kläder 07/08:212
- kritik mot ett häkte för behandlingen av en intagen i samband med en transport 07/08:220
- omhändertagande av domar från intagens bostadsrum 07/08:184
- rutinerna vid beslut om förtroendeman för livstidsdömd 07/08:187
- behandlingen av en intagen i samband med att transport till sjukhus skulle genomföras 08/09:169
- omhändertagande av en tidskrift vid visitation av intagens bostadsrum 08/09:177
- en kriminalvårdsanstalts handläggning av ärenden om telefontillstånd 08/09:183
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister i målsägandearbete 08/09:187
- fråga om Kriminalvårdens skyldighet att översätta handlingar som ges in av intagna 08/09:192
- en kriminalvårdsanstalts rutiner för delgivning med intagna 08/09:197
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för dröjsmål med handläggningen av ett tandvårdsärende 08/09:207
- omhändertagande av dokument vid visitation av intagens bostadsrum 08/09:210
- initiativärende angående självmord i häkten 08/09:220

Kroppsbesiktning

- kroppsbesiktning av en person som var intagen i kriminalvårdsanstalt 04/05:126
- fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” 07/08:297
- uttalanden om en polismans åtgärder i samband med en begäran om överprövning av ett tvångsmedelsbeslut m.m. 08/09:130
- kritik mot polisen för det sätt som en kroppsbesiktning – urinprovstagning utomhus i ett buskage – verkställdes 08/09:156

Körkort

- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407
- allvarlig kritik mot Vägverket för felaktig handläggning av ett ärende om förnyelse av körkort. Fråga om tillämpningen av övergångsbestämmelser till körkortslagens regler om förlängning av giltighet av behörigheterna C, CE, D och DE 06/07:414
- fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet 06/07:510
- fråga om tillämpliga föreskrifter, då ett ärende anhängiggörs före men avgörs först efter en lagändring, som inte försetts med övergångsbestämmelser 08/09:432

- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden om villkorlig körkortsåterkallelse 08/09:441

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

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

- en förvaltningsdomstol skulle ha underrättat ett LVM-hem och ett sjukhus om att ett beslut om omedelbart omhändertagande hade upphävts 05/06:141

Lantmäteriet

- fråga om lagligheten av en lantmäterimyndighets avgiftsfinansiering av tjänster, villkor för rådgivning och information, avgiftsuttag för kopiering m.m. 05/06:478
- kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid förrättningsammansammanträde 06/07:419
- initiativärende mot en lantmäterimyndighet angående myndighetens rutiner för tillgodoseende av kraven i 2 kap. tryckfrihetsförordningen beträffande handlingar som är bortlämnade för skanning 07/08:506
- kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut 07/08:495

Ljudupptagning

- kritik mot en lantmäterimyndighet angående frågan om tillåtligheten av bandinspelning vid förrättningsammansammanträde 06/07:419
- fråga om bl.a. rätten för enskilda personer att göra ljud- eller bildupptagningar vid samtal med tjänstemän vid en socialförvaltning 08/09:320

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
- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefs-åklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare 06/07:427
- långsam handläggning av ett tvistemål, bl.a. fråga om en rådmans ansvar för målets handläggning 07/08:40
- kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av en anmälan om olovligt byggande 07/08:502
- oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis 08/09:160
- En kommun får inte dröja med att fatta ett beslut om insats enligt LSS därför att det är svårt att verkställa beslutet. 08/09:334

Länsstyrelse

- handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan 04/05:287
- fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd; även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område 06/07:226
- Sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
- fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet 06/07:510
- fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” 07/08:297
- fråga om en länsstyrelse hade uppfyllt det tillsynsansvar beträffande enskild tillståndspliktig verksamhet som åligger länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen 07/08:303
- brister i handläggningen av ett djurskyddsärende; bland annat fråga om vilka omständigheter som får beaktas vid en prövning om djurförbud 07/08:418
- fråga om en handläggare vid en länsstyrelse uppträtt på ett sådant sätt vid handläggningen av ett ärende att den sökande känt sig tvingad att justera sitt yrkande, m.m. 07/08:429
- initiativärende mot en länsstyrelse angående avgiftsdebitering i ärenden på lantbruksområdet 07/08:425
- verkställighet av lönegarantibeslut 08/09:231

- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggning av ärenden om tillstånd till dumpning 08/09:390
- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden om villkorlig körkortsåterkallelse 08/09:441
- initiativärende mot en länsstyrelse angående registrering m.m. av allmänna handlingar i körkortsärenden 08/09:446

Lönegaranti

- verkställighet av lönegarantibeslut 08/09:231
- konkursförvaltares underlåtenhet att meddela beslut om lönegaranti 08/09:234

Meddelarfrihet

- fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 04/05:398
- kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använts sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet 05/06:453
- fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473
- fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds meddelar- och yttrandefrihet 07/08:542
- fråga om tjänstemäns agerande i anledning av formulering i en insändare har inneburit en kränkning av anställds yttrande- och meddelarfrihet 07/08:556
- fråga om beslut av rektor vid ett universitet att inleda en granskning av en professors forskning innebar en kränkning av professors meddelarfrihet. Även fråga om utformning av avsnitt i universitetets interna regler för hantering av anklagelser om ohederlighet i forskning 07/08:439
- fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds yttrande- och meddelarfrihet 08/09:522
- fråga om en tjänstemäns åtgärd att kalla en anställd, som uttalat sig i en tidningsartikel, till ett samtal inneburit en kränkning av den anställdes meddelar- och yttrandefrihet. Även kritik mot tjänstemannen för att han under samtalet ställt frågor om politiska åsikter m.m. 08/09:526

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

Medtagande till förhör

- uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69

Miljöbalken

- initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av ett ärende rörande klagomål om störande ljud 04/05:334

- fråga om en länsstyrelse skulle ha meddelat ett nytt tillstånd till täktverksamhet då verksamheten överlåtits till en ny utövare 05/06:339
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422
- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371
- initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av tillsynsärenden enligt miljöbalken och djurskyddslagen (1988:534) 08/09:384
- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggning av ärenden om tillstånd till dumpning 08/09:390
- kritik mot en kommunal nämnd för underlåtenhet att vidta åtgärder mot överträdelser av bestämmelserna om strandskydd och bygglov m.m. 08/09:452

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
- handläggning hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) av och besluten i två ärenden rörande tillstånd att tillverka krigsmateriel 05/06:151
- uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud 07/08:81

Myndighetsutövning

- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvísning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandidater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning 05/06:376
- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371
- initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461
- kritik mot en polismyndighet med anledning av myndighetens samarbete med ett fackförbund vid en trafikkontroll 07/08:157
- kritik mot en socialnämnd för dess agerande i samband med inskränkning i den lokala alkoholhandeln under en sommarfestival 08/09:511

- Skogsstyrelsens handläggning av nyckelbiotopsinventeringar; bl.a. fråga om markägarnas möjlighet till omprövning och till prövning i högre instans av inventerarnas bedömningar 08/09:377

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

Naturvårdslagen

- Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362

Normgivning

- Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362

Objektivitet

- kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut 07/08:495

Objektivitetsprincipen

- fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m. 04/05:205
- kritik mot rektor för en gymnasieskola som efter protest från elever tagit tillbaka inbjudan till ett politiskt parti att lämna information i skolan 08/09:396
- beslut i två fall som rör att ett politiskt parti nekats tillträde till gymnasieskolor för att ”hålla bokbord”. Fråga bl.a. om skolledningarnas agerande stått i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen 08/09:400

Offentlig försvarare

- kritik mot en lagman för att tingsrätten formlost avstår från att förordna en viss advokat som offentlig försvarare 08/09:36
- fråga om handläggningstid, rätt till försvarare och genomförande av förhör i en förundersökning där målsäganden och de misstänkta var under 18 år 08/09:92

Offentlig upphandling

- en leverantör, som inte hade deltagit i upphandlingen men som innan tilldelningsbeslutet meddelades hade begärt att få ta del av beslutet, skulle ha fått upplysning om beslutet i samband med att det meddelades 06/07:168

Offentligt biträde

- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om bitrådets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257

- en socialförvaltning borde inte ha föreslagit att länsrätten skulle förordna en kvinna till ett offentligt biträde för ett barn i ett LVU-ärende när syftet med framställningen var att en viss manlig advokat inte skulle utses 05/06:293
- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172

Officialprincipen

- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)

- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) angående handläggningen av tre ärenden; fråga bl.a. om förbigående av ombud, krav på protokollsjustering samt utformningen av besked om avslutande av ärenden 07/08:236

Omhändertagande

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande i samband med en demonstration 08/09:124

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
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312
- en kommunal nämnd har, i stället för att överlämna ett överklagande till överinstansen, inom ramen för ett omprövningsförfarande kompletterat utredningen i ärendet. Kritik mot nämnden för långsam handläggning m.m. 06/07:458

Opartiskhet

- kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av en anmälan om olovligt byggande 07/08:502

Ordningslagen

- uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förgälselväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polis-ingripande under en demonstration 07/08:140
- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande i samband med en demonstration 08/09:124

Partsinsyn

- handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn 06/07:284
- uttalanden om polisens användning av provokativa åtgärder, infiltratörer och informatörer samt den misstänktes rätt till information om att sådana arbetsmetoder använts 08/09:140

Partsställning

- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare men berättigad till umgänge skulle ha betraktats som part i ett s.k. barnavårdsärende 08/09:287

Passlagen

- uttalanden om möjligheten att utfärda pass för barn under 18 år om den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande 08/09:107

Pension

- utformningen av besked om pension 05/06:327

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
- fråga om bl.a. rätten för enskilda personer att göra ljud- eller bildupptagningar vid samtal med tjänstemän vid en socialförvaltning 08/09:320

Personuppgifter

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
- Efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208

Plan- och bygglagen

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 06/07:422
- kritik mot en byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen mot en kommun i dess egenskap av markägare 06/07:427
- en kommunal nämnd har handlagt ett ärende om bygglov i strid med principen om en beslutsmyndighets bundenhet av en överinstans i samband med återförvisning företagna sakprövning 07/08:498
- kritik mot en kommunal nämnd för felaktig handläggning av ett ärende om utsättande av blomlådor som trafikhinder 07/08:508
- kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av en anmälan om olovligt byggande 07/08:502
- kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om klagomål på ovårdad tomt; bl.a. frågor om beslutsunderlag, dokumentation och besiktning av fastighet 08/09:458

Polisdatalagen

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

Polislagen

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
- polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163
- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande i samband med en demonstration 08/09:124

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
 - ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
 - polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
 - långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
 - en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163
 - fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsprotokoll m.m. 06/07:62
 - uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69
 - fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76
 - kritik mot polis och åklagare för handläggningen av ett beslag 07/08:644
 - kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. 07/08:67
 - uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förgelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polis-ingripande under en demonstration 07/08:140
 - kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. 07/08:149
 - kritik mot en polismyndighet med anledning av myndighetens samarbete med ett fackförbund vid en trafikkontroll 07/08:157
 - initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160
 - uttalanden om möjligheten att utfärda pass för barn under 18 år om den ene vårdnadshavaren inte lämnat sitt medgivande 08/09:107
 - kritik mot polisen med anledning av ett ingripande i samband med en demonstration 08/09:124

Presskonferens

- allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehållet i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information 06/07:513

Prioritering

- fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279

Proportionalitetsprincipen

- kritik mot polisen för ett ingripande mot en utländsk kvinna och uttalanden om ett frihetsberövande var förenligt med den s.k. proportionalitetsprincipen m.m. 08/09:108

Provokativa åtgärder

- uttalanden om polisens användning av provocativa åtgärder, infiltratörer och informatörer samt den misstänktes rätt till information om att sådana arbetsmetoder använts 08/09:140

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
- initiativärende rörande de rättsliga förutsättningarna för ”frivillig” bältesläggning 08/09:338

Regeringsformen

- fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73
- fråga om skoltjänstemän, vid möte med företrädare för en friskola angående undervisningens religiösa innehåll, kommit att ställa frågor om företrädarnas religiösa hemvist 05/06:397
- initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416
- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställds yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473
- initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 06/07:461
- uttalande om huruvida framförande av ett budskap kan vara att anse som förgelseväckande beteende i brottsbalkens mening – kritik mot ett polis-ingripande under en demonstration 07/08:140

- initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160
- kritik mot ett gymnasieförbund angående ett beslut rörande politiska partiers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:462
- kritik mot ordförandena i två kommunala nämnder för ett uttalande i brev till skolpersonal rörande organisationers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:464
- fråga om beslut av rektor vid ett universitet att inleda en granskning av en professors forskning innebar en kränkning av professorns meddelarfrihet. Även fråga om utformning av avsnitt i universitetets interna regler för hantering av anklagelser om ohederlighet i forskning 07/08:439
- fråga om en kommunal nämnds åtgärd att tilldela en befattningshavare en erinran har inneburit en kränkning av dennes yttrandefrihet 07/08:550
- kritik mot rektor för en gymnasieskola som efter protest från elever tagit tillbaka inbjudan till ett politiskt parti att lämna information i skolan 08/09:396
- beslut i två fall som rör att ett politiskt parti nekats tillträde till gymnasieskolor för att ”hålla bokbord”. Fråga bl.a. om skolledningarnas agerande stått i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen 08/09:400
- fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds yttrande- och meddelarfrihet 08/09:522
- En skola avslutade sitt samarbete med en ”skolpräst” efter att denne under-tecknat ett upprop mot kyrklig välsignelse av registrerade partnerskap. Fråga om yttrandefriheten hade kränkts 08/09:534

Registrering

- kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. 07/08:67

Renhållning

- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371

Resning

- ”Fallet Ulf” – en granskning av bl.a. objektivitetsprincipens tillämpning under förundersökning och rättegång samt av Riksåklagarens handläggning av ett ärende gällande resning 07/08:87
- polis och åklagares handläggning av en förundersökning bör ske med särskild skyndsamhet om utredningen kan få betydelse för ställningstagande till om det finns skäl att återuppta en förundersökning avseende en laga-kraftvunnen dom 07/08:153

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
 - polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
 - långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
 - fråga om tillstånd kan ges till hemlig teleavlyssning av teleadress som används av en person vars identitet är okänd 06/07:30
 - uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
 - uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54
 - fråga om vissa uppgifter borde ha redovisats i ett förundersökningsprotokoll m.m. 06/07:62
 - uttalanden om en polismans handlande i anslutning till ett envarsgripande i ett ärende om snatteri 06/07:69
 - disciplinansvar för en domare som utan laga grund beslutat om hämtning av ett vittne; även uttalanden rörande rätten till reseersättning 06/07:38
 - fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76
 - lämpligheten av att en domare gjorde uppehåll i en huvudförhandling i ett brottmål för att låta ett vittne läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter 07/08:29
 - kritik mot polis och åklagare för handläggningen av ett beslag 07/08:64
 - en domares åtgärd att uppmana en åhörare att ta av sig sin huvudbonad vid en brottmålsförhandling 07/08:30
 - kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. 07/08:149
 - uttalanden med anledning av en domares agerande i samband med att en person filmade in i en rättsal under en pågående huvudförhandling 07/08:49
 - initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160
 - uttalanden om lagligheten av en polismans beslut att beslagta två hundar och sedan ”förverka/avliva” dem 08/09:83
 - fråga om en tingsrätt innan en huvudförhandling i ett mål med häktad avslutas bör tillfråga parterna om deras uppfattning i häktningsfrågan om detta inte berörts under slutanförandena och, om dom inte avkunnas, om rätten alltid bör avkunna beslut i häktningsfrågan 08/09:53
 - kritik mot polisen för ett ingripande mot en utländsk kvinna och uttalanden om ett frihetsberövande var förenligt med den s.k. proportionalitetsprincipen m.m. 08/09:108

- en domstols skyldighet att ta ställning till om en ung målsägande skall höras personligen vid huvudförhandlingen eller om ett videoförhör som hållits under förundersökningen skall spelas upp 08/09:59
- kritik mot polisen för det sätt som en kroppsbesiktning – urinprovstagning utomhus i ett buskage – verkställdes 08/09:156
- uttalanden om en polismans åtgärder i samband med en begäran om överprövning av ett tvångsmedelsbeslut m.m. 08/09:130
- uttalanden angående lämpligheten av kontakter mellan domstol och läkare med anledning av till rätten ingivna läkarintyg 08/09:68

Rättegångskostnad

- fråga om Fonden för fukt- och mögelskador haft stöd i författning för ett beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i mål om skadestånd 05/06:147

Rättelse

- kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. 07/08:67
- förutsättningarna för rättelse enligt förvaltningsprocesslagen 08/09:78

Rättidsprövning

- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371

Rättskraft

- kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345
- fråga om myndighets bundenhet av besvärinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål 06/07:422
- Länsrätt har avskrivit ärenden om riksfärdtjänst, eftersom tidpunkten för aktuell resa passerats, men ändå uttalat sig i sakfrågan. Fråga om betydelsen av sådana uttalanden vid kommunens prövning av senare ärenden rörande likartade förhållanden 08/09:436

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
- beräkning av tidsfristen för chefsöverläkarens skyldighet enligt 16 § andra stycket sista meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) att göra anmälan till domstol 05/06:311
- placering av en för mord dömd patient på en rättspsykiatrisk klinik i närheten av mordoffrets släktingar. Fråga bl.a. om i vilken utsträckning deras inställning kunde beaktas vid placeringen 05/06:318

- fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning 06/07:337

Saklighet

- Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöödjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan 06/07:362
- kritik mot en kommunal nämnd för handläggningen av en anmälan om olovligt byggande 07/08:502

Sammanträde

- tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende 06/07:44

Sekretess

- 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
- fråga om en domstols handläggning av frågor om sekretess i en dom rörande ansvar för sexualbrott 05/06:46
- en socialförvaltning hade lämnat ut uppgift om en anmälares yrke till den som anmälan avsåg. – Fråga om åtgärden stått i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) om sekretesskydd i vissa fall för en anmälare 05/06:446
- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- Efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208
- kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293
- fråga om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet 06/07:510

- Försäkringskassans åtgärd att begära vissa uppgifter från en enskild förskola 06/07:477
- fråga om personal vid ett gruppboende har åsidosatt sin tystnadsplikt genom att i en insändare lämna ut vissa uppgifter om en enskild 07/08:536
- fråga om röjande av sekretessbelagda uppgifter; felaktig hantering när ett e-postmeddelande skapats har medfört att mottagaren haft möjlighet att ta del av uppgifter rörande en annan person 07/08:539
- uttalanden angående lämpligheten av kontakter mellan domstol och läkare med anledning av till rätten ingivna läkarintyg 08/09:68
- kritik mot Migrationsverket angående ifrågasatt brott mot tystnadsplikt m.m. 08/09:255

Service

- kritik mot en förrättningslantmätare för hjälp åt en part att bemöta ett överklagande av lantmätarens beslut 07/08:495
- fråga om innebörden av information om avvikelser från tillstånd till färdtjänst 08/09:429

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
- Sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
- fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts 06/07:401

Skadestånd

- en åklagares ansvar för att en målsägande har informerats under en förundersökning om möjligheterna att begära skadestånd 08/09:137

Skattemyndighet

- brister i motiveringen till ett beslut 04/05:188
- avvaktat med omprövning 05/06:169
- spärrning av belopp från återbetalning 05/06:176
- spärrning av belopp från återbetalning 05/06:178
- skyndsamhetskravet vid omprövning 05/06:171
- dröjsmål med expediering av beslut samt disciplinansvar för tjänsteman 06/07:186
- handläggning av överprövningsärenden 06/07:191

Skatteverket

- dokumentation av medgivande från åklagare att använda uppgifter ur förundersökning 08/09:264
- hantering av redovisat skatteavdrag i kontrolluppgift 08/09:267
- ideell förenings ansökan om organisationsnummer 08/09:280

Skolan

- Barn- och elevombudet, Skolverket, handlade ett ärende gällande en anmälan enligt lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Fråga bl.a. om förutsättningarna för Barn- och elevombudet att i ett beslut uttala sig om huruvida två elever hade kränkt en annan elev 08/09:423

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
- en kommun har på en faktura för daghemsavgifter angivit att även förälderns sammanboende är betalningsansvarig. – Fråga om betalningsansvar för en sammanboende som inte är underhållsskyldig för barnen 05/06:403
- Eftersom det är svårt att utforma ett intyg rörande ett barn på ett sådant sätt att inte personalens neutralitet i en vårdnadskonflikt ifrågasätts bör förskolepersonal vara återhållsam med att avge intyg på den ena vårdnadshavarens begäran. 06/07:384
- kritik mot en kommunal nämnd avseende de rutiner som tillämpats vid mottagande av elever i förskoleklass och grundskola, m.m. 07/08:478

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 drogmisbruk. – 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
- fråga om ett sexårigt, ej skolpliktigt barn, kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av vårdnadshavarna 05/06:371
- kritik mot en kommun för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd att fullgöra skolplikt i hemmet (s.k. hemundervisning) 05/06:382
- fråga om personal vid en skola på sätt som skedde borde ha biträtt en vårdnadshavare som under pågående vårdnadstvist och mot den andre förälderns vilja hämtat sitt barn i skolan och tagit med barnet till en annan kommun 05/06:392
- kritik mot en kommunal nämnd avseende de rutiner som tillämpats vid mottagande av elever i förskoleklass och grundskola, m.m. 07/08:478

- fråga om lämpligheten av att en rektor har tillåtit polismäns samtal med en elev i skolans lokaler med anledning av en händelse som föranlett en polisanmälan mot eleven, m.m. 07/08:467
- Polisen önskade träffa vissa skolelever för kontroll av deras mopeder. Fråga om lämpligheten av att elevernas namn ropades upp över skolans högtalaranläggning 07/08:470
- kritik mot en skolkurator som, under en pågående tvist vid domstol angående umgänge med barn, på begäran av den ena förälderns ombud har avgett ett utlåtande rörande barnen 07/08:473

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
- handläggningen av ärenden om förvisning av elever från gymnasieskolan, m.m. 07/08:448

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
- fråga om skolledning i en kommun på sätt som skedde borde ha biträtt en vårdnadshavare som under pågående vårdnadstvist och mot den andre förälderns vilja hämtat sitt barn i skolan och tagit med barnet till en annan kommun 05/06:392
- kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av en anmälan rörande en friskola. – Fråga bl.a. om tjänstemän från förvaltningen genom att ställa vissa frågor till företrädare för friskolan om religiös påverkan i undervisningen, kommit att beröra företrädarnas religiösa hemvist 05/06:397
- handläggningen av ett skolskjutsärende. Bl.a. fråga om en ansökan om ändring i utförandet av skolskjutsen skulle ha föranlett ett formellt överklagbart beslut 06/07:388
- handläggningen av ett skolskjutsärende. Bl.a. fråga om kommun haft skyldighet att fatta beslut avseende förfluten tid 06/07:395
- kritik mot ett gymnasieförbund angående ett beslut rörande politiska partiers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:462

- kritik mot ordförandena i två kommunala nämnder för ett uttalande i brev till skolpersonal rörande organisationers möjligheter att lämna politisk information i skolor 07/08:464
- fråga om kommunal nämnd kunnat underlåta att fatta beslut i ärende rörande friskolepeng efter det att förvaltningsdomstol upphävt nämndens tidigare beslut 07/08:484
- kritik mot rektor för en gymnasieskola som efter protest från elever tagit tillbaka inbjudan till ett politiskt parti att lämna information i skolan 08/09:396
- beslut i två fall som rör att ett politiskt parti nekats tillträde till gymnasieskolor för att ”hålla bokbord”. Fråga bl.a. om skolledningarnas agerande stått i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen 08/09:400
- En skola avslutade sitt samarbete med en ”skolpräst” efter att denne under-tecknat ett upprop mot kyrklig välsignelse av registrerade partnerskap. Fråga om yttrandefriheten hade kränkts 08/09:534

Skolskjuts

- En kommun tillhandahöll skolskjuts genom att ge elever ett s.k. busskort. Fråga bl.a. om kommunen kunde ta ut en avgift av eleven om denne hade förlorat busskortet och bad om att få ett nytt kort 08/09:419
- brister bl.a. i informationen till vårdnadshavarna om handläggningen av en ansökan om skolskjuts 08/09:409

Skyddade personuppgifter

- utformningen av socialförsäkringsnämnds protokoll 04/05:396
- Efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208

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
- handläggningstid i ärende om vårdbidrag 05/06:323
- försäkringsläkares slutsats 05/06:324
- underlåtenhet att fatta formellt beslut 05/06:325
- utformningen av ett beslut om pension 05/06:327
- försäkringskassas ändring av ett beslut 05/06:329
- utbetalning enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL 05/06:333
- socialförsäkringsnämndsledamots agerande 05/06:335

- kränkande uttalande vid planeringsmöte 05/06:336
- samtyckesblankett 06/07:355
- avslag på ombuds begäran om anstånd under semestertid 06/07:357
- beslut utan att beakta i rätt tid inkomna synpunkter 06/07:359
- ändring med stöd av 20 kap. 10 a § AFL 06/07:359
- Försäkringskassan har fortsatt att betala ut sjukpenning 07/08:372
- handläggningen av ny ansökan om sjukersättning 07/08:374
- dokumentation i s.k. utbytesfall 07/08:377
- formell möjlighet till ändring av beslut 07/08:377
- handläggningstid och kommunikering 07/08:380
- statligt personskadeskydd 07/08:384
- brister i kommunikering 07/08:387
- kommunikering enligt 13 § lagen om underhållsstöd 07/08:390
- anståndsansökan utan blankett 07/08:390
- beslut omprövningsbart 07/08:395
- krav på blankett vid anståndsansökan 07/08:391
- handläggningstid för omprövning i ett ärende om pensionsrätt 07/08:395
- tillämpningen av 20 kap. 10 a § AFL 07/08:399
- omprövningar och överklaganden 07/08:402
- dröjsmål med översändande av överklagande 07/08:406
- Försäkringskassan har anlitat egen personal vid översättning 07/08:416
- brister i Försäkringskassans diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning 07/08:411
- Försäkringskassans utfärdande av en föreskrift 08/09:343
- inhämtande av patientjournal för den försäkrades dotter 08/09:345
- provisoriskt beslut kan inte fattas om avslag på en ansökan 08/09:347
- provisoriskt beslut har inte följts av ett slutligt 08/09:348
- handläggning av en begäran om omprövning 08/09:348
- anstånd med svar på kommunikering 08/09:352
- handläggning av begäran om inhibition av ej överklagbart beslut 08/09:356
- beslut utan hänsyn till tid för inskanning av yttrande från den försäkrade 08/09:357
- underlåtenhet att bifoga läkarutlåtanden till beslutsunderlag 08/09:358
- ej fattat formellt beslut med anledning av en begäran om provisoriskt beslut 08/09:360
- utformning av beslut om avvisning 08/09:362
- avsaknad av fullföljdshänvisning 08/09:362
- tillämpningen av 20 kap. 10 a § AFL 08/09:364
- återopande av 20 kap. 10 a § AFL i ett grundbeslut 08/09:367
- återopande av 20 kap. 10 a § AFL vid ändring endast av en redogörelse för en beräkning 08/09:370
- underlåtenhet att överlämna ett överklagande till länsrätt 08/09:371
- rättsförlust för den försäkrade på grund av ett fel i automatiserad behandling 08/09:374

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
- fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265
- fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnavårdsutredning till en s.k. privat konsult 05/06:230
- en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236
- en ordförande i en socialnämnd bistod som privatperson en sjuttonårig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Fråga om ordföranden därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga en anmälan till nämnden som rörde flickans förhållanden i hemmet 05/06:272
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204
- fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305
- fråga om de intagna vid ett kommunalt behandlingshem hade utsatts för otillåten s.k. kollektiv bestraffning genom att hemmet hade ställt in bl.a. vissa helgaktiviteter 05/06:233
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279

- socialtjänstens ansvar för att kontinuerligt följa upp situationen för personer med psykiska funktionshinder 06/07:265
- fråga bl.a. om en socialförvaltning, utan samråd med den ena vårdnadshavaren och i strid med vad en domstol hade förordnat om ett barns boende, kunde medverka till att barnet flyttade till den andra vårdnadshavaren 06/07:251
- en tjänsteman gick en utbildning i familjeterapi och skulle inom ramen för utbildningen ha ett s.k. klientsamtal vid vilket bl.a. hennes lärare skulle vara närvarande. Fråga om tjänstemannen själv borde ha valt ut och kontaktat en klient för att fråga om denne ville medverka i ett sådant samtal 07/08:275
- fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare men berättigad till umgänge skulle ha betraktats som part i ett s.k. barnavårdsärende 08/09:287
- fråga om bl.a. rätten för enskilda personer att göra ljud- eller bildupptagningar vid samtal med tjänstemän vid en socialförvaltning 08/09:320

Bistånd

- en försäkringskassa hade avslagit en kvinnas ansökan om underhållsstöd därför att det inte kunde uteslutas att hon fortfarande bodde tillsammans med sin f.d. make. Fråga bl.a. om socialnämnden utan en egen prövning har kunnat lägga försäkringskassans bedömning till grund för ett beslut om att avslå en ansökan från kvinnan om försörjningsstöd 05/06:224
- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287

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

- efter att en socialnämnd beslutat att ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU av två syskon skulle upphöra överlämnades barnen till sin mor. Fråga om nämnden hade tillräckligt underlag för att kunna bedöma moderns omsorgsförmåga 05/06:255
- fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242
- fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293
- två syskon var placerade i ett familjehem enligt 2 § LVU. Fråga om ett beslut om omplacering av barnen grundades på en tillfredsställande utredning 06/07:305
- fråga om socialnämndens åtgärder beträffande en 16-årig flicka som misstänktes för att bl.a. missbruka rökheroin hade varit otillräckliga 06/07:247
- fråga om en socialnämnd som svar på en domstols begäran om upplysningar enligt 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken kunde ge in en tidigare avslutad s.k. barnavårdsutredning 07/08:285
- En domstol hade i en dom förordnat att ett barn skulle bo hos sin mor. Fråga bl.a. om tjänstemän vid en socialförvaltning borde ha medverkat när modern försökte att hämta barnet från fadern 08/09:283
- En socialnämnd beslutade att omplacera två barn som vårdades med stöd av 2 § LVU. Fråga bl.a. om nämnden har kunnat underlåta att bereda vårdnadshavarna tillfälle att yttra sig över de utredningar som låg till grund för besluten 08/09:300
- fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare men berättigad till umgänge skulle ha betraktats som part i ett s.k. barnavårdsärende 08/09:287

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
- en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182

- en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236
- kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441
- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att begränsa omfattningen av anhörigas besök hos en person i dennes lägenhet vid ett särskilt boende för äldre 06/07:277
- en kommun beslutade att återkalla s.k. arbetstekniska hjälpmedel som kommunen tidigare hade tillhandahållit; fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för beslutet och om utformningen av beslutet 07/08:366

Familjerätt

- fråga bl.a. om dokumentationsplikten i ett ärende rörande en vårdnadsutredning när socialnämnden hade gett en utomstående s.k. konsult i uppdrag att utföra utredningen 06/07:289
- handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn 06/07:284
- handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen 06/07:293
- en domstol hade förordnat att vårdnaden om ett barn, som var placerat i ett familjehem, skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna; fråga om socialnämnden enligt 8 kap. 1 § andra stycket SoL kunde kräva att den förälder, som tidigare haft vårdnaden, skulle bidra till kommunens kostnad avseende familjehemsplaceringen i avvaktan på att domen om vårdnaden vann laga kraft 07/08:281
- socialnämndens handläggning av ett ärende rörande utseende av ny vårdnadshavare; fråga bl.a. om nämndens utredning var bristfällig 07/08:289
- En domstol hade i en dom förordnat att ett barn skulle bo hos sin mor. Fråga bl.a. om tjänstemän vid en socialförvaltning borde ha medverkat när modern försökte att hämta barnet från fadern 08/09:283

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
- allvarlig kritik har riktats mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende angående familjehemsplacering av barn. Kritiken har avsett bl.a. att nämnden beslutade om att begära handräckning av polis trots att det inte förelåg laga grund för en sådan framställning 05/06:212
- fråga om en socialnämnds skyldighet att underrätta ett särskilt ungdomshem om förhållanden som påverkar vården av den unge vid hemmet 05/06:260
- fråga bl.a. om kravet på dokumentation av samtycke till en placering av en 16-årig yngling i ett HVB-hem 05/06:218

- fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242
- fråga om vem som är behörig att fatta ett beslut om utskrivning från ett kommunalt hem för vård eller boende, ett s.k. HVB-hem 07/08:274
- fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” 07/08:297
- fråga om en länsstyrelse hade uppfyllt det tillsynsansvar beträffande enskild tillståndspliktig verksamhet som åligger länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen 07/08:303
- fråga om en socialnämnds skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av att en 15-årig flicka, som vårdades med stöd av LVU, förklarade att hon ville bli omplacerad 07/08:346
- en domstol hade förordnat att vårdnaden om ett barn, som var placerat i ett familjehem, skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna; fråga om socialnämnden enligt 8 kap. 1 § andra stycket SoL kunde kräva att den förälder, som tidigare haft vårdnaden, skulle bidra till kommunens kostnad avseende familjehemsplaceringen i avvaktan på att domen om vårdnaden vann laga kraft 07/08:281
- En socialnämnd beslutade att omplacera två barn som vårdades med stöd av 2 § LVU. Fråga bl.a. om nämnden har kunnat underlåta att bereda vårdnadshavarna tillfälle att yttra sig över de utredningar som låg till grund för besluten 08/09:300

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 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
- 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 inlett 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
- En socialförvaltning hade lämnat ut uppgift om en anmälares yrke till den som anmälan avsåg. – Fråga om åtgärden stått i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) om sekretesskydd i vissa fall för en anmälare 05/06:446

- initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315
- en socialförvaltning borde inte ha föreslagit att länsrätten skulle förordna en kvinna till ett offentligt biträde för ett barn i ett LVU-ärende när syftet med framställningen var att en viss manlig advokat inte skulle utses 05/06:293
- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- fråga om socialnämndens skyldighet att kommunicera ett yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) 05/06:227
- En kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182
- fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan komma överens med vårdnadshavaren om att avvakta en tid med en utredning som rör en framställning om att vård enligt LVU skall upphöra 05/06:301
- Efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om kravet på dokumentation av samtycke till en placering av en 16-årig yngling i ett HVB-hem 05/06:218
- fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för att under en s.k. barnavårdsutredning inhämta uppgifter från barnet utan vårdnadshavarens samtycke 06/07:212
- socialförvaltningen hade tillsammans med en skola remitterat en pojke till BUP. Fråga om ett utlåtande som därefter begärdes från BUP rörande pojken borde ha inhämtats inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning. Även fråga om samverkan mellan olika myndigheter 06/07:270
- fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd. Även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område 06/07:226
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312

- i ett biståndsärende skall i förekommande fall dokumenteras hur det s.k. barnperspektivet har beaktats 06/07:281
- fråga om en socialförvaltning, under återopande av ett förtryckt medgivande i en ansökan om bistånd, har varit berättigad att inhämta vissa uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden trots att uppgifterna inte hade någon betydelse i ärendet 06/07:274
- fråga bl.a. om dokumentationsplikten i ett ärende rörande en vårdnadsutredning när socialnämnden hade gett en utomstående s.k. konsult i uppdrag att utföra utredningen 06/07:289
- fråga bl.a. om en socialnämnd, för att utfä en fordran, skulle ha väckt talan om ersättning hos länsrätten enligt 9 kap. 3 § socialtjänstlagen i stället för att ansöka om betalningsföreläggande 07/08:278
- fråga om beräkning av tid för överklagande av ett beslut om försörjningsstöd när beslutet har delgetts genom s.k. förenklad delgivning 07/08:352
- fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare men berättigad till umgänge skulle ha betraktats som part i ett s.k. barnavårdsärende 08/09:287
- En socialnämnd beslutade att omplacera två barn som vårdades med stöd av 2 § LVU. Fråga bl.a. om nämnden har kunnat underlåta att bereda vårdnadshavarna tillfälle att yttra sig över de utredningar som låg till grund för besluten 08/09:300

Tillsynen över socialtjänsten

- fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” 07/08:297
- fråga om en länsstyrelse hade uppfyllt det tillsynsansvar beträffande enskild tillståndspliktig verksamhet som åligger länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen 07/08:303

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 utökat 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
- fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265
 - efter att en socialnämnd beslutat att ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU av två syskon skulle upphöra överlämnades barnen till sin mor. Fråga om nämnden hade tillräckligt underlag för att kunna bedöma moderns omsorgsförmåga 05/06:255
 - fråga om en socialnämnds skyldighet att underrätta ett särskilt ungdomshem om förhållanden som påverkar vården av den unge vid hemmet 05/06:260
 - fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
 - fråga bl.a. om en socialnämnd kan komma överens med vårdnadshavaren om att avvakta en tid med en utredning som rör en framställning om att vård enligt LVU skall upphöra 05/06:301
 - fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242
 - fråga om den som är intagen i ett särskilt ungdomshem har rätt till daglig utevistelse 06/07:300
 - två syskon var placerade i ett familjehem enligt 2 § LVU. Fråga om ett beslut om omplacering av barnen grundades på en tillfredsställande utredning 06/07:305
 - beslut i sex fall som rör socialnämnders handläggning av ärenden angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU); särskilt fråga om de allvarliga konsekvenserna av att nämnderna har försummat att iaktta vissa tidsfrister som föreskrivs i lagen 07/08:307
 - handläggningen av ett ärende rörande omplacering av ett barn som vårdades med stöd av LVU; fråga bl.a. om saken var så brådskande att nämndens ordförande borde ha fattat beslutet 07/08:343
 - fråga om en socialnämnds skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av att en 15-årig flicka, som vårdades med stöd av LVU, förklarade att hon ville bli omplacerad 07/08:346
 - ifrågasatt dröjsmål med att återkalla en begäran om s.k. polishandräckning med stöd av LVU 07/08:349
 - fråga om företrädare för en stadsdelsnämnd borde ha varit närvarande när länsrätten höll muntlig förhandling i ett mål angående underställning av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 08/09:294
 - fråga om tillämpningen av bestämmelsen i 15 c § LVU angående avskiljning av intagna i ungdomshem 08/09:305
 - handläggningen av ett överklagande av en socialnämnds beslut enligt 13 § tredje stycket LVU om att vården med stöd av 3 § LVU skulle fortsätta; Även om frågan om beredande av vård med stöd av LVU samtidigt var fö-

remål för prövning i domstol har nämnden inte kunnat underlåta att vidarebefordra överklagandet till länsrätten. 08/09:314

- fråga om utformningen av ett beslut om behörighet för vissa ledamöter att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 08/09:317
- En socialnämnd beslutade att omplacera två barn som vårdades med stöd av 2 § LVU. Fråga bl.a. om nämnden har kunnat underlåta att bereda vårdnadshavarna tillfälle att yttra sig över de utredningar som låg till grund för besluten 08/09:300

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

Språk

- fråga om Högskoleverket, Rådet för högre utbildning, kunnat uppställa krav på att en ansökan om projektmedel skulle vara skriven på engelska 06/07:409
- handläggningen av en ansökan om svensk psykologlegitimation. Fråga om Socialstyrelsen kunnat uppställa krav på att ingivna handlingar skulle vara översatta till svenska eller engelska 06/07:351
- fråga om en svensk myndighet kan använda sig av ett annat språk än svenska i sina offentliga texter 07/08:253

Strafföreläggande

- fråga om förutsättningar för att utfärda ett strafföreläggande förelegat samt synpunkter på en åklagares beslut att inte väcka åtal när den misstänkte bestred föreläggandet 08/09:104

Strandskydd

- kritik mot en kommunal nämnd för underlåtenhet att vidta åtgärder mot överträdelser av bestämmelserna om strandskydd och bygglov m.m. 08/09:452

Stämning

- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52

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
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204
- fråga om en kommunal nämnd, med hänvisning till det nationella utjämningsystemet avseende kommunernas kostnader för verksamhet enligt LSS, har kunnat säga upp avtal med en annan kommun om tillhandahållan-

de av en insats för en person i form av ett s.k. särskilt boende, m.m. 06/07:323

- fråga om en kommunal nämnd kunde underlåta att handlägga en ansökan om insats enligt LSS därför att den enskilde i ansökan hade strukit ett förtryckt medgivande om att nämnden skulle få inhämta uppgifter från bl.a. försäkringskassan och sjukvården 06/07:333
- en kommunal nämnd dröjde med att till länsrätten vidarebefordra ett överklagande av ett beslut om insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS); fråga om en tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken vid handläggningen av överklagandet 07/08:357
- fråga om en socialförvaltning hade lämnat bristfällig information till en funktionshindrad person om möjligheten att erhålla hjälpinsatser med stöd av LSS 07/08:362
- En kommun beslutade att återkalla s.k. arbetstekniska hjälpmedel som kommunen tidigare hade tillhandahållit; fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för beslutet och om utformningen av beslutet 07/08:366
- En person hade beviljats insats enligt LSS. Fråga om utformningen av ett avtal mellan kommunen och utföraren av insatsen 08/09:324
- En kommun får inte dröja med att fatta ett beslut om insats enligt LSS därför att det är svårt att verkställa beslutet 08/09:334

Säkerhetspolisen

- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- kritik mot bl.a. Säkerhetspolisen för passivitet i ett ärende om rättelse av uppgifter i belastningsregistret m.m. 07/08:67

Taxa

- fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305

Taxering

- flertal brister, även jävsfråga för JO-anmäld tjänsteman 06/07:194
- makars inkomsttaxeringar har handlagts vid olika skattekontor 07/08:271
- dokumentation av medgivande från åklagare att använda uppgifter ur förundersökning 08/09:264

Telefontid

- sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318

Tillsyn

- remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107

- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154
- fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd. Även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område 06/07:226
- sociala enheten vid en länsstyrelse hade begränsat sina telefontider. Fråga om enheten uppfyllde kravet på att vara tillgänglig per telefon 06/07:318
- fråga om en länsstyrelse borde ha inlett ett tillsynsärende beträffande ett s.k. HVB-hem, som drevs i enskild regi, angående vid hemmet tillämpade rutiner för ”visitation” 07/08:297
- fråga om en länsstyrelse hade uppfyllt det tillsynsansvar beträffande enskild tillståndspliktig verksamhet som åligger länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen 07/08:303
- Barn- och elevombudet, Skolverket, handlade ett ärende gällande en anmälan enligt lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Fråga bl.a. om förutsättningarna för Barn- och elevombudet att i ett beslut uttala sig om huruvida två elever hade kränkt en annan elev 08/09:423
- fråga om lämpliga metoder vid tillsynsverksamhet 08/09:250

Tjänstetillsättning

- kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345

Tryckfrihet

- allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehållet i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information 06/07:513

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
- fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställdas yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473

- kritik mot en rådman vid en länsrätt för handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Bland annat fråga om en begäran om att handlingen skulle skickas med telefax 06/07:517
- initiativärende angående en kommunal nämnds arkivhantering 06/07:520
- handläggningen av en begäran om att få ta del av patientjournal genom att använda dataterminal hos vårdgivaren 08/09:517

Trängselskatt

- försöket med trängselskatt i Stockholm 06/07:200
- uppenbar misstämning av registreringsnummer 08/09:277

Tsunamin

- initiativärende mot statssekreteraren i Statsrådsberedningen Lars Danielsson 07/08:244

TV-licens

- kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441

Tystnadsplikt

- brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421
- fråga om personal vid ett gruppboende har åsidosatt sin tystnadsplikt genom att i en insändare lämna ut vissa uppgifter om en enskild 07/08:536
- fråga om röjande av sekretessbelagda uppgifter; felaktig hantering när ett e-postmeddelande skapats har medfört att mottagaren haft möjlighet att ta del av uppgifter rörande en annan person 07/08:539
- uttalanden angående lämpligheten av kontakter mellan domstol och läkare med anledning av till rätten ingivna läkarintyg 08/09:68
- kritik mot Migrationsverket angående ifrågasatt brott mot tystnadsplikt m.m. 08/09:255

Täkttillstånd

- fråga om en länsstyrelse skulle ha meddelat ett nytt tillstånd till täktverksamhet då verksamheten överlätits till en ny utövare 05/06:339

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

Underhållsbidrag

- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298

Underlåten handläggning

- kritik mot en rådman för underlåten handläggning av fyra tvistemål; även fråga om hans straffrättsliga ansvar 07/08:44

Underrättelse

- fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202
- en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagttaget gods 05/06:80

Underrättelseskyldighet

- initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315
- fråga om utskrivning av en patient som av domstol har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning i förening med beslut om utvisning. Bl.a. fråga om chefsöverläkares skyldighet att underrätta patientens ambassad eller konsulat 06/07:337

Unga lagöverträdare

- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- initiativärende mot en kommunal nämnd som låtit skolelever som vandaliserat träd delta i återplantering. Fråga om nämnden agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna 05/06:431
- kritik mot polisen för ”samtal” i en skola med elever under en pågående förundersökning m.m. 07/08:149
- fråga om handläggningstid, rätt till försvarare och genomförande av förhör i en förundersökning där målsäganden och de misstänkta var under 18 år 08/09:92

Unga målsägande

- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95

Universitet och högskolor

- kritik mot Kungl. Tekniska högskolan (KTH) för dess befattning som remissorgan vid handläggningen av frågor om ensamrätt till bärgning av ett vrak. – Fråga bl.a. om jäv för handläggande tjänsteman och om denne handlat i tjänsten eller ej. Även fråga om rektors ansvar för oklarheter vad gäller tjänstemannens ställning och agerande 05/06:351
- fråga om utformningen av ett anslag rörande begränsat tillträde till ett universitetets lokaler har medfört att allmänheten nekats tillträde till lokaler där offentliga disputationer ägde rum 06/07:408

- fråga om Höskoleverket, Rådet för högre utbildning, kunnat uppställa krav på att en ansökan om projektmedel skulle vara skriven på engelska 06/07:409
- fråga om rektors behörighet att besluta om överlåtelse av vid universitetets historiska museum förvarade kvarlevor efter en person 07/08:434
- fråga om beslut av rektor vid ett universitet att inleda en granskning av en professors forskning innebar en kränkning av professorns meddelarfrihet; även fråga om utformning av avsnitt i universitetets interna regler för hantering av anklagelser om ohederlighet i forskning 07/08:439

Utbildning och studiestöd

Skolledning

- vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk 04/05:363
- kritik mot rektor för en gymnasieskola som efter protest från elever tagit tillbaka inbjudan till ett politiskt parti att lämna information i skolan 08/09:396
- beslut i två fall som rör att ett politiskt parti nekats tillträde till gymnasieskolor för att ”hålla bokbord”. Fråga bl.a. om skolledningarnas agerande stått i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen 08/09:400
- En skola avslutade sitt samarbete med en ”skolpräst” efter att denne under-tecknat ett upprop mot kyrklig välsignelse av registrerade partnerskap. Fråga om yttrandefriheten hade kränkts 08/09:534

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
- en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163
- initiativärende mot Migrationsverket angående bl.a. tjänstemäns agerande efter det att beslut om avvisning eller utvisning verkställts 06/07:177
- brister i Migrationsverkets handläggning av ett överklagandeärende, med yrkande om inhibition, angående en polismyndighets beslut om avvisning 07/08:258
- initiativärende mot Migrationsverket angående ifrågasatt underlåtenhet i flera fall att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) 07/08:261
- Migrationsverkets handläggning av ett ärende om uppehållstillstånd; bland annat fråga om verkets åtgärd att avskriva det ursprungliga ärendet när sökanden återopade en ny grund för uppehållstillstånd 07/08:255

Utmätning

- tidpunkt för beslut om löneutmätning 08/09:227

- olämpligt av Kronofogdemyndigheten att delge beslut på arbetsplats (skola) 08/09:229
- krav på utredning inför beslut om löneutmätning 08/09:229

Utredning

- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154
- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407
- fråga om Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt den s.k. modellverksamheten står i strid med officialprincipen 06/07:172
- initiativärende mot statssekreteraren i Statsrådsberedningen Lars Danielsson 07/08:244

Verkställighet

- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411
- En kommun får inte dröja med att fatta ett beslut om insats enligt LSS därför att det är svårt att verkställa beslutet. 08/09:334

Vite

- kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende 04/05:368
- initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av tillsynsärenden enligt miljöbalken och djurskyddslagen (1988:534) 08/09:384

Vittnesförhör

- lämpligheten av att en domare gjorde uppehåll i en huvudförhandling i ett brottmål för att låta ett vittne läsa igenom sina under förundersökningen lämnade uppgifter 07/08:29
- uttalanden om möjligheten att vid huvudförhandling i brottmål meddela beslut om förbud mot ljudupptagningar 07/08:33

Vårdnad

- fråga bl.a. om en socialförvaltning, utan samråd med den ena vårdnadshavaren och i strid med vad en domstol hade förordnat om ett barns boende, kunde medverka till att barnet flyttade till den andra vårdnadshavaren 06/07:251

Vårdnadshavare

- Eftersom det är svårt att utforma ett intyg rörande ett barn på ett sådant sätt att inte personalens neutralitet i en vårdnadskonflikt ifrågasätts bör förskolepersonal vara återhållsam med att avge intyg på den ena vårdnadshavarens begäran. 06/07:384
- kritik mot en skolkurator som, under en pågående tvist vid domstol angående umgänge med barn, på begäran av den ena förälderns ombud har avgett ett utlåtande rörande barnen 07/08:473
- kritik mot en kommunal nämnd avseende de rutiner som tillämpats vid mottagande av elever i förskoleklass och grundskola, m.m. 07/08:478
- socialnämndens handläggning av ett ärende rörande utseende av ny vårdnadshavare; fråga bl.a. om nämndens utredning var bristfällig 07/08:289

Vårdnadsmål

- en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27
- fråga om en socialnämnd som svar på en domstols begäran om upplysningar enligt 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken kunde ge in en tidigare avslutad s.k. barnavårdsutredning 07/08:285
- En domstol hade i en dom förordnat att ett barn skulle bo hos sin mor. Fråga bl.a. om tjänstemän vid en socialförvaltning borde ha medverkat när modern försökte att hämta barnet från fadern 08/09:283

Yttrande

- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en eskild arbetssökandes talan 05/06:154

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
- kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet 05/06:453
- fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m. 06/07:467
- fråga om en nämndordförandes agerande i anledning av att vissa handlingar hade anslagits i en skola har inneburit en kränkning av skolpersonals yttrandefrihet 06/07:506
- allvarlig kritik mot en kommunal nämnd som, med hänvisning till innehållet i en tidigare artikel, stängt ute en journalist från en presskonferens och även i övrigt vägrat honom information 06/07:513
- fråga om uttalande av ordföranden i en kommunal nämnd har inskränkt anställdas yttrande- och meddelarfrihet 06/07:473

- fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds meddelar- och yttrandefrihet 07/08:542
- fråga om tjänstemäns agerande i anledning av formulering i en insändare har inneburit en kränkning av anställds yttrande- och meddelarfrihet 07/08:556
- fråga om en kommunal nämnds åtgärd att tilldela en befattningshavare en erinran har inneburit en kränkning av dennes yttrandefrihet 07/08:550
- fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds yttrande- och meddelarfrihet 08/09:522
- En skola avslutade sitt samarbete med en ”skolpräst” efter att denne undertecknat ett uppdrag mot kyrklig välsignelse av registrerade partnerskap. Fråga om yttrandefriheten hade kränkts 08/09:534
- fråga om en tjänstemans åtgärd att kalla en anställd, som uttalat sig i en tidningsartikel, till ett samtal inneburit en kränkning av den anställdes meddelar- och yttrandefrihet. Även kritik mot tjänstemannen för att han under samtalet ställt frågor om politiska åsikter m.m. 08/09:526

Åklagare

- fråga om protokollering av beslagtaget 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
- en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods 05/06:80
- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
- uttalanden rörande handläggningen av beslag såväl hos åklagare som vid tingsrätten och i hovrätten 06/07:47
- uttalanden rörande förundersökningsledarskap samt möjligheten att förordna om beslag beträffande ett föremål som inte var tillgängligt vid beslutstillfället 06/07:54
- hanteringen vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket av uppgifter som en utländsk myndighet lämnat med användningsbegränsande villkor i ett ärende om internationell rättslig hjälp i brottmål 07/08:57
- kritik mot polis och åklagare för handläggningen av ett beslag 07/08:64
- en åklagares åtgärd att som bevisning i ett brottmål åberopa förhör med en målsägande som inte hörts under förundersökningen 07/08:77
- uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud 07/08:81

- ”Fallet Ulf” – en granskning av bl.a. objektivitetsprincipens tillämpning under förundersökning och rättegång samt av Riksåklagarens handläggning av ett ärende gällande resning 07/08:87
- lämpligheten av att en åklagare använt sig av sin tjänstetitel när han efterfrågade vissa uppgifter på Internet samt vissa synpunkter rörande en åklagares möjlighet att bistå en kollega med råd 07/08:136
- polis och åklagares handläggning av en förundersökning bör ske med särskild skyndsamhet om utredningen kan få betydelse för ställningstagande till om det finns skäl att återuppta en förundersökning avseende en lagakraftvunnen dom 07/08:153
- initiativärende beträffande den s.k. razzian mot internetsajten The Pirate Bay 07/08:160
- fråga om handläggningstid, rätt till försvarare och genomförande av förhör i en förundersökning där målsäganden och de misstänkta var under 18 år 08/09:92
- fråga om förutsättningar för att utfärda ett strafföreläggande förelegat samt synpunkter på en åklagares beslut att inte väcka åtal när den misstänkte bestred föreläggandet 08/09:104
- en åklagares ansvar för att en målsägande har informerats under en förundersökning om möjligheterna att begära skadestånd 08/09:137
- oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis 08/09:160

Åtal

- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
- åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för tjänstefel med anledning av underlåtenhet att verkställa kammarrättsdomar rörande utlämnande av handlingar, m.m. 06/07:481

Återförvisning

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

Återkallelse

- återkallelsefråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376

Ändamålsprincipen

- fråga om det funnits lagliga möjligheter för polisen att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott m.m. 06/07:76

Ärendelagen

- tingsrätts åtgärd att endast kalla den ena av två parter till ett sammanträde i ett ärende 06/07:44

Öppethållande

- vissa uttalanden rörande registratorskontors öppethållandet under s.k. klämdag. – Fråga om registratorsfunktionens fördelning på de inom ett landsting ingående sjukhusen 05/06:443
- fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts 06/07:401

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- kritik mot överförmyndarnämnd för handläggningen av en ansökan om god man. Uttalanden om överförmyndarnämnds skyldighet att registrera allmänna handlingar 05/06:422
- kritik mot överförmyndare för brister i tillsynen över ett godmanskap 05/06:425
- kritik mot överförmyndarnämnd för handläggningen av ett överklagande 05/06:428
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett godmansärende 06/07:434
- kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över en förmyndarförvaltning 06/07:453
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av en begäran om byte av god man 06/07:437
- initiativärende mot en överförmyndare med anledning av en anonym anmälan om jäv m.m. 06/07:442
- inspektion av Överförmyndaren i Gotlands kommun 06/07:440
- initiativärende om en överförmyndares tillsyn över ett förmynderskap 06/07:450
- initiativärende om en överförmyndares handläggning av ett godmansärende 06/07:451
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i tillsynen över ett förvaltar­skap 07/08:511
- handläggningen av ett ärende rörande särskild förvaltning 08/09:463
- en överförmyndarnämnds handläggning av fråga om godmanskap 08/09:468
- en överförmyndarnämnds handläggning av en ansökan om god man enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken 08/09:474
- uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare i ärenden om anordnande av godmanskap eller förvaltar­skap 08/09:476
- initiativärende mot dåvarande Överförmyndaren i Gotlands kommun, en uppföljning av resultatet av en inspektion 08/09:488
- initiativärende mot en överförmyndare om handläggningen av ärenden om god man 08/09:492
- initiativärende mot en överförmyndare om handläggningen av ärenden om förmynderskap 08/09:497
- initiativärende om handläggningen av ett ärende om kontrollerad föräldraförvaltning 08/09:503

Övergångsbestämmelser

- fråga om tillämpliga föreskrifter, då ett ärende anhängiggörs före men avgörs först efter en lagändring, som inte försetts med övergångsbestämmelser 08/09:432

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
- en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182
- fråga om lagligheten av Radiotjänst i Kiruna AB:s handläggning av ett överklagande av ett beslut om TV-avgift 05/06:405
- dröjsmål med överlämnande av överklagande med inhibitionsyrkande 06/07:160
- fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen 06/07:312
- fråga om beräkning av tiden för överklagande av biståndsbeslut 06/07:319
- fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre förmånligt beslut; även fråga om beslutets överklagbarhet 06/07:376
- handläggningen av ett ärende rörande lokala trafikföreskrifter. Bl.a. fråga om en länsrätts behörighet 06/07:163
- fråga om beräkning av tid för överklagande av ett beslut om försörjningsstöd när beslutet har delgetts genom s.k. förenklad delgivning 07/08:352
- en kommunal nämnd dröjde med att till länsrätten vidarebefordra ett överklagande av ett beslut om insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS); fråga om en tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken vid handläggningen av överklagandet 07/08:357
- handläggningen av ett överklagande av en socialnämnds beslut enligt 13 § tredje stycket LVU om att vården med stöd av 3 § LVU skulle fortsätta; Även om frågan om beredande av vård med stöd av LVU samtidigt var föremål för prövning i domstol har nämnden inte kunnat underlåta att vidarebefordra överklagandet till länsrätten. 08/09:314
- Skogsstyrelsens handläggning av nyckelbiotopsinventeringar; bl.a. fråga om markägarnas möjlighet till omprövning och till prövning i högre instans av inventerarnas bedömningar 08/09:317

- kritik mot Migrationsverket för dröjsmål med att till kammarrätten överlämna överklaganden av beslut om handlingsutlämnande 08/09:262

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
- kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandidater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning 05/06:376
- initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppdrag 05/06:416
- initiativärende mot en kommunal nämnd angående ordningen för prövning av frågor om undantag från kommunens föreskrifter om avfallshantering 06/07:371
- En kommun har uppdragit åt en advokat att föra kommunens talan vid ärendehandläggning hos kommunen. Fråga om uppdraget varit rättsenligt, bl.a. huruvida det varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppdrag som innefattar myndighetsutövning 07/08:530
- kritik mot ett kommunalt bolag som överlämnat till en advokat att utföra arbetsuppgifter som ingått i handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande 08/09:550

Överprövning

- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
- uttalanden om en polismans åtgärder i samband med en begäran om överprövning av ett tvångsmedelsbeslut m.m. 08/09:130

BILAGA 10

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2007 to 30 June 2008

1 General information and statistics

Parliamentary Ombudsman Mr. Nils-Olof Berggren retired on December 31, 2007. In November 2007, Parliament elected Mr. Hans-Gunnar Axberger to be Parliamentary Ombudsman for a period of four years as from February 18, 2008.

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr. Mats Melin (Chief Parliamentary Ombudsman), Ms. Kerstin André, Mr. Nils-Olof Berggren (July 1–December 31 2007), Ms. Cecilia Nordenfelt and Mr. Hans-Gunnar Axberger (February 18–June 30 2008). The Deputy Ombudsmen Mr. Jan Pennlöv and Mr. Hans Ragnemalm have handled and decided cases of supervision during a number of shorter periods.

Mr. Melin has supervised the courts of law, the public prosecution services the police and, since January 1, 2008, the customs service, while Ms. Nordenfelt has dealt with matters concerning the prisons and institutions of detention, the armed forces, social insurance, chief guardians and, until December 31, 2007, taxation, customs and enforcement. Mrs. André has supervised the fields of social welfare, public health and medical care and education and, since January 1, 2008, the administrative courts (except the immigration courts). Mr. Berggren and Mr. Axberger, finally, have been responsible for the supervision of, building and construction, immigration, administration of foreign affairs, environmental protection, farming and protection of animals, labour market, until December 2007 the administrative courts and, since January 1, 2008, taxation and enforcement. Within their area of responsibility have also been all additional aspects of civil administration, not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the working year, 6 550 new cases were registered with the Ombudsmen; 6 356 of them were complaint cases (an increase by 826 – 14,9 % – compared to the number during the previous working year) and 73 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds. 121 cases concerned new legislation, where the Parliamentary ombudsmen were given opportunity to express their opinion on inter alia bills.

6 313 cases were concluded during the period, an increase by 580 – 10,1 %; out of them 6 112 were complaint cases, whereas 84 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 117 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 full reports of two 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 2007–30 June 2008

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Guidelines for good administration; no criticism	Referred to other agencies or state organs	Prosecutions or disciplinary proceedings	Total
Courts of law	1	7	0	0	1	9
Administrative courts	0	1	0	0	0	1
Public prosecutors	0	6	0	0	0	6
Police authorities	0	17	1	1	0	19
Prison administration	4	6	0	0	0	10
Armed forces	0	1	0	0	0	1
Social welfare	3	7	0	0	0	10
Medical care	1	3	0	0	0	4
Social insurance	1	8	0	0	0	9
County administrative boards	0	1	0	0	0	1
Education	1	0	0	0	0	1
Culture	1	0	0	0	0	1
Environmental protection	0	2	0	0	0	2
Communications	1	1	0	0	0	2
Chief guardians	0	7	0	0	0	7
Access to public documents	0	1	0	0	0	1
Total	13	68	1	1	1	84

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2007–30 June 2008

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	Correction during the investigation	Total
Courts of law	132	1	185	23	1	1	0	343
Administrative courts	58	0	22	3	0	0	0	83
Public prosecutors	91	2	118	36	0	0	0	247
Police authorities	204	11	303	53	0	0	0	571
Armed forces	8	0	4	2	0	0	1	15
Prison administration	477	2	435	106	0	2	1	1 023
Social welfare	424	4	438	32	0	0	0	898
Medical care	164	0	71	7	0	0	0	242
Social insurance	279	0	118	74	0	0	1	472
Labour market etc.	88	0	60	6	0	0	0	154
Planning, construction	64	0	49	26	0	0	0	139
Enforcement	80	0	54	10	0	0	0	144
Municipal selfgovernment	53	0	10	4	0	0	0	67
Communications	117	0	46	5	0	0	0	168
Taxation, customs	110	0	61	20	0	0	1	192
Education	82	14	73	11	0	2	0	182
Culture	11	0	4	0	0	0	0	15
Chief guardians	23	0	26	4	0	0	0	53
Agriculture, environment, protection of animals	87	0	45	13	0	0	0	145
Immigration	92	0	178	7	0	0	0	277
Other cases at county administrative boards, control of lotteries e.a.	21	0	15	2	0	0	0	38
Employment of civil servants etc.	105	0	13	4	0	0	1	123
Access to official documents; freedom of expression	101	3	103	93	0	0	0	300
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	21	0	4	0	0	0	0	25
Miscellaneous	60	0	24	8	0	0	0	92
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	104	0	0	0	0	0	0	104
Total	3 056	37	2 459	549	1	5	5	6 112

2 Reports of two individual cases

The responsibility of a Chief Judge for shortcomings in the operations of a district court etc.

(Reg. no. 1677-2006)

In his adjudication of 24 January 2008 the *Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Melin*, made the following observations.

The initiative

During an inspection of the District Court of Västmanland in February 2006 I was able to observe that the time taken to deal with several cases and matters submitted to the court was unduly long. For instance the settlement of 13 disputes had taken between three and a half and six and a half years and there were 19 cases that had taken between 18 months and more than three years. In five criminal prosecutions no attempt had been made to finalise the date of the main hearing in over a year. In addition the small claims unit had a number of cases that were about three years old and in which no action had been taken for long periods. In my record of the inspection (Parliamentary Ombudsman reg. no. 776-2006) I expressed criticism of the way in which these cases had been handled. – – – More details about the observations made in connection with the time taken to deal with certain cases and matters can be found in the record, which is available on the Parliamentary Ombudsmen's web-site www.jo.se. – – –

In addition to this, during the inspection I made observations relating to eight civil cases, two prosecutions and six other issues that prompted me to subject their treatment to closer examination – – – (see under the heading "Observations in certain other cases and matters etc." in the record of the inspection). – – –

I also decided to conduct a special inquiry into the extent to which a chief judge could be held accountable for the shortcomings that had come to light. It is this question that is the subject of my adjudication here.

Proceedings in the cases initiated by the Parliamentary Ombudsman arising from observations made during the inspection etc.

In three of the special cases raised after the inspection I decided to launch preliminary inquiries on the grounds of suspected misuse of office, mainly because of the failure to take any action in cases or matters for a long period of time. Charges were later brought against one of the judges for failure to act in a number of cases and matters (Parliamentary Ombudsman reg. no. 1674-2006). On 19 December 2007 the Svea Court of Appeal found the judge guilty of misuse of office. This judgement has now gained the force of law.

After a certain measures had been taken in the other inquiries, they were terminated. I have, however, expressed grave criticism of two judges for shortcomings in the way these cases and matters were dealt with.

One of these two decisions (Parliamentary Ombudsman reg. no. 1676-2006) concerned among other things the time taken to deal with two criminal cases. During the inspection in February 2006 it appeared that no attempts had been made to issue summonses to a main hearing even though the charges had been lodged in 2003. It transpired that attempts, of which no records had been kept, had taken place to set dates for these cases but I considered that considerably more effort should have been made by the district court to ensure that the hearings were held. It was, in my opinion, totally unacceptable for no summonses to be issued for these hearings for about two and a half years. I went on to criticise the judge for not having discovered that no rulings had been issued in two cases submitted to his unit in 2003 and 2005, so that the complainants had been deprived in practice of their right to a hearing.

The other decision (Parliamentary Ombudsman reg. no. 1675-2006) mainly concerned the handling of two civil cases. In these cases no action had been taken for about three years and three months. I decided to terminate the preliminary inquiry concerning one of these cases because I considered the offence to be a minor one and in the other I did not consider I was able to prove that the judge had in fact been responsible for the case long enough for the lack of action to be felonious.

These decisions can be found on the Parliamentary Ombudsmen's web-site.

In a decision on the fourth of the issues raised after the inspection (Parliamentary Ombudsman reg. no. 5038-2005 and 1679-2006) I expressed very grave criticism of a judge as a result of the complete cessation of any action in three civil cases for a period of between just under six and seven years. This decision can also be found on the Parliamentary Ombudsmen's web-site.

In addition to the cases initiated by my inspection, I have – in response to complaints made by individuals – on seven occasions since 2005 had reason to criticize the district court for slow handling of cases.

The inquiry

A copy of the administrative directives of the District Court for Västmanland, valid from 1 September 2005, was added to the file.

The case was referred to the district court for further information and an opinion on

1. the extent to which the Chief Judge, Per Kjellsson, had been aware of the backlogs of cases and how long they had been outstanding as well as the measures he had adopted to acquire such knowledge
2. what considerations the Chief Judge had made and what measures he had adopted in view of what he knew about the backlogs
3. what considerations had preceded the inclusion of the provision in the district court's administrative directives that the Chief Judge was to be the judge responsible for criminal cases up until determination of the date of their hearings (section 3.1) and to what extent he had considered whether

such an arrangement was compatible with the grounds for the provision in section 15 of the Ordinance on Directives for District Courts (1996:381).

Per Kjellsson submitted a response.

Adjudication

General premises

Courts of law are required to decide on the cases and matters submitted to them in a just and efficient manner. This means, among other things, that cases and matters must be dealt with so that they can be determined without delay. Generally speaking, as laid down in Article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), everyone is entitled in the determination of their civil rights and obligations or of any criminal charge against them to a fair and public hearing *within a reasonable time*. The Swedish Procedural Code and certain other statutes contain specific provisions about the expedition required of the courts and permissible periods of delay.

The first paragraph of section 15 of the district court's administrative directives lays down that there must be a judge responsible for each case or matter at any point in time. This means that this judge is primarily responsible for ensuring that the case or matter is dealt with in a way that will lead to a decision that complies with the applicable statutes. The responsibility of the individual judges also comprises, in my opinion, the obligation to inform the head of the court if cases and matters for which they are accountable are not being dealt with in an acceptable way.

However, the head of a court is also responsible for ensuring that cases and issues are determined within a reasonable time. The head of a court is responsible for its operations and must ensure that these comply with the statutes and are efficient. The head of a court must continually monitor and appraise its operations and the consequences of statutory provisions and specific decisions that affect them and also adopt any measures required (sections 6 & 7 of the Government Agencies and Institutes Ordinance [1995:1322], section 7 of the district court's administrative directives). Since 1 January 2008 the corresponding requirement has been expressed as follows: the Chief Judge is responsible for operations and this includes ensuring that they are efficient and comply with current legislation (section 1 of the district court's administrative directives) and is also obliged to undertake internal direction and supervision (section 1a of the district court's administrative directives compared with Section 4 of the Ordinance with Directives for the National Courts Administration [2007:1073] and Section 4.4 of the Public Agencies Ordinance [2007:515]).

The head of a court is therefore obliged to keep abreast of the problems and difficulties that may arise during the operations of the court and also to adopt any measures that may be required. The possibilities open to the head of a court to direct and exercise administrative control of these operations are, however, more restricted than for the heads of other agencies, both because

the courts are subject to statutory provisions to a greater extent than in other areas and also because the principle of the independence of judges sets limits to the measures that can be adopted.

I have found grounds in this decision to deal with the issues cited above both at a more general level as well as with reference to the circumstances at the District Court of Västmanland.

The obligation of the head of a court to acquire information

In a number of previous cases the Parliamentary Ombudsmen have stressed how important it is for district courts to have effective routines for keeping track of outstanding cases and matters that have not been determined, and have found that the responsibility for the existence of such systems lies ultimately with the chief judge in his or her capacity as head of the court (see for instance Parliamentary Ombudsmen 1991/92 p. 35, Parliamentary Ombudsmen 1992/93, p. 48). In several adjudications the Parliamentary Ombudsmen have declared that this supervision generally takes the form of regular meetings between the Chief Judge, or where relevant a Senior Judge, and each of the judges at the court to conduct a “unit review” during which particular attention should be paid to outstanding cases and matters. The Chief Judge’s operational responsibility means that he or she should initiate investigation of the circumstances if no satisfactory explanation can be offered for continued failure to determine an outstanding case or matter.

During my inspection and in the individual complaints referred to above I was able to establish that it had taken far too long to deal with a large number of cases and matters and that there had been shortcomings in the way they had been monitored. In a number of cases and matters no action at all had been taken for several years. What came to light during the inspection and through the subsequent inquiries into the specific cases revealed that at some units there were grave shortcomings in the operations of the district court.

The district court’s administrative directives lay down that at the end of every six months the Chief Judge was to gather information about backlogs in each of the units. Per Kjellsson has stated – with respect to his awareness of the backlogs as well as the time taken by units to deal with cases and matters – that on the whole he was well informed about them and that he had “an overall” awareness of the number of cases that had been outstanding for six, twelve and 24 months but that he had no detailed information about them. He also stated that up until 2005 he had conducted regular six-monthly meetings with those responsible for the units to review their backlog lists of outstanding cases but that his superintendence of outstanding cases was interrupted for some time by the extensive and arduous process of implementing a reorganisation and the system with backlog lists was reintroduced in January 2006. These meetings did not involve detailed discussion of the cases but dealt, according to Per Kjellsson, more with what plans the judges had for when they were to be determined. If, despite information that it was to be determined, a case still remained unsettled at the subsequent meeting, “different” explanations were offered. Per Kjellsson has only accounted for the rou-

tines that applied to the supervision of earlier, outstanding cases. His response did not make clear whether other outstanding matters submitted to the court were subject to the same controls.

On the question of the regularity of the meetings to discuss cases with the units at the district court different information has been provided. Two of the judges heard during the preliminary inquiry stated that as far as they were concerned no meetings of this kind took place before the spring of 2006. At the main hearing in the Svea Court of Appeal in the case in which I prosecuted one of the judges, other judges who gave evidence stated that no meetings were held to review the units' cases. I shall not, however, go into this question and merely point out that statements differ.

The inspections made by the head of a court to find out about workloads should, of course, deal both with cases and other matters. If these analyses are to have any real content and the chief judge is to gain a sound impression of the current work situation, the treatment of earlier cases and matters should at least be accounted for in some detail. In my opinion, it would be natural for a chief judge to require information from the judges responsible about what has prevented a case from being completed. In a discussion of this kind it would hardly be possible for a chief judge not to identify cases and matters in which no measures have been taken by the court for a considerable time.

I fully understand that the workload at a court can be burdensome or at times – as seems to have been the case at Västmanland District Court – even extremely onerous. The head of a court may in such circumstances find it difficult to find the time required for measures that are not felt to be absolutely necessary. As head of the district court, however, the responsibility for its operations incumbent on a chief judge makes it unacceptable to omit to look more closely into the reasons for the failure to resolve cases and matters that remain outstanding. Nor, of course, is it acceptable for attempts to analyse these reasons not to be conducted in a way that enables shortcomings to be identified. It is worth pointing out that it is precisely when the workload is extremely severe that this kind of review is particularly important.

I have been able to establish that most of the cases and matters in which I have found cause to criticise procedures should reasonably have been identified if the meetings with the units had been conducted satisfactorily.

The obligation of the head of a court to invoke measures

It is my understanding that Per Kjellsson was not – with one or two exceptions – aware that in a number of cases and matters no action had been taken by the court for a considerable period. Even so, here I consider it appropriate to deal with the question of what measures a chief judge should and can reasonably adopt if, during a meeting with a unit or in some other way, he or she becomes aware that no satisfactory explanation can be given for failure to determine cases or matters that have been outstanding for some time.

To begin with, I would like to point out that I realise that the task of the head of a court is both precarious and difficult. The workings of a court are governed by a number of external factors that it can be difficult – or down-

right impossible – for the head of the court to influence, such as the allocation of public resources and funding and the influx of cases and issues. Moreover its operations are to a great extent subject to regulations. The possibilities of intervention open to the head of a court are also restricted by the fundamental principle of the rule of law that courts and judges are autonomous. The independence of judges in making rulings is laid down in the constitution as well as in international instruments in the field of rights and freedoms. Article 2 of Chapter 11 of the Instrument of Government stipulates that no public authority, not even the Riksdag, may decide how a court is to adjudicate in a particular case or how a court is to apply a rule of law in a specific case. Article 6 of the ECHR on the right to a fair hearing emphasises the individual's entitlement to a public hearing before an *independent* and *impartial* court of law.

The principles touched on here mean that the head of a court cannot adopt measures that encroach on the independence of individual judges in their adjudications. It goes without saying, therefore, that a chief judge is prevented – even if this takes place with the intention of hastening the settlement of case – from ordering a judge to reject specific evidence that has been submitted or to set a date for a main hearing in a case where the judge feels that further preparation is required.

It is equally evident that the head of a court who is not given an adequate explanation for the failure to settle a case within a reasonable time can, and obviously should, exercise authority by discussing the situation that has arisen with the judge responsible. In my opinion in this context he or she may also share their experiences and offer the judge advice and guidance on any aspects of the case that may require resolution. A peer-to-peer discussion of this kind, with no hint of directives or instructions, could in the majority of cases help to identify a solution at a relatively early stage. Nor can it be considered an encroachment on the independence of individual judges in their adjudications for the head of a court to offer a temporary abatement of the allocation of new cases or matters.

The question here, however, is whether the head of a court who finds out that a case or matter is not being resolved within a reasonable period of time may offer the judge responsible the possibility of assigning it to another judge and, in particular, if he or she may decide to make such a reassignment without the consent of the judge responsible.

Each reassignment of a case or matter inevitably involves some modification of the outcome of the random system of assigning cases and matters applied at Swedish courts of law. The allocation of cases and matters at random according to a predetermined system is of great importance in my opinion, not primarily to ensure the independence of judges in the narrow meaning of the term but more in order to satisfy the requirement of impartiality, i.e. to preclude even the suspicion that undue considerations may affect the allocation of new cases.

The importance of the random allocation of cases and matters is also asserted in international instruments on the independence of judges. For instance the Council of Europe's recommendations R(94)12 on the independence, efficiency and role of judges states that the allocation of cases and

matters at a court of law should not be influenced by the parties or other individuals concerned and that it may take place for example by ballot or some similar system. Furthermore the recommendations state that a judge should not be relieved of a case without valid reasons. Any such reasons and the procedures for such withdrawal should be provided for by law and may not be influenced by any interest of the government or administration. The decision to withdraw a case from a judge should be taken by an authority which enjoys the same judicial independence as judges. The recommendation also says that if judges fail to carry out their duties efficiently and appropriately, all necessary measures that do not prejudice judicial independence should be taken. These measures may, for instance, include withdrawing cases from judges.

These issues have also been discussed in Sweden, for example by the Committee on the Role of the Head of a Court and the Appointment of Senior Judges (SOU 2000:99). Its report began by pointing out that the independence of the judiciary laid down in the constitution sets limits to the powers of administrators in relationship to the involvement of judges in individual cases and the ensuing difficulty in striking the proper balance may lead to the risk that heads of courts remain passive (Section A, p. 39).

The Committee also made the following observation (p. 264).

The requirement of judicial independence means that judges must be autonomous in their judicial functions. This does not mean that they are above or immune to administrative direction. This is an important distinction but at the same time one that it is difficult to define. The assertion of independence may not be extended in ways that make it impossible to administer and manage a court of law. Nor may the head of a court exercise his administrative functions without regard to the independence of the individual judges in their adjudications.

The committee went on to account for its view of the possible actions open to a head of court to enable intervention in various situations and the limits that applied. When it came to the allocation of tasks and the treatment and determination of cases the committee included the following (p. 269 f.).

The assignment of cases involves two important and sensitive elements, one is to lay down in advance explicit allocation principles, the other is to be able to reassign on objective criteria cases that have already been allocated. It is above all in this second area, i.e. reallocation, that impartiality may be jeopardised. However there should be a possibility of reallocating cases to cope, for instance, with illness that renders a judge incapable of dealing with a certain case or when the workload of an individual judge becomes unduly severe. ---

The heads of courts and other senior judges have an overall responsibility for the timely settlement of cases and matters. This has also been laid down by the Parliamentary Ombudsmen and the Chancellor of Justice in inspection reports. It is important for a court to have effective routines for monitoring cases that are being dealt with. The head of a court and other senior judges are required to keep abreast of the current state of affairs and initiate their own inquiries, if satisfactory explanations are not forthcoming about outstanding cases that have not been determined. The head of a court also bears the responsibility for ensuring that the court is organised so that resources are used in the most effective manner. This may mean that cases have to be reassigned or that no new cases should be assigned to any one judge for a specific period.

In the opinion of the committee a head of court is not only empowered to act and intervene in this way but is also, in certain circumstances, required to.

The head of a court who has an objectively acceptable reason should therefore also have the possibility of reallocating a case even against a judge's will. This is, however, a delicate question and the head of the court should have very good grounds for a decision of this kind, which should, of course, come after even-handed, frank discussion with the judge concerned about ways of dealing with the problem.

Situations naturally arise where an initial allocation of cases and matters at random can no longer be upheld. This applies, for instance, when judges fall ill and are unable to work for some considerable period. It may then be necessary for a chief judge to entrust the cases for which they were responsible to others so that they may be dealt with and determined.

I consider for my part that the situation referred to above does not in principle differ from others where the action taken in a case or a matter fails, for some reason other than the absence of the judge, to lead towards determination within a reasonable period of time, and that here too the head of a court is not only empowered to intervene but is also required to do so. In situations of this kind a chief judge must be able to decide that the case or matter will thereafter be dealt with by another judge. This kind of intervention cannot, if it is based on objective reasons, be considered to contravene the principle of the independence of judges nor the need to ensure the impartiality of the court.

The requirement that courts of law should be independent and impartial is intended to benefit the individual citizens whose cases are brought before them. The purpose is to ensure that cases are heard in accordance with the applicable law, without any influence from other interested parties of any kind whatsoever. An administrative decision to allocate a case which is solely motivated by the desire to ensure completion of a case brought by an individual before a court of law does not mean that the judge entrusted with the case is no longer independent and autonomous in his appraisal of the legal issues and the evidence submitted. Nor should any such decision give rise to doubts about the impartiality of a court. On the contrary, decisions of this kind may be required to enable satisfaction of the justifiable interest of individuals in having their cases tried independently and impartially as well as within a reasonable period of time, as it is comprehensively stated in article 6 of the ECHR.

In the light of this reasoning, it should be possible to intervene in the way discussed here even against the wishes of an individual judge. It goes without saying, however, as pointed out by the Committee on the Role of the Head of a Court and the Appointment of Senior Judges, that this should be preceded by even-handed and frank discussion of how to resolve the situation that has arisen.

In connection with the discussion above I would now like to refer to the fact that the regulations governing the assignment and reassignment of cases and matters at district courts are laid down in the Directives for the District Courts, i.e. they have been issued by decree.

Section 8 of the Directives for District Courts lays down that the principles on which tasks are assigned are to be made clear in their administrative directives. Section 9 of the directives makes it clear, for instance, that cases and matters are to be allocated by ballot and that certain exceptions may be made from this requirement. These exceptions comprise, for instance, cases or matters of specific kinds, from a specific area within the court's jurisdiction or those that may have mutual connections. Section 14 stipulates that a chief judge may, if there are special grounds for doing so, decide on temporary modifications of what has been decided by virtue of section 8.

As laid down in section 8, the National Courts Administration issues general guidelines on the formulation of administrative directives and has proposed that in this respect they should be drawn up as follows. The Chief Judge is to keep abreast of the workloads of the different units in the district court, for instance by appraising their backlogs at least twice each year. If required, he is to reallocate cases and matters between the different units or take any other necessary measures (DvFS 1987:6, reprinted in DvFS 1987:22).

It is my confirmed opinion that the regulations on ballots and the possible exceptions from random allocation should, in view of their central importance for faith in the impartiality of the courts, be based on statutory provisions. I note that in 1993 the Inquiry into the Appointment and Role of Judges had already come to the opinion, endorsed by the Committee on the Role of Heads of Courts and the Appointment of Senior Judges, that the principles for assignment and reassignment should be laid down by statute (SOU 1994:99, section A, p. 299 and also SOU 2000:99, section A, p. 270).

The second of these two reports also contains discussion of the issue of whether it should be possible to appeal against administrative decisions alleged by judges to infringe on their judicial independence. The committee proposed the introduction of such a possibility (SOU 2000:99, p. 283 f.). At the moment there is no possibility of appealing against such a decision (cf. Section 59 of the Directives for District Courts). I too consider it should be possible to appeal against a decision to withdraw a case from a judge against his or her will so that the objectivity of the grounds can be appraised.

The measures adopted by the Chief Judge to deal with the backlog of cases at Västmanland District Court

The administrative directives of Västmanland District Court state the principles on which cases and matters submitted to the court should be assigned to its different units. These directives also lay down that the Chief Judge should, as part of the process of acquiring information about workloads and backlogs, "take any measures required by current workloads". This provision seems therefore to assume that the Chief Judge has relatively far-reaching powers in this respect. In my opinion it should be possible in the administrative directives to state more explicitly when the Chief Judge may disregard the allocation principles that apply and what measures may be adopted when required by the workload (cf. sections 8 and 14 of the Directives for District Courts). It

is clear, however, that according to the administrative directives the Chief Judge does not lack any official possibility of reallocating cases or matters when necessary.

Per Kjellsson has stated that on two occasions, probably during the spring of 2005 and in December 2006, he has made it possible for a judge to determine some outstanding cases. He did so by taking over himself the management of other cases at the unit in question for a few weeks. Otherwise the measures he adopted were of a “general nature to cope with the increasingly severe and onerous workloads resulting from a rise in the number of cases and limited resources”. One of these measures was to concentrate all criminal cases submitted to the court offices in Västerås to one unit, for which he assumed responsibility himself.

In a previous inquiry, cited above with reg. nos. 5038-2005 and 1679-2006, Per Kjellsson stated among other things that on a number of occasions he pointed out to judges that cases must be determined and that it was unacceptable for them to remain outstanding, each time receiving an assurance that the cases would be decided. He has also asserted that the workload situation was the only explanation he was offered for the delay and that he did not consider this to be an acceptable reason.

The head of a court who does not receive an acceptable explanation for the failure to settle outstanding cases or matters is, as has been made clear, required to take measures, for instance by offering a judge some reduction of the workload either by restricting the assignment of new cases or enabling the reassignment of cases to other judges. In a situation like this the head of a court may even reassign a case or matter without the consent of the judge responsible. Here I would like to stress, however, that it has not been claimed that any of the judges at the Västmanland District Court would have objected to the reallocation of cases or matters to other judges if the possibility had been raised.

It is obviously true, as Per Kjellsson has pointed out, that it can be difficult for more practical reasons to offer relief through reallocation or in any other way at a hard-pressed district court where every judge has a severe workload. In my opinion it is precisely in situations of this kind that the head of a court bears a special responsibility for ensuring that the necessary priorities are established. Where the disputes that were the subject of Parliamentary Ombudsmen’s inquiries 5038-2005 and 1679-2006 were concerned, Per Kjellsson should not have relied for as long as he did on repeated assurances that the cases would be resolved but should instead have adopted other measures. He should, of course, also have sought the kind of information that would have enabled him to take the appropriate measures to deal with many of the other cases and matters on which I have expressed criticism in other complaints and during the inspection.

I would now like to turn to the measure taken by Per Kjellsson of taking responsibility himself for all criminal cases submitted to the court offices in Västerås until dates had been set for their hearings.

The first paragraph of section 15 of the Directives for District Courts lays down, as has already been pointed out, that there should be a judge to take

responsible for every case or matter at any point in time. Compliance with this provision is important not only to enable judges to be called to account for the legal and disciplinary liability to which even they are subject but also so that the judge responsible can make the decisions that may not, pursuant to sections 16 & 18 of the Directives, be delegated to other employees and to ensure that measures are taken to hasten the case or matter towards resolution. If this responsibility is to be exercised effectively no unit may, of course, be so extensive that the judge has no real possibility of devoting the attention required to each case or matter.

It is not clear from Per Kjellsson's response how large a backlog of cases there was or still is at the units in question. The statistics submitted in connection with the case brought by the Parliamentary Ombudsmen's (reg. no. 1674-2006) reveal, however, that after all the criminal proceedings had been concentrated to the unit, at times this backlog exceeded seven hundred cases.

It is not, in my opinion, compatible with the provisions of the Directives for District Courts for one individual judge to have the ultimate responsibility for such a large a number of cases as there seem to have been here. This would in practice eliminate the possibility of discharging the responsibilities laid down in the directives. In addition cases and matters that are the responsibility of a chief judge cannot be subject to the supervision that according to the opinions presented in this adjudication, he or she is required to exercise. It would therefore seem that for this reason as well it is inappropriate for the head of a court to take such extensive responsibility for the treatment of cases before the court.

To sum up, I have been able to establish that Per Kjellsson merits criticism for his inadequate – and for a time non-existent – supervision of outstanding cases and matters submitted to the court. As a result there were grave failures to set priorities for a long period of time without any measures being taken to remedy them.

Even if his action in transferring all the criminal cases submitted to the court offices in Västerås to a unit for which he himself assumed responsibility was the result of concern for the other judges, such a measure is not compatible with the current regulations. I am therefore critical of this measure as well.

In March 2007 the government appointed a special commissioner to look into the action required of heads of court to deal with the tardy treatment of cases as well as the possibilities open to them. The commissioner's directives state that if he considers it necessary he is to extend the powers of heads of courts to adopt appropriate measures while taking into account the independence of judges in the exercise of their judicial functions (Ministry of Justice, directive 2007:23). I am submitting a copy of this adjudication to the commissioner. I am also forwarding a copy to the Ministry of Justice in view of what I have

2008/09:JO1 BILAGA 10

said about the need for statutory regulation of the principles for the allocation of cases and matters at courts of law.

These statements conclude the case.

The issue of the entitlement of an individual to make sound or video recordings etc. during a discussion with officials at a social service agency

(Reg. no. 1418-2007)

The complaint

A student on a qualifying programme for social workers, L.I., submitted a written complaint to the Parliamentary Ombudsmen on 28 March 2007 concerning the social services unit of the urban district council of Majorna in the city of Göteborg. In the complaint she alleged that information had been posted in the unit's waiting room saying that clients were not allowed "to record conversation or discussions with the officials dealing with their cases". She raised the question of whether there were any legal grounds for the district council's restriction of the rights of individuals to make this kind of recording.

The inquiry

The urban district council of Majorna was asked to submit a response to the points raised in L.I.'s complaint.

On the 8 June 2007 an official response was submitted to the Parliamentary Ombudsmen signed by the district council's acting chief executive, Ingela Johansson.

Subsequently the district council submitted the statement adopted at its meeting on 21 August 2007.

The following was the gist of Ingela Johansson's response.

In April 2006 the council's executive management team adopted the following policy.

For the sake of the working environment and integrity it is not permitted within the offices of the urban district council of Majorna to use video or sound media to record its operations or discussions with the staff without the permission of the head of unit responsible in consultation with the operational manager. This decision is made with the consent of the members of staff concerned. The right of employees to divulge information and express their opinions may not of course be infringed. Each member of the staff always has the right to refuse to allow video or sound recordings to be made by a visitor/client.

The background to this decision can be found in an incident in which a client filmed the interior of the social service offices, including its waiting room. Several other clients waiting there reacted to this and for obvious reasons did not want to be included in the film.

To some extent the executive management team regard this as a question of behaviour. The operational manager is responsible for general conduct in the premises and must then be able to decide if and when sound or video recordings may be made.

There are also other clients in the premises and it must be possible to guarantee protection of their personal integrity and the confidentiality they are entitled to. During discussions between clients and their case officers information about third parties subject to confidentiality may also be disclosed, for

instance about members of the client's family, and it must also be possible to safeguard their right to confidentiality.

In addition, this is to no small degree a question that affects the working environment and the integrity of the council's staff. Knowing that discussions with clients may be filmed or recorded creates anxiety. The technology now available makes it easy to circulate video or sound recordings to a wide audience. No advanced equipment is needed but a mobile telephone is more than enough.

The concern of the executive management team, therefore, was to create a sound working environment for its employees in which they need not fear that discussions in which they are involved would be circulated, either completely or in part or in the form of comments or statements deprived of their context, and in which their personal integrity will be assured.

Finally the executive management team would like to point out that there are no provisions prohibiting a policy of the kind it has adopted.

The executive management team does not consider that the prohibition is in conflict with any legislation but it has clarified the information in the waiting room by including the entire policy.

The statement to the Parliamentary Ombudsmen submitted by council contained the following.

The urban district council of Majorna considers that generally citizens should not be forbidden to make sound recordings in the social service unit, if this concerns their own personal meetings in the social offices, except for the waiting room, corridors and other similar public areas. Other visitors and third parties should, of course, be protected. We are giving the chief executive the task of reviewing the policy relating to sound and video recording.

Certain members of the council had expressed reservations on the decision to adopt this statement. Instead they moved "endorsement" of the executive management team's response cited above, but otherwise they expressed no opinions about this response to the Parliamentary Ombudsmen as the council had not been involved in the work of drawing up the policy, had not "adopted" it and were not otherwise cognizant of the circumstances that had preceded the complaint to the Parliamentary Ombudsmen.

The rapporteur telephoned the head of the council's social services, Inger Thimell for information.

The Parliamentary Ombudsman studied a "proposed guidelines on sound and video recording at Majorna SDF" which were reported to have been discussed at a meeting of the district council on 17 June 2008.

In her adjudication of 30 June 2008 the Parliamentary Ombudsman, Ms. André, included the following.

Adjudication

In April 2006 the urban district council's executive management team adopted a policy on sound and video recordings in the council's offices. Its contents can be summarised as prohibiting individuals from using sound or video media to record what went on there or their discussions with the staff without the permission of the head of the unit responsible in consultation with the operational manager and that these decisions were to be made with the consent of the member of the staff concerned.

Information was posted in the waiting room of the social services unit. This poster could be understood to mean that clients were in general forbidden to record discussions with their case officers. It has not been made clear in my inquiry, however, how the information was worded, i.e. whether it expressed the policy in its entirety and that permission to make sound recordings could, for instance, be granted in certain cases or whether there was a blanket prohibition. In connection with the response to the Parliamentary Ombudsmen a new poster was put up which gave information about the policy in its entirety. In view of this background, in what follows I have opted to express purely general opinions, even though they are based on how the policy in question was worded.

The decision of the executive management team to introduce this policy was the outcome of an occurrence in which an individual had filmed the social unit's offices, including its waiting room.

The waiting room of social service unit is not a public place. The executive management team is therefore entitled to decide to a considerable extent the terms on which individuals are to have access to and remain in the waiting room. There are no statutory provisions that entitle the public to film, take photographs or make sound recordings in the waiting room. I cannot therefore see that any objections can be raised to the desire of the executive management team to safeguard the integrity of individuals by limiting the possibilities of filming, for instance, in sections of its premises open to the public.

When the issue of making sound recordings of discussions between individuals and the council's staff is concerned, there are no statutory provisions either that entitle the individual to make recordings of this kind. On the other hand there are no legal grounds enabling an agency to issue a blanket prohibition against individuals recording such discussions. In most cases it can be assumed that the individual has a legitimate reason for wanting a record of this kind of discussion. In my opinion, therefore, here the premise should be that such recordings are to be permitted.

In certain situations it may, however, be justifiable to forbid an individual from recording a discussion with an official. One of these is when the discussion involves sensitive confidential information about someone who is not present (see the Parliamentary Ombudsman's adjudication of 11 November 1999, reg. no. 3283-1999). It should, however, be emphasised that no prohibition can be made in order to safeguard an individual's *own* confidentiality as this is the concern of the individual himself or herself (see the Parliamentary Ombudsmen's Annual Report 1989/90 p. 204). An official should also have the right to object to a recording if there is reason to assume that the material may be used in a provocative way or to make the official look ridiculous. One requirement before a prohibition can be issued in cases like this is that an appraisal has first been made of the circumstances in each individual case.

If an individual feels that there is a need to make some other form of record of a discussion than written notes, it should normally be adequate to make a sound recording. Officials involved in these discussions should, as has been made clear above, consent to such recordings as a rule. If a client wants to make a video recording, the opposite assumption appears to be required.

Admittedly one cannot exclude the possibility of very special cases where there are cogent reasons for an individual to want a visual record of a discussion. However, on the whole, the need of such recordings does not seem particularly evident and concern for the integrity of the official must also be taken into account. For this reason an official should always have the right to say no when a request is made to film a discussion.

To sum up, I consider that the urban district council may be considered to have had grounds for its policy that individuals may not without specially granted permission be allowed to make video or sound recordings in the public waiting room in its premises. When it comes to the entitlement of individuals to record their discussions with case officers, the premise should be that a sound recording is permissible but that, after appraisal of the circumstances in each case, individuals may be refused the right to make such recordings. In the case of video recording the opposite premise applies; i.e. that an official should always have the right, for the sake of his or her integrity, to refuse to be filmed during a discussion.

In conclusion I would like to point out that in its final report *Protecting Personal Integrity* (SOU 2008:3) the Committee on Safeguarding Integrity included proposals dealing the terms on which photographs may be taken in premises to which there is no public access (p. 283 f. in the report).

These observations conclude the case.