2013/14 mnr:
pnr:

Redogörelse
2013/14:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Omslag Anders Jansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Tryck: Elanders, Vällingby 2013

Innehåll

Skrivelse till riksdagen 13

Allmänna domstolar m.m.

Kritik mot en domare vid Göteborgs tingsrätt med anledning av att han inte tillåtit ett antal kvinnor att närvara vid offentliga delar av en omhäktningsförhandling (5483-2011) 39

Kritik mot Göteborgs tingsrätt för bristande behörighetskontroll av nämndemän (2661-2012) 46

Kritik mot Ystads tingsrätt för att åhörare nekades tillträde till en påbörjad huvudförhandling och för utformningen av tingsrättens riktlinjer för studiebesök (1774-2012) 52

Kritik mot ett hovrättsråd i Svea hovrätt och mot hovrätten för hanteringen av ett utkast till fällande dom i ett brottmål (4620-2011) 57

Kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till en misstänkt vid en begäran om en offentlig försvarare (1809-2012) 65

Kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten (446-2012) 69

Allvarlig kritik mot en rådman vid Östersunds tingsrätt för bristfällig utformning av domskälen i tre brottmålsdomar samt för hanteringen av enskilda anspråk och beslag i en brottmålsdom (592-2012 och 1813-2012) 72

Kritik mot tre domare vid Svea hovrätt för underlåtenhet att ange skälen till ett förordnande om återbetalningsskyldighet för rättegångskostnader till staten (2836-2012) 84

Kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen (3281-2012) 87

Kritik mot två rådmän vid Stockholms tingsrätt för att ha meddelat dom i ett tvistemål drygt tre månader efter avslutad huvudförhandling (5465-2012) 91

Kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge (3200-2012) 95

Åklagar-, polis- och tullärenden

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten Dalarna, som tvingat en person som misstänktes för ringa narkotikabrott till urinprov genom katetersättning; tvångsåtgärden vidtogs dessutom utan att något beslut fattats (915-2012) 101

Granskning av utredningen i ett våldtäktsärende; framför allt fråga om objektivitetskravet vid åtgärder som riktas mot en målsägande (2959-2011)..... 106

Kritik mot en åklagare och mot Polismyndigheten i Jönköpings län, som inte respekterat en brottsmisstänkts försvararrättigheter, m.m. (3577-2011)..... 133

Stöld av en mobiltelefon har inte ansetts utgöra en sådan typ av brottslighet som enligt 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare kan motivera en husrannsakan hos en tolvåring (2816-2012)..... 144

Kritik mot en åklagare, som i anslutning till en rättegång sökt påverka ett vittne (3671-2011)..... 148

Kritik mot Åklagarmyndigheten och åklagare där samt mot Polismyndigheten i Skåne, för att en förundersökning bedrivits så bristfälligt att gärningen hann preskriberas, samt mot en av åklagarna, som väckt åtal för preskriberade brott (2358-2012) 154

Kritik mot Polismyndigheten Dalarna, som inte haft rättsligt grundad befogenhet att fotografera personer som var föremål för ett tvångsingripande (3445-2011 och 3446-2011)..... 160

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för förföljandet av en motorcykelförare (6331-2011) 163

Granskning av polisinsatsen i stort vid en s.k. högriskmatch (1444-2012) 181

Kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som brustit i förberedelserna inför en s.k. högriskmatch (4480-2011)..... 194

Kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som utan erforderligt lagstöd avlägsnat fyra personer inför en högriskmatch och i samband med detta fotograferat dem (341-2012) 202

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och en anställd där, som i strid med grundlagens krav på opartiskhet sökt sätta press på en av parterna i en tvist (232-2012) 208

Kritik mot Polismyndigheten i Gävleborgs län och en polisman där för att utredningsåtgärder vidtagits utan erforderligt lagstöd och i strid med grundlagens krav på opartiskhet m.m. (279-2012) 211

Kritik mot Polismyndigheten i Uppsala län, som bedömt larmsamtal på ett felaktigt sätt (4070-2011) 215

Polisen ska erbjuda en person som omhändertagits för berusning möjligheten att underrätta närstående om frihetsberövandet (2293-2012) 222

Kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som inte sett till att en omhändertagen person undersöktes av läkare (5802-2011) 227

Anmälan mot Polismyndigheten Dalarna för att myndigheten lämnat sekretessbelagd uppgift till Kronofogdemyndigheten om egendom som omhändertagits i samband med ett polisingripande (2187-2012) 230

Initiativärende: Inspektion av Polismyndigheten Dalarna och Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Falun, den 3–5 september 2012 (4307-2012) 239

Se även: Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som planerat att verkställa en familjs utvisningsbeslut till fel land; även kritik mot Migrationsverket, för fel och brister i en beslutsmotivering (6074-2011) 347

Se även: Fråga om huruvida prostitution kan utgöra grund för avvisning (4468-2011) 353

Se även: Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som inte tillåtit ostörda samtal mellan förvarstagna och deras offentliga biträden (594-2012) 358

Se även: Kritik mot Polismyndigheten i Skåne och Rikspolisstyrelsen för deras agerande i samband med att en utresestämpel fått ett felaktigt utseende (1548-2012) 368

Kriminalvård

Kritik mot Kriminalvården för handläggningen av ärenden rörande besöks- och telefontillstånd (3379-2011) 245

Kritik mot Kriminalvården bl.a. för genomförandet av transporten av en person som var omhändertagen enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM (6137-2011) 249

Uttalanden om Kriminalvårdens rutiner för delgivning med ombud (1057-2012) 258

Kritik mot Kriminalvården för bristande dokumentation av vidtagna utredningsåtgärder i samband med beslut om placering av en intagen i avskildhet (1977-2012) 262

Initiativärende om brottsofferslussverksamheten i landets häkten (2242-2012) 266

Kriminalvårdens undersökning av en försändelse till advokat vid visitation av intagens bostadsrum (3097-2012) 275

Initiativärende om möjligheterna för intagna i häkte att ha kontakt med sina försvarsadvokater (4269-2012) 278

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen i häkte under lång tid vistats i ett bostadsrum som inte varit utrustat i enlighet med Kriminalvårdens föreskrifter (4507-2012) 287

Uttalanden om ett häktes rutiner för postgranskning (4918-2012) 293

Förvaltningsdomstolar

Initiativärende med anledning av handläggningen vid Förvaltningsrätten i Falun i samband med meddelande av dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (5420-2011) 297

Allvarlig kritik mot Förvaltningsrätten i Falun för långsam handläggning av ett mål om sjukpenning (4669-2012) 302

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av yrkanden om förtursförklaring (679-2012) 305

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att den inte har handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag (681-2012) 310

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av åberopad muntlig bevisning (680-2012) 317

Initiativärende mot Förvaltningsrätten i Stockholm avseende fördelningen av mål på dömande domare (682-2012) 322

Central statsförvaltning m.m.

Kritik mot Statens överklagandenämnd, som avvisat ett överklagande i ett anställningsärende med motiveringen att den sökande redan innehade en sådan tjänst som avsågs med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde anses ha gått honom emot (3627-2012) 334

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Fråga om behörigheten att anmäla inflyttning enligt folkbokföringslagen för någon annan (6436-2011) 339

Allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut (3804-2012) 342

Utlänningsärenden

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som planerat att verkställa en familjs utvisningsbeslut till fel land; även kritik mot Migrationsverket, för fel och brister i en beslutsmotivering (6074-2011) 347

Fråga om huruvida prostitution kan utgöra grund för avvisning (4468-2011) 353

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som inte tillåtit ostörda samtal mellan förvarstagna och deras offentliga biträden (594-2012) 358

Kritik mot Migrationsverket, som genomfört åldersbedömningen av ett ensamkommande barn på ett felaktigt sätt (4107-2011).. 361

Kritik mot Migrationsverket, som nekat en familj med permanent uppehållstillstånd främlingspass (5783-2011) 365

Kritik mot Polismyndigheten i Skåne och Rikspolisstyrelsen för deras agerande i samband med att en utresestämpel fått ett felaktigt utseende (1548-2012) 368

Allvarlig kritik mot Sveriges ambassad i Amman för handläggningen av en begäran om biträde med utredning (4253-2012) 375

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Två tjänstemän vid en socialförvaltning gjorde ett hembesök i ett s.k. barnavårdsärende; fråga om de mot moderns vilja fick fotografera i bostaden för att dokumentera förhållandena i hemmet (4034-2011) 383

Hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga om den enskilde fick tillräckligt utrymme för att ta ställning till önskemålet om hembesök (2737-2011) 387

Hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga bl.a. om vilken undersökning handläggaren bör få göra i bostaden (2914-2011) 392

Kritik mot en socialsekreterare för att hon i en utredning angående rätt till försörjningsstöd redovisat uppgifter som saknade betydelse i ärendet; även fråga om rättelse av uppgift i utredningen (4907-2012) 399

Kritik mot en tjänsteman för att hon gjorde en s.k. orosanmälan i tjänsten trots att den rörde privata förhållanden (361-2012)..... 402

Kritik mot en socialnämnd för att den vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd hade tillämpat beräkningsregler som stred mot socialtjänstlagen (2515-2012) 404

Kritik mot en socialnämnd för att den hade interna riktlinjer för bistånd till hyra som inte stod i överensstämmelse med gällande rätt (4297-2011) 408

Fråga om en befattningshavare vid en socialförvaltning i en skrivelse till ena partens ombud i en vårdnadstvist borde ha uttalat sig om lämpligheten av ett barns umgänge med sin far (6120-2011) 411

En nämnd inledde en s.k. barnavårdsutredning; fråga bl.a. om nämnden kunde dröja med att enligt 11 kap. 2 § SoL underrätta vårdnadshavarna om utredningen därför att informationen hade kunnat påverka nämndens möjlighet att få tala med barnet (1510-2012) 414

Fråga om en socialnämnd bör ha en rutin som innebär att handläggaren av ett ärende om försörjningsstöd alltid ska begära ett kontoutdrag som visar bl.a. vilka uttag som sökanden har gjort från ett bankkonto (2816-2011) 420

Fråga huruvida ett beslut om bistånd gick den enskilde emot (2559-2011) 424

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid; fråga om ett nytt beslut om omhändertagande kunde fattas (1886-2012) 427

Familjerätt

Fråga om socialnämndens roll i ett ärende om verkställande av domstols beslut om umgängesstöd (3946-2011) 430

Fråga om socialnämndens uppgift när riktigheten av en bekräftelse av ett faderskap ifrågasätts (3510-2011) 435

Handläggningen av ett ärende rörande två barn som fötts av en s.k. surrogatmoder; fråga bl.a. om socialnämnden kunde godkänna ett avtal om vårdnad om barnen innan det var fastställt vem som var far till barnen (5744-2012) 440

Fråga om rätten att tala med barn inför ett s.k. snabbyttrande till domstol i en vårdnadstvist (2088-2012) 445

Handläggning

Fråga om en nämndledamots personliga assistent kan tillåtas närvara vid socialnämndens och nämndens utskotts sammanträden (710-2011) 447

Två beslut angående rätten att anlita ombud (6448-2011 och 2802-2012) 457

Hälso- och sjukvård

En rättspsykiatrisk klinik som misstänkte att en patient innehade barnpornografiska bilder har överlämnat en omhändertagen mp3-spelare till åklagarmyndigheten. Fråga bl.a. om överlämnandet varit förenligt med sekretesslagstiftningen (2046-2012) 463

Kritik mot ett sjukhus för hanteringen av en fråga om s.k. vistelseförbud för en anhörig till en patient som vårdades på kliniken (6758-2010) 466

Socialförsäkring

Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer (3726-2011)..... 471

Fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut (5813-2012)..... 485

Försäkringskassan kritiseras för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd riktade mot den betalningsskyldige föräldern (6160-2011) 490

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bl.a. att vid upprepade tillfällen ha lämnat sekretesskänsliga uppgifter på en telefonsvarare (6471-2011)..... 497

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bl.a. bristande hantering av sekretesskyddade uppgifter (1717-2012)..... 506

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att bl.a. ha dröjt med att verkställa en kammarrättsdom (1127-2012) 509

Försäkringskassan kritiseras för slarv och bristande kunskaper i ett ärende om läkares ersättning för läkarutlåtande om hälsotillstånd (4411-2011)..... 512

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

En länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämningsman. Länsstyrelsen kritiseras för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev (2744-2011)..... 517

Kritik mot en länsstyrelse för att den inte som tillsynsmyndighet har ingripit mot att ett av Miljööverdomstolen undanröjt tillstånd har tagits i anspråk (3267-2012) 520

Kritik mot en miljönämnd för handläggningen av ett överklagande (5844-2012)..... 522

Kritik mot en djurförsöksetisk nämnd för att den på eget initiativ har ändrat i en ansökan i syfte att undvika att beakta vissa uppgifter som lämnats där (6239-2011) 524

Plan- och byggnadsväsendet

Uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) (4086-2011) 529

Kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning (5498-2011) 530

En person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken (6563-2011) 535

Allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) (1815-2012) 541

Kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov (5756-2012) 543

Utbildnings- och forskningssektorn

Ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på en ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (2459-2011) 546

Kritik mot en rektor vid en grundskola för beslut om att endast vårdnadshavare fick hämta ett barn i skolan (6396-2011) 550

Kritik mot en rektor vid en grundskola för att en vårdnadshavare inte informerades om skolans polisanmälan mot en elev i samband med att anmälan gjordes (950-2012) 553

Kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att en enskild som skulle ha företräde inför nämnden nekats att ha med sig en s.k. stödperson (6177-2011) 555

Kommunikationsväsendet

Kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst (6344-2011) 557

Samarbete mellan kommuner. – Nullitet? (6389-2011) 560

Kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av en begäran om omprövning (1737-2012) 565

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar (1249-2012) 569

Initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap (1811-2012)..... 573

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Kritik mot en socialchef för att hon lämnat ut en sekretesskyddad uppgift (5352-2011) 578

Praktikhandledare på en socialförvaltning har vid ett möte med en praktikants lärare agerat på ett sådant sätt att det framkommit att det upprättats en s.k. orosanmälan avseende praktikantens barn (285-2011)..... 580

Övriga områden

Kritik mot Regeringskansliet, som i upprepade fall åsidosatt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt (639-2012, 2463-2012, 2732-2012)..... 585

Kritik mot Regeringskansliet som dröjt med att lämna ut en allmän handling (4506-2012) 601

Viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling; fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten (6403-2011) 610

Sedan ett betyg begärts ut av en enskild har en folkhögskola på eget initiativ informerat den som betyget avsåg om detta. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen. (3919-2012) 615

Kritik mot ett av Statens institutionsstyrelses ungdomshem för brister vid handläggningen av en begäran från polisen om att få ta del av två incidentrapporter (6314-2011)..... 617

Kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling (440-2012) 620

En teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar (1408-2012) 624

Bilagor

Ärendestatistiken 633

Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m. 641

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m. 648

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. 649

Internationellt samarbete 655

Instruktion för Riksdagens ombudsmän 659

Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition 666

Personalorganisationen 673

Sakregister 674

Summary in English 763

Till RIKSDAGEN

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) sin ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2012–30 juni 2013.

Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden m.m.

Riksdagen biföll en framställan från *justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger* om att bli entledigad från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 juli 2013.

Riksdagen nyvalde den 5 juni 2013 hovrättslagmannen *Cecilia Renfors* att vara justitieombudsman fr.o.m. den 1 september 2013 till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter.

1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf justitieombudsmannen Hans Ragnemalm tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 30 juli–3 augusti, den 1–2 november och den 8–20 november 2012 samt den 10–11 januari och den 2–31 maj 2013.

Stf justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 30–31 augusti, den 11–12 oktober, den 19–23 november, den 10–12 och 18–20 december 2012 samt den 7–8 mars, den 2–30 april och den 3–14 juni 2013.

1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Instruktionen har inte ändrats under verksamhetsåret.

Arbetsordningen har ändrats genom beslut av chefsjustitieombudsmannen vid två tillfällen under verksamhetsåret. Den första ändringen var föranledd av att chefsJO tillträtt. Den andra ändringen avsåg smärre justeringar i bilagan med indelning i ansvarsområden. Den senare ändringen trädde i kraft den 1 juli 2013.

Instruktionen och arbetsordningen i lydelse per den 30 juni 2013 framgår av bilagorna 6 respektive 7.

2 Verksamheten

2.1 Särskilda händelser

ChefsJO Fura gav i januari 2013 en konsult i uppdrag att göra en förutsättningslös genomlysning av JO:s organisation och styrning och att jämföra hur denna förhåller sig till de regler som satts upp för JO:s verksamhet. Bakgrunden var att flera medarbetare hade framfört att organisationen upplevs som otydlig och att det verkar finnas två organisationer, en på pappret och en i verkligheten. Konsulten lämnade sin rapport med en lägesbeskrivning i maj

2013. I rapporten pekas på några områden där åtgärder skulle kunna vidtas för att förbättra verksamheten. Avsikten är att under nästa verksamhetsår definiera vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta för att utveckla och tydliggöra JO:s organisation.

En ny webbplats togs i drift i januari 2013. På den nya webbplatsen har möjligheten att söka efter JO-beslut förbättrats. Där finns också information om JO och om JO:s verksamhet på engelska och på de nationella minoritetsspråken finska, meänkieli, samiska, romani och jiddisch. Den nya webbplatsen är byggd i s.k. responsive design, vilket innebär att den automatiskt anpassar utseendet efter användarnas läsare, t.ex. dator, läsplatta eller mobiltelefon.

I JO:s lokaler finns endast ett större sammanträdesrum. Detta rum används för olika möten och sammankomster och är JO:s representationsrum där besökande grupper tas emot. Under våren 2013 påbörjades ett arbete med att dra in ventilation i rummet och att installera modern konferensteknik. Arbetet beräknas vara slutfört under hösten.

I november 2012 ägde International Ombudsman Institute's (IOI) 10:e världskonferens rum. I samband därmed valdes chefsJO Fura in i såväl IOI:s styrelse som i IOI:s europeiska avdelnings styrelse.

2.2 Ärendestatistiken i sammandrag

Balansläget

Ingående balans		982
Nya ärenden		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	6 872	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedier m.m.		
Inspektioner	62	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	132	
		7 097
Summa balanserade och nya ärenden		**8 079**
Avslutade ärenden		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	6 836	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	38	
Inspektioner	65	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	129	
		7 068
Utgående balans		**1 011**

Under perioden nyregistrerades 7 097 ärenden, en ökning med 84 (1,2 procent) i förhållande till verksamhetsåret 2011/12. Klagomålsärendena uppgick till 6 872, vilket är en ökning med 55 (0,81 procent) från 2011/12. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 93, varav NPM-enheten svarade för 39. I JO:s sedvanliga verksamhet var antalet inspektioner 25, vilket är samma antal som föregående år. 132 ärenden föranleddes av remisser – hu-

vudsakligen från Regeringskansliet, en relativt kraftig ökning med 34 (34,69 procent).

Prövningen av klagomålsärendena tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk. Även om antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ har ökat ligger dessa alltjämt på en lägre nivå än vad JO anser önskvärt. Här bör även nämnas att JO sedan ett par år har skärpt kraven på vad som ska anses utgöra ett klagomål. Något hundratal skrifter som tidigare skulle ha registrerats som klagomål hanteras numera i stället i administrativ ordning.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 7 068, vilket innebär en ökning med 160 (2,32 procent) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 6 836 klagomålsärenden, 103 inspektions- eller andra initiativärenden samt 129 lagstiftningsremissärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 011. Det innebär att balansen under året ökade med 29 ärenden (knappt 3 procent).

Ärendestatistiken redovisas mer utförligt i bilaga 1.

En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.

2.3 Upplysning rörande referaten av JO:s beslut

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

3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

3.1 JO Lars Lindström (Ansvarsområde 1)

Inledning

Till ansvarsområde 1 hör domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggnadsväsendet, lantmäteriväsendet, miljö- och hälsoskydd, Skatteverket, överförmyndarna och kommunikationsväsendet. Under verksamhetsåret kom det in 1 675 klagomålsärenden, vilket är en ökning med 103 ärenden (+6,5 %) jämfört med föregående år. 1 637 ärenden avgjordes under året. 608 av dessa ärenden avgjordes av byråchefer med stöd av delegation.

Jag har under verksamhetsåret inspekterat två tingsrätter och en byggnadsnämnd. På mitt uppdrag har en byråchef inspekterat en byggnadsnämnd. Inspektionsprotokollen finns tillgängliga på JO:s webbplats www.jo.se.

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

Motivering av domar och beslut i domstol

Att domar och beslut motiveras är av grundläggande betydelse från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt och för förtroendet för verksamheten. Motiveringen bidrar också till att domen eller beslutet får en högre kvalitet – den som tvingas att i skrift redovisa skälen för sitt ställningstagande upptäcker inte sällan att det finns aspekter som kan behöva övervägas ytterligare.

Jag har under året haft anledning att ta ställning till motiveringsskyldigheten när det gäller allmänna domstolar.

För de allmänna domstolarnas del är det regler i rättegångsbalken som styr skyldigheten att motivera avgöranden. I 17 kap. 7 § och 30 kap. 5 § sägs att domen ska innehålla domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet. Men det räcker inte att naket redovisa vad som är bevisat utan det krävs mera. Den som t.ex. döms för ett brott mot sitt nekande har rätt att få besked om varför domstolen inte har trott på honom. Uttalanden från JO om domskäl i brottmål finns i JO 1950 s. 228, JO 1999/00 s. 55 och JO 2012/13 s. 41. I årets ämbetsberättelse redovisar jag ett fall som jag bedömer som allvarligt (dnr 592 och 1813/2012). Det rör en tingsrättsdomare som i flera brottmålsdomar försummat att ordentligt redovisa skälen för domsluten. Domarens försummelser avser själva kärnan i domargärningen, och brister av det här slaget riskerar att påverka förtroendet för domstolsarbetet negativt. Domaren fick allvarlig kritik.

Ytterligare ett fall av bristfällig motivering av ett domstolsavgörande redovisas (dnr 2836-2012). I det fallet gällde det regeln som säger att den som döms för ett brott ska betala tillbaka statens kostnader för offentlig försvarare m.m. och att beloppet som ska betalas tillbaka avgörs av den dömdes ekonomiska förhållanden. I det aktuella fallet hade den dömde uppgett för domstolen att han inte hade några inkomster över huvud taget. Trots det fick han betala tillbaka ett stort belopp utan att domstolen förklarade varför. De ansvariga domarna fick kritik för att de inte hade angett skälen för sitt ställningstagande.

Vid inspektioner av tingsrätter har jag granskat domar i mål där åklagaren yrkar ansvar för brott och påstår att brottet begåtts antingen uppsåtligen eller av oaktsamhet (t.ex. brott mot knivlagen). I dessa fall är det vanligt förekommande att tingsrätten i sina domskäl bara skriver att det är bevisat att brottet har begåtts utan att ta ställning till om det är fråga om uppsåt eller oaktsamhet. Här är det egentligen inte bara motiveringen av domen som är bristfällig; det framgår över huvud taget inte vilket av de alternativa påståendena om det subjektiva rekvisitet som domstolen ansett att åklagaren lyckats bevisa. Det är naturligtvis inte korrekt.

Långsam handläggning i förvaltningsdomstol

I ämbetsberättelsen för förra verksamhetsåret redovisade jag iakttagelser om långa handläggningstider i förvaltningsrätterna. Jag hade då fått en redovisning från Förvaltningsrätten i Stockholm som tydde på att förvaltningsrätten var på väg att komma till rätta med sina problem, i varje fall på den allmänna avdelningen. Utvecklingen av antalet klagomål på långsam handläggning i förvaltningsrätterna talar också för att en utveckling mot mera normala handläggningstider har inletts. Under verksamhetsåret 2011/2012 meddelade jag 17 beslut med kritik mot förvaltningsrätter för långsam handläggning. Motsvarande siffra för verksamhetsåret 2012/2013 är 10. I årets ämbetsberättelse redovisar jag ett fall där en förvaltningsrätt får allvarlig kritik för mycket långsam handläggning av ett mål om sjukpenning (dnr 4669-2012).

Domstolarnas arbetsordningar

Under många år fanns det regler i domstolsinstruktionerna om att domstolarna skulle fördela målen på domarrotlar. De bestämmelserna upphävdes 2003. Numera är domstolarna fria att organisera sin verksamhet på andra sätt. Däremot finns det regler i instruktionerna om att det ska finnas en ansvarig domare vid varje tidpunkt för varje mål och ärende. JO har intresserat sig för målfördelningen ur två aspekter.

Den första är att en del domstolar har organiserat sig så att några domare har blivit ansvariga för en mycket stor mängd mål, i en del fall så många att man kunde ifrågasätta om det gick att utöva ansvaret för målen på ett effektivt sätt. Den frågan har diskuterats i JO 2008/09 s. 42 och 2011/12 s. 58. Den andra aspekten rör fördelningen av mål mellan domare ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Både i tingsrätter och i förvaltningsrätter är det vanligt att målen som kommer in till domstolen fördelas på enheter där flera domare tjänstgör. En av dessa domare blir då ansvarig domare för målet under beredningsstadiet. Men sedan blir det en fördelning till, nämligen till den domare som ska döma i målet. JO har tidigare granskat en tingsrätt som hade ordnat det på det sättet. Syftet med granskningen var att undersöka om den sista fördelningen, alltså till den dömande domaren, tillgodosåg kravet på opartiskhet, dvs. om det var utformat så att inte ens misstanke kunde uppkomma om att obehöriga hänsyn togs vid fördelningen (JO 2011/12 s. 58).

I ett beslut den 1 mars 2013 (dnr 682-2012) granskade jag fördelningen av mål på allmänna avdelningen i förvaltningsrätten i Stockholm. När beslutet meddelades hade Domarlagsutredningen kommit med sitt betänkande En reformerad domstolslagstiftning (SOU 2011:42) och utredningens överväganden kom till användning vid min granskning. Förvaltningsrättens allmänna avdelning är indelad i enheter och målen lottas på enheterna. Problemen i förvaltningsrätterna när man slutligt ska knyta målen till domare är lite annorlunda än problemen i tingsrätter eftersom en stor del av målen avgörs utan förhandling. Domstolens enheter hade en mängd olika sätt att fördela målen till dömande domare. I mitt beslut skriver jag att det inte går att säga att något av dessa sätt är fel. Men det fanns en brist i förvaltningsrättens system. Det är för tilltron till verksamheten viktigt att det finns nedskrivet – t.ex. i domsto-

lens arbetsordning – vad det är för fördelningsbestämmelser som domstolen tillämpar. Förvaltningsrätten hade inte någon riktig ordning på detta och därför får domstolen kritik.

Utformningen av domstolarnas arbetsordningar blir regelmässigt föremål för granskning vid inspektioner. En särskild fråga är återkommande vid inspektioner av tingsrätter. Enligt 25 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska ungdomsbrottmål i regel handläggas av särskilt utsedda juristdomare och nämndemän. Det förekommer att tingsrätter inte har organiserat verksamheten på det sätt som lagstiftaren har bestämt och det har föranlett anmärkningar i inspektionsprotokollen.

Offentliga domstolsförhandlingar

I 2 kap. 11 § regeringsformen föreskrivs att en domstolsförhandling ska vara offentlig. Offentligheten får begränsas genom lag. I två fall som refereras i årets ämbetsberättelser kritiseras tingsrätter för att de inskränkt offentligheten utan lagstöd.

I det första fallet (dnr 5483-2011) förbjöd en domare ett antal kvinnor att närvara som åhörare vid en häktningsförhandling. Kvinnorna var klädda i niqab varför deras ansikten var täckta. Domaren åberopade att detta förhållande störde ordningen i rättssalen och att han därför med stöd av 5 kap. 9 § rättegångsbalken hade rätt att neka dem tillträde. Enligt min mening hade domarens beslut inte stöd i 5 kap. 9 § rättegångsbalken och därför får domaren kritik.

I det andra fallet (dnr 1774-2012) hade receptionspersonalen vid en tingsrätt nekat åhörare tillträde till en pågående förhandling utan att rätten hade meddelat beslut om stängda dörrar. Även i detta fall inskränkte domstolen alltså offentligheten utan stöd av lag. Tingsrätten får kritik.

Hanteringen av mål om tvångsvård i förvaltningsdomstolarna

Det är en angelägen uppgift för JO att övervaka dels att frihetsberövanden inte sker utan lagstöd, dels att mål och ärenden som rör frihetsberövade personer handläggs med skyndsamhet i domstolarna. Frågor om frihetsberövande på yrkande av det allmänna förekommer i stor utsträckning i de allmänna domstolarna. Min uppfattning är att dessa domstolar regelmässigt hanterar dessa mål på ett korrekt sätt. Däremot har jag haft anledning att kritisera förvaltningsdomstolar för brister i hanteringen av mål om administrativa frihetsberövanden. I förra årets ämbetsberättelse refererade jag tre fall av bristfällig hantering av sådana mål (JO 2012/13 s. 226, 237 och 240). Även i årets ämbetsberättelse refereras ett sådant fall (dnr 5420-2011). En person var omhändertagen inför prövning av om han skulle bli föremål för tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Vid sin överläggning efter muntlig förhandling bestämde förvaltningsrätten att ansökan om vård skulle avslås. Rättens ordförande kritiseras för att hon inte såg till att omhändertagandet då omedelbart upphävdes.

Hantering av bevisning i domstolarna

Den som processar i en domstol har möjlighet att åberopa bevisning för att styrka sin sak. I årets ämbetsberättelse refereras tre beslut där domstolar kritiseras för bristfällig hantering när parter har velat åberopa bevis. I ett fall lämnade domstolen missvisande besked till en part som ville åberopa ljudfiler som bevis (dnr 446-2012). I ett annat fall uppgav en part att innehållet i en s.k. cykeldator kunde visa att han var oskyldig till den trafikförseelse som han var åtalad för (dnr 3200-2012). Rättens ordförande kritiseras för att han inte utredde hur den tilltalade ville att innehållet i datorn skulle visas upp för domstolen.

Dessa båda fall har det gemensamt att de kan sägas spegla en viss handfallenhet från rättsväsendets sida gentemot andra bevismedel än sådana som uttryckligen reglerats i lag. Handfallenheten kan i värsta fall leda till att den part som drabbas kan uppleva att förfarandet inte är rättvist. Det finns därför anledning att se allvarligt på frågor av detta slag.

I ett annat beslut (dnr 680-2012) hade en förvaltningsrätt en metod att hantera parters begäran om vittnesförhör som saknade stöd i lag. I stället för att – i enlighet med lagen – kalla vittnena till domstolen lade domstolen ansvaret för att ta med vittnena på parten. Dessutom gjorde förvaltningsrätten fel när den meddelade att förhandlingen skulle hållas även om vittnena uteblev. Även i detta fall ligger det nära till hands att anta att parten får den uppfattningen att förfarandet inte är rättvist.

Tingsrätternas hantering av frågor om hemliga tvångsmedel

Tingsrätterna har till uppgift att ta ställning till framställningar från åklagare om att få använda s.k. hemliga tvångsmedel (bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning). Gemensamt för dessa är att beslutsfattandet äger rum i hemlighet utan att den misstänkte är inblandad. Det är alltså naturligt att det inte förekommer några anmälningar hos JO angående hanteringen. En viktig uppgift för JO vid inspektioner av tingsrätter är därför att kontrollera hur tingsrätterna tillämpar reglerna om hemliga tvångsmedel. Vid mina inspektioner av tingsrätter under verksamhetsåret har jag bl.a. anmärkt på bristfällig dokumentation av vad polisen grundade sina misstankar på, brister av dokumentationen när det kunnat ifrågasättas om hemlig avlyssning fortfarande var av synnerlig vikt för utredningen, underlåtenhet att över huvud taget föra anteckningar vid rättens sammanträden samt underlåtenhet att utse ett offentligt ombud inför sammanträden.

Motivering av beslut hos förvaltningsmyndigheter

Förvaltningsmyndigheternas skyldighet att motivera sina beslut regleras främst i 20 § förvaltningslagen (1986:223). De skäl som bär upp motiveringsskyldigheten i domstol gäller också för förvaltningsmyndigheterna. Jag har under året uppmärksammat två fall av bristfällig motivering av förvaltningsbeslut. I det första fallet hade myndigheten helt underlåtit att motivera sitt

beslut. Frågan gällde om bygglov skulle beviljas, och grannar till sökanden hade motsatt sig detta. Byggnadsnämnden beviljade bygglov utan motivering och fick kritik för det (dnr 5756/2012). I det andra fallet hade en färdtjänstnämnd delvis avslagit en ansökan. Nämndens motivering utgjordes väsentligen av en förkortad version av lagtexten, något som i regel inte är tillräckligt. Nämnden fick kritik (dnr 6344-2011).

Plan- och bygglagen

Den 2 maj 2011 trädde plan- och bygglagen (2010:900, PBL) i kraft. En nyhet var att byggnadsnämnderna i 9 kap. 27 § PBL ålagts att – som huvudregel – meddela beslut i ärenden om lov och förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökan kom in till nämnden. Jag har bl.a. i samband med inspektioner informerat mig om hur nämnderna hanterar den nya tidsfristen. I ämbetsberättelsen finns ett beslut där en nämnd har överskridit tidsfristen så att den totala handläggningstiden blev ett halvår. En sådan hantering är i direkt strid mot lagen och i beslutet fick nämnden därför allvarlig kritik (dnr 1815-2012).

9 kap. 27 § PBL innehåller en upplysning om att bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden. I ett beslut konstaterar jag att skyldigheten att skicka ett mottagningsbevis formellt bara gäller lovärenden som omfattas av EU:s tjänstedirektiv. Emellertid har Boverket i en vägledning på sin webbplats angett att byggnadsnämnden ska skicka mottagningsbevis i alla lovärenden. I mitt beslut skriver jag att det är lämpligt att nämnderna följer Boverkets rekommendationer och alltså agerar som om regeln om mottagningsbevis gäller generellt (dnr 4086-2011).

Skatteverket

I förra årets ämbetsberättelse redovisade jag kritik mot Skatteverket för mycket lång handläggningstid av s.k. obligatorisk omprövning i samband med överklagande. Även i årets ämbetsberättelse redovisar jag ett sådant beslut (dnr 3804-2012). Jag noterar i det beslutet att Skatteverket i sitt yttrande till mig inte skriver något om huruvida verket avser att göra något för att förhindra dröjsmål med den obligatoriska omprövningen i framtiden. Uppenbarligen finns det anledning för JO att vara uppmärksam på frågan framöver.

Offentlighet och sekretess

I förra årets ämbetsberättelse redovisade jag ett beslut där en kommunal nämnd kritiseras för att den underrättat pälsdjursuppfödare om att en person begärt och fått handlingar som rörde dem. Min kritik bottnade i uppfattningen att en myndighet, utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen, inte utan vidare bör föra identitetsuppgifter vidare på detta sätt. I årets ämbetsberättelse refereras ett liknande fall. En länsstyrelse som fick en begäran om att få del av en allmän handling i ett djurskyddsärende tog

kontakt med djurhållaren inför utlämnandet. Länsstyrelsen fick kritik (dnr 440-2012).

Lagstiftningsremisser

En viktig arbetsuppgift för JO är att medverka i lagstiftningsarbetet genom att besvara remisser av lagförslag. Bland de remisser som jag besvarat kan nämnas betänkandet En ny brottsskadelag (SOU 2012:26), betänkandet Nya påföljder (SOU 2012:34), betänkandet Hyres- och arrendetvister i framtiden (SOU 2012:82), betänkandet En modernare rättegång II – en uppföljning (SOU 2012:93), departementspromemorian Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag (Ds 2012:54) och betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17). Remissvaren finns tillgängliga på JO:s webbplats www.jo.se.

3.2 ChefsJO Elisabet Fura (ansvarsområde 2)

Allmänt

Tillsynen inom ansvarsområde 2 har under verksamhetsåret omfattat kriminalvården, socialförsäkringen, försvaret och ett antal mindre myndigheter, däribland Allmänna reklamationsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen och Statens överklagandenämnd. NPM-enheten tillhör i organisatoriskt avseende ansvarsområde 2, men enhetens inspektioner genomförs på uppdrag av den ombudsman som har tillsyn över den myndighet som är aktuell för besök. Ett arbete pågår med att integrera enhetens arbete i övrig verksamhet för att på bästa sätt kunna dra nytta av de synergier som finns. En utförligare redogörelse för NPM-enhetens verksamhet återfinns i avsnitt 4.

Under året har jag även i den internationella verksamheten fortsatt att fokusera på kärnan i JO:s uppdrag: att värna den enskildes rättssäkerhet. Tillsammans med mina medarbetare har jag tagit emot många studiebesök och då prioriterat förfrågningar från de institutioner där vi bedömt att vi kunnat göra mest nytta. Jag vill i sammanhanget framhålla att det aldrig har varit fråga om en envägskommunikation utan att läroprocessen alltid har varit ömsesidig. Frågor från en utomstående betraktare väcker inte sällan tankar om möjliga förbättringar i den egna organisationen. Som ett exempel vill jag lyfta fram studiebesöket från den turkiska ombudsmannainstitutionen som ägde rum under våren 2013.

Turkiet antog den 14 juni 2012 en lag om att inrätta en ombudsmannainstitution för rättslig kontroll. Inom ramen för ett bilateralt samarbetsprojekt mellan Domstolsverket och det turkiska justitieministeriet deltog JO i lag-

stiftningsprocessen som ledde fram till att en ombudsmannalag antogs av parlamentet. Som ett led i samarbetsprojektet tog vi under våren 2013 emot fyra medarbetare inklusive en av justitieombudsmännen från den i januari 2013 inrättade ombudsmannainstitutionen, som alltjämt är under uppbyggnad. Våra besökare följde det dagliga arbetet på JO:s samtliga ansvarsområden inklusive administrationen under en veckas tid. Besöket var mycket givande för båda parter, och besökarnas iakttagelser och vår gemensamma dialog torde ha lett till tankar om vissa förändringar av den nyetablerade institutionens lag, instruktion och arbetssätt. I uttalanden som chefsjustitieombudsmannen sedermera gjort i medierna har han understrukit hur viktiga och inspirerande erfarenheterna från besöket i Sverige och andra länder varit för att ytterligare befästa den nya institutionens autonomi, oberoende och legitimitet.

Liksom tidigare år har ärenden som rör kriminalvård och socialförsäkring utgjort 90 procent av arbetet inom tillsynsområdet. Jag har under verksamhetsåret genomfört tio inspektioner, och två inspektioner har företagits av en byråchef på mitt uppdrag. NPM-enheten har därutöver genomfört elva inspektioner av anstalter och häkten. I anledning av sistnämna inspektioner inledde jag ett initiativärende, vilket dock inte var avgjort vid verksamhetsårets utgång.

Kriminalvården

Under verksamhetsåret kom det in 1 002 ärenden avseende kriminalvården, vilket är omkring 150 färre än närmast föregående år. 1 054 ärenden avgjordes, vilket är omkring 50 färre än närmast föregående verksamhetsår. Knappt 12 procent av de avgjorda ärendena innehöll någon form av kritik från JO:s sida. Nio beslut har bedömts vara av sådant allmänt intresse att de refereras i denna ämbetsberättelse. Jag vill här särskilt lyfta fram följande beslut.

Ett beslut (dnr 2242-2012) behandlar s.k. brottsofferslussverksamhet i landets häkten. I bl.a. föregående års ämbetsberättelse finns en redogörelse för vissa frågor med anknytning till brottsofferslussverksamhet i kriminalvårdsanstalter. Det har i det sammanhanget framhållits att brottsofferslussens uppdrag är att utreda om det finns risk för skada för brottsoffer eller indirekta brottsoffer genom beslut som fattas av Kriminalvården. Vid NPM-enhetens inspektion av Kriminalvården, häktet Uppsala, i januari 2012 lämnades information till JO:s medarbetare om den brottsofferslussverksamhet som bedrevs i häktet. Med anledning av de uppgifter som framkom vid inspektionen beslutade dåvarande chefsJO Nordenfelt att frågan om Kriminalvårdens arbete med s.k. brottsoffersluss i häkte skulle utredas inom ramen för ett initiativärende. Brottsofferslussfrågorna har även varit aktuella vid inspektioner som genomförts under det nu aktuella verksamhetsåret. I mitt beslut i ärendet framhöll jag att det är olämpligt att använda begreppen ”brottsoffer” och ”förövare” i sammanhang som gäller intagna som inte är dömda för brott. Jag gjorde också uttalanden om gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag när det gäller kontakterna med den som är målsägande.

I ett beslut (dnr 6137-2011) kritiserades Kriminalvårdens transporttjänst för transporten av en person som var omhändertagen enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Personen i fråga transporterades från ett behandlingshem i Rosersberg till Förvaltningsrätten i Växjö och tillbaka. Transporten tog fyra dygn i anspråk och medförde fyra övernattningar i häkte för den omhändertagna personen. Kriminalvården kritiserades för det sätt på vilket transporten planerades och genomfördes. Kriminalvården kritiserades även för bristande dokumentation i samband med den omhändertagna personens vistelse i häkte. Beslutet innehöll också uttalanden om att det är olämpligt att personer som transporteras enligt de olika lagarna om tvångsvård, exempelvis LVM, samtransporteras med andra klientgrupper.

Ett initiativärende (dnr 4269-2012) rörde möjligheterna för intagna i häkte att ha kontakt med sina försvarsadvokater. Mot bakgrund av uppgifter i en tidningsartikel begärdes uppgifter från Kriminalvården om häktades möjligheter att få besök av och tala i telefon med sina försvarsadvokater. I beslutet framhöll jag att en offentlig försvarare inte ens kvällstid bör avvisas från ett häkte utan att ha fått träffa sin klient. Jag var kritisk till att detta hade förekommit i några fall. Jag hade inte någon invändning mot att Kriminalvården låser in en advokat i ett besöksrum tillsammans med den intagne, när detta bedöms nödvändigt. Beslutet innehåller uttalanden om hur häktespersonalen bör agera när så sker.

Socialförsäkringen

Under verksamhetsåret kom det in 359 klagomål riktade mot Försäkringskassan. Jag konstaterar med glädje att de senaste två årens trend med ett vikande antal anmälningar mot Försäkringskassan håller i sig. Anmälningarna riktade mot Pensionsmyndigheten är fortsatt få och uppgick under året till 32. Under verksamhetsåret avgjordes knappt 400 socialförsäkringsärenden, varav drygt 15 procent innehöll någon form av kritik från JO:s sida. Av dessa har sju stycken bedömts vara av sådant allmänt intresse att de tagits in ämbetsberättelsen. Följande beslut vill jag lyfta fram särskilt.

I ett beslut (dnr 3726-2011) behandlas frågan om Försäkringskassans tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer. Försäkringskassan har sedan 2009 tillämpat en arbetsmetod som innebär att handläggarna föredrar avidentifierade ärenden i grupp inför en försäkringsmedicinsk rådgivare. Förfarandet är muntligt. Om handläggaren bedömer att konsultationen har tillfört ärendet något nytt så ska han eller hon, enligt ett för ändamålet särskilt framtaget metodstöd, begära att den försäkringsmedicinska rådgivaren utfärdar ett skriftligt yttrande. I de fall det inte begärs något yttrande sker ingen dokumentation av vad som har framkommit vid konsultationen. Vid utredningen i ärendet fann jag att Försäkringskassan i nämnda metodstöd visserligen framhåller vikten av att reglerna om bl.a. dokumentation och kommunicering följs, men att så långt ifrån alltid sker i praktiken. Det uppstår därmed allvarliga förvaltningsrättsliga brister i handläggningen. I beslutet uttalas vidare att gränsdragningsproblemen och osäkerheten kring vad som ska dokumenteras medför en påtaglig risk för motsvarande brister

även om Försäkringskassans personal lägger sig vinn om att följa metodstödet. Mot bakgrund av detta fann jag att försäkringsmedicinska gruppkonsultationer över huvud taget inte lämpar sig för konsultationer i enskilda ärenden och att Försäkringskassan därför alltid bör använda sig av ett skriftligt förfarande när den försäkringsmedicinska rådgivaren i faktisk mening konsulteras för råd och stöd i ett enskilt ärende.

I ett annat beslut (dnr 6160-2011) berörs frågan om beslutsmotiveringar. I beslutet kritiserar jag Försäkringskassan för att i vissa fall helt ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd riktade mot den betalningsskyldige föräldern. Det stora flertalet av dessa beslut är s.k. maskinella beslut med i förväg fastställda rubriker och textfraser. Utredningen i ärendet visade bl.a. att de maskinella besluten saknade utrymme för fri text, det fanns inte heller något fastställt motiveringsavsnitt. Besluten saknade således helt motivering, vilket strider mot förvaltningslagens regler. I beslutet redogör jag vidare för de motiveringskrav som kan ställas på Försäkringskassans beslut i allmänhet. Jag konstaterar därvid, liksom Försäkringskassan själv har gjort, att det förekommer vissa generella brister som t.ex. att myndigheten sammanblandar vad som utgör för beslutet avgörande omständigheter med vad som snarast är en allmän beskrivning av ärendet. Jag har för avsikt att i mitt fortsatta tillsynsarbete följa upp Försäkringskassans arbete med att förbättra sina beslutsmotiveringar.

I ett beslut (dnr 5813-2012) behandlar jag frågan om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut. I beslutet konstateras att det är frivilligt för den enskilde att ansöka om och ta emot socialförsäkringsförmåner liksom det står den enskilde fritt att när som helst återkalla en ansökan. Det anses inte heller finnas skäl som talar mot möjligheten att på den försäkrades begäran upphäva ett beslut för framtiden. Det är först beträffande redan verkställda gynnande beslut som svårigheterna uppstår. Jag konstaterar att många av de beslut som Försäkringskassan fattar dels påverkar tredje man, dels får samhälleliga konsekvenser och att effekterna kan vara svåröverskådliga. I beslutet uttalar jag vidare att Försäkringskassan inte har någon skyldighet att bifalla en begäran om återkallelse av ett redan verkställt gynnande beslut men att det, så länge inget motstående intresse förbigås, inte heller finns något rättsligt hinder mot att återkalla ett sådant beslut. Med hänsyn till framför allt socialförsäkringssystemets komplexitet, det stora antal ärenden som Försäkringskassan har att hantera och vikten av att lika fall behandlas lika, fann jag att myndigheten bör ha som rutin att inte bifalla en begäran om återkallelse av ett redan verkställt gynnande beslut.

I ett ärende (dnr 6471-2011) kritiserade jag Försäkringskassan för att vid upprepade tillfällen ha lämnat sekretesskänsliga uppgifter på en telefonsvarare tillhörande den försäkrades familj. I beslutet uttalas att socialförsäkringssekretessen är till för att skydda den enskildes integritet och att uppgifter som omfattas av sekretesskyddet måste hanteras varsamt så att inte obehöriga får del av dem. Utredningen i ärendet visade också att Försäkringskassan – även det vid upprepade tillfällen – hade lämnat felaktig information till den försäkrade. I ett fall berodde den felaktiga informationen på att Försäkringskassan

hade använt ett standardiserat brev utan att anpassa innehållet till den försäkrades förhållanden. I det sammanhanget uttalade jag mig bl.a. om vikten av noggrannhet och eftertanke i samband med bruket av standardiserade mallar. Det hade även förekommit flera andra brister i ärendet, t.ex. långsam handläggning i både grund- och omprövningsärenden. Den sammantagna kritiken mot Försäkringskassan blev allvarlig.

Övrigt

I ärende (dnr 3627-2012) behandlade stf JO Ragnemalm den förvaltningsprocessuellt intressanta frågeställningen om när ett beslut kan anses ha gått en klagande emot på sådant sätt att denne har rätt att föra talan mot beslutet. Stf JO Ragnemalm uttalade bl.a. att om en klagande, som på ett negativt sätt berörs av ett beslut som enligt 22 § förvaltningslagen ”angår honom”, yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras, har myndigheten normalt att utgå från att det också har ”gått honom emot”. I ärendet ansågs Statens överklagandenämnd inte ha anfört övertygande skäl för att frångå denna presumtion och kritiserades därför för sin tillämpning av nämnda bestämmelse.

JO Axberger begärde sitt entledigande under våren 2013, vilket kom att innebära att ansvarsområde 4 stod utan ombudsman under de sista månaderna av verksamhetsåret. Under denna period övertog jag huvudansvaret för området och vill lyfta fram ett beslut.

I samband med en ”polisjakt” i södra Stockholm förolyckades en motorcykelförare. Föraren, som misstänktes för bl.a. för grov vårdslöshet i trafik, förföljdes av flera polispatruller, däribland en polishelikopter, i mycket hög hastighet i ca 20 minuter. Vid tidpunkten för olyckan hade förföljandet dock avbrutits. ”Polisjakten” ägde rum i samband med en planerad trafikinsats mot s.k. street racing med motorcyklar. Den var alltså inte en reaktion på en hastigt uppkommen situation, utan polisen hade goda möjligheter att förbereda sig för just den aktuella situationen.

Vid min granskning av ”polisjakten” (dnr 6331-2011) kunde jag konstatera att polisen vid insatsens början hade en skyldighet att ingripa mot motorcykelföraren, men att det långvariga förföljandet i mycket hög hastighet var oförenligt med proportionalitetsprincipen på grund av de stora risker som detta innebar för motorcykelföraren, hans passagerare, polismännen och andra trafikanter. Jag kunde vidare konstatera att det funnits brister vad gäller planering, kommunikation, samordning och ledning av insatsen mot motorcykelföraren vilka medförde att såväl de enskilda polismännen som insatsledningen hade begränsade möjligheter att korrekt bedöma situationen. Detta framstår som avgörande för att polisen kom att förfölja motorcykelföraren på det sätt som kom att ske.

För att undvika liknande tragiska olyckor visar det inträffade att det finns ett stort behov av att polisen förbättrar sitt arbetssätt vid planerade trafikinsatser. Det måste enligt min mening vara möjligt att ingripa mot trafikanter som kör i extrema hastigheter utan att risken för olyckor ökar dramatiskt.

3.3 JO Lilian Wiklund (ansvarsområde 3)

Allmänt

Klagomålshantering

Tillsynen inom ansvarsområde 3 omfattar som tidigare i huvudsak hälso- och sjukvården, utbildningsväsendet och socialtjänsten, dvs. ”vård, skola och omsorg”. Under verksamhetsåret registrerades drygt 1 900 klagomålsärenden, att jämföra med 1 800 närmast föregående verksamhetsår och 1 700 året innan. Av de nyregistrerade ärendena avsåg 19 egna initiativ, samma antal som närmast föregående år. Under året avslutades 1 922 ärenden (1 726 föregående år). Sammanlagt 179 beslut (144 föregående år) hade föregåtts av en mer fullständig utredning i form av remiss till anmäld myndighet. Sammanlagt 155 ärenden (133 föregående år) avslutades med att kritik i någon form uttalades mot anmäld myndighet och/eller tjänsteman.

Ärendebalansen uppgick vid verksamhetsårets utgång till 280 ärenden (292 föregående år). Av de oavslutade ärendena var 39 ärenden, ca 14 procent, äldre än ett år. Samtliga avser remitterade ärenden. Detta är i och för sig en viss försämring mot föregående år, då 25 av 292 oavslutade ärenden, knappt 9 procent, var äldre än ett år. Det kan dock i sammanhanget noteras att den genomsnittliga handläggningstiden för remitterade ärenden som resulterade i kritik uppgick till 5,6 månader, vilket är en väsentlig förbättring jämfört med föregående verksamhetsår, då motsvarande handläggningstid uppgick till 11,7 månader. Den genomsnittliga handläggningstiden avseende samtliga avgjorda ärenden under året uppgick till 33 dagar, även det en påtaglig förbättring från föregående år, då den genomsnittliga handläggningstiden uppgick till 57 dagar.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att avdelningen, trots den ökade inströmningen av klagomål, både har avgjort fler klagomålsärenden än föregående verksamhetsår och har förmått förkorta handläggningstiderna väsentligt. Det är en glädjande utveckling, och det är min förhoppning att vi under det kommande verksamhetsåret ska kunna ytterligare förkorta handläggningstiden avseende remitterade ärenden.

Remisser

Jag har under verksamhetsåret handlagt 29 remisser, varav 16 från Socialdepartementet, 8 från Utbildningsdepartementet, 2 från Kulturdepartementet och 2 från Socialstyrelsen. Synpunkter i sak har lämnats i endast 5 av ärendena. Betänkandet Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd (SOU 2012:17) har involverat även övriga ombudsmän och har krävt

en omfattande arbetsinsats av de berörda. Oftast krävs dock en icke föraktlig arbetsinsats även för att komma fram till att ett yttrande från JO inte ska lämnas eller att de remitterade förslagen inte föranleder några invändningar från JO:s sida.

Inspektioner

Under året har jag personligen inspekterat fyra myndigheter, två socialnämnder och två psykiatriska kliniker. Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom har på mitt uppdrag inspekterat en socialnämnd. Dessa inspektioner har omfattat sammanlagt 16 kalenderdagar. Omräknat till mandagar har omfattningen varit ungefär densamma som föregående år, 78 dagar detta år mot ca 80 dagar föregående år.

NPM-enheten har genomfört åtta inspektioner på institutioner inom mina tillsynsområden. Fem av dessa har avsett verksamhet som bedrivs av Statens institutionsstyrelse vid s.k. LVM-hem eller ungdomshem. Tre inspektioner har avsett kliniker där det bedrivs rättspsykiatrisk vård och/eller psykiatrisk tvångsvård. Två av inspektionerna har under året gett mig anledning att ta initiativ till särskilda utredningar. Dessa är inte avslutade.

En av de inspektioner jag personligen genomfört avsåg uppföljning av en inspektion våren 2012 av Socialnämnden i Landskrona kommun. Jag hade vid det tillfället konstaterat bl.a. att det förelåg allvarliga brister när det gällde nämndens handläggning av ärenden som rörde vård av barn och ungdomar samt inom familjerätten och hade i protokollet från inspektionen uttalat att nämnden behövde vidta kraftfulla åtgärder för att snarast komma till rätta med bristerna. Efter remiss inkom socialnämnden under hösten 2012 med ett yttrande till JO där nämnden kortfattat redovisade vidtagna och planerade åtgärder. Jag fann inte anledning att ha några synpunkter på de redovisade åtgärderna, men uttalade att det vid ett senare tillfälle skulle ske en uppföljande granskning av om det eftersträvade resultatet hade uppnåtts. Uppföljningen ägde rum i april 2013. Jag kunde därvid konstatera att nämnden hade lagt ner ett mycket omfattande arbete för att komma till rätta med de brister jag tidigare påtalat, och jag noterade med stor tillfredsställelse att arbetet redan hade medfört påtagligt positiva resultat.

Med ett tillsynsområde som *bl.a.* omfattar 290 kommuner med ca 400 socialnämnder kan det synas föga meningsfullt att genomföra fem–tio inspektioner per verksamhetsår. Samtidigt visar inte minst den inspektion jag redovisat ovan, som lett till tydliga förbättringar av ärendehandläggningen inom den myndigheten, att inspektionsverksamheten är värdefull. De fylliga protokoll som upprättas efter varje inspektion och som publiceras på JO:s hemsida fungerar också som en informationskälla för andra myndigheter, vilket i sig sprider kunskap om regelverket och förhållandena inom respektive tillsynsområde till en betydligt vidare krets än den inspekterade myndigheten. Mina ambitioner vad avser inspektionsverksamheten kvarstår därför, och i förening med de inspektioner som på mitt uppdrag verkställs av NPM-enheten har en utökning redan kommit till stånd.

Förundersökning

Jag har vid två tillfällen under verksamhetsåret (oktober 2012 respektive maj 2013) beslutat att inleda förundersökning på grund av misstanke om brott begånget av befattningshavare som står under min tillsyn. Båda fallen rör handläggning av ärenden inom socialtjänsten. I det första ärendet har förundersökningen, efter vidtagna utredningsåtgärder, lagts ner och den fortsatta granskningen av handläggningen sker inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet. Den granskningen är ännu inte avslutad. I det andra ärendet pågår förundersökningen.

Socialtjänst

Gruppen socialtjänstärenden kan delas in i fyra undergrupper: ärenden som på ett eller annat sätt rör barn, t.ex. frågor om tillämpningen av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, ärenden som rör olika former av bistånd, klagomål rörande lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, samt klagomål kopplade till lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Totalt inkom drygt 1 100 klagomål inom socialtjänstområdet under det senaste verksamhetsåret (knappt 1 080 föregående år). Den största ökningen antalsmässigt har skett i fråga om biståndsärendena, som har ökat från 370 till 410 klagomål. Procentuellt har klagomålen rörande LVM ökat mest; ökningen uppgår till 50 procent men antalsmässigt är det fortfarande fråga om en mycket liten grupp med endast ett 40-tal inkomna klagomål. En marginell minskning har skett beträffande barnärendena, som dock alltjämt är den klart största gruppen med ca 560 klagomål det senaste året (580 föregående år). LSS-ärendena uppgår oförändrat till ett 100-tal.

Även i denna ämbetsberättelse refereras några beslut som rör hembesök från socialförvaltningens sida. Ett beslut rör ett hembesök som gjordes efter en anmälan om oro för barn i ett s.k. barnavårdsärende (dnr 4034-2011). Trots att modern i familjen motsatte sig det dokumenterade tjänstemännen förhållandena i bostaden med fotografier. Dessa användes därefter som underlag för socialnämnden och förvaltningsrätten inför beslutet att barnen i fråga skulle omhändertas för vård. I beslutet konstateras att det inte finns någon bestämmelse som ger socialtjänsten rätt att mot den enskildes vilja dokumentera sina iakttagelser med fotografier. Jag uttalade att tjänstemännen visat en flagrant brist på respekt för den enskildes integritet och rätt att bestämma i sitt eget hem och ansåg att handläggningen förtjänade allvarlig kritik. – Två andra beslut rör hembesök inom ramen för utredningar om rätt till försörjningsstöd, frågor som refererades också i ämbetsberättelsen för 2011/2012. Socialförvaltningarna i fråga kritiserades i båda nu aktuella beslut. I det ena fallet hade förvaltningen gjort ett oanmält hembesök hos en biståndssökande utan att det förelegat en nödsituation. Vidare fann jag att förvaltningen hade rutiner för hembesök som jag inte ansåg stod i överensstämmelse med de principer som gäller för hur socialtjänsten ska arbeta (dnr 2914-2011). I det andra fallet var hembesöket visserligen anmält och samtycke hade lämnats, men omständigheterna var sådana att det kunde ifrågasättas om den enskilde fick tillräckligt utrymme att ta ställning till önskemålet om hembesök. Det framstod närmast

som om förvaltningen eftersträvade samma effekt som av ett oanmält hembesök, och agerandet bedömdes även i det fallet stå i strid med de principer som socialtjänstens verksamhet bygger på (dnr 2737-2011). – I två beslut som rör frågor om rätt till ekonomiskt bistånd kritiserades socialnämnderna i fråga för att de hade interna riktlinjer och beräkningsregler som inte stod i överensstämmelse med gällande rätt (dnr 4297-2011 respektive 2515-2012).

Jag vill även lyfta fram några beslut som rör socialnämndens roll och agerande i vissa familjerättsliga ärenden. Det första rör hanteringen av ett ärende om umgängesstöd, en typ av klagomål som inte är helt ovanliga. I det nu aktuella beslutet (dnr 3946-2011) hade tingsrätten beslutat att umgänge mellan en dotter och hennes far skulle ske i närvaro av en person utsedd av socialnämnden. Av vissa skäl valde nämnden att inte utse någon person att utföra uppdraget. Jag konstaterade att nämnden har en rent verkställande roll i ett sådant ärende och uttalade allvarlig kritik mot nämnden för att tingsrättens beslut inte hade verkställts. – Det andra beslutet avser handläggningen av ett ärende rörande ett barn som hade fötts av en s.k. surrogatmoder (dnr 5744-2012). Det finns för närvarande ingen lagstiftning avseende surrogatmoderskap i Sverige, och det aktuella ärendet väckte ett flertal frågor om hur en socialnämnd bör handlägga sådana ärenden, t.ex. hur vårdnadsfrågan ska hanteras innan ett avtal om vårdnad godkänns och hur utredningen av ett ärende inför godkännande av ett sådant avtal ska gå till i praktiken. Mot bakgrund av att riksdagen beslutat att frågan om surrogatmoderskap ska utredas fann jag anledning att skicka en kopia av mitt beslut till Justitiedepartementet och Socialdepartementet för kännedom. Den av riksdagen begärda utredningen har numera tillsatts.

Hälso- och sjukvård

Klagomålen inom detta område ligger på samma nivå som föregående år, ca 300 nyregistrerade ärenden under året.

Av det fåtal beslut som återges i ämbetsberättelsen vill jag nämna en av två anmälningar mot Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö för att kliniken omhändertagit, i detta fall, en mp3-spelare som sedan överlämnats till åklagarmyndigheten. Skälet till omhändertagandet var att det hade uppstått misstankar om att en av patienterna innehade barnpornografiska bilder. Patienten dömdes sedermera för barnpornografibrott avseende bilder som fanns på mp3-spelaren. Jag konstaterade i beslutet att uppgifter om att en patient innehar sådant material omfattas av sekretess och får lämnas vidare bara med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Sådana bestämmelser finns i offentlighets- och sekretesslagen. De omfattar bl.a. sexualbrott mot barn, men inte barnpornografibrott, vilket kan ses som en brist i lagstiftningen. Enligt min mening kan det dock inte ställas alltför höga krav på hälso- och sjukvårdspersonal när det gäller att bedöma vilka brottsliga gärningar – och rubriceringen av dessa – som skulle kunna bli aktuella i ett fall som detta. Mot bakgrund av vad kliniken anfört i sitt remissvar till JO riktade jag därför ingen kritik mot kliniken för att mp3-spelaren omhändertogs och överlämnades till åklagarmyndigheten (dnr 2046-2012). Samma bedömning gjordes i det andra ären-

det, som inte refereras i ämbetsberättelsen. Omständigheterna var där likartade, men omhändertagandet avsåg ett USB-minne (dnr 5753-2011).

Utbildningsväsendet

Klagomålen som rör utbildningsområdet uppgick till 275 ärenden, en ökning med ett 60-tal ärenden.

Det har inte varit möjligt att identifiera någon enskild typ av klagomål som ökat påtagligt mer än andra. Dock kan det noteras att klagomålen avseende Skolverkets hantering av ärenden rörande utfärdande av lärarlegitimationer har fortsatt. I flertalet fall har dessa avskrivits med hänvisning dels till de beslut jag meddelade föregående verksamhetsår, dels till åtgärder som vidtagits av verket självt samt av regeringen och riksdagen. Inget beslut redovisas därför i denna ämbetsberättelse. – Trots tidigare JO-beslut och informationsmaterial framtaget av Statens skolverk förekommer då och då klagomål mot skolors agerande när vissa politiska partier vill få tillträde till skolan för att informera om sin verksamhet (se bl.a. JO 2012/13 s. 419; jfr JO 2010/11 s. 25). Även i denna ämbetsberättelse återges ett beslut rörande en gymnasieskola som agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Sverigedemokratisk Ungdom (SDU) hade ansökt om att få anordna bokbord vid skolan, men rektorn avslog ansökan och motiverade inledningsvis beslutet med att skolan inte hade möjlighet att upprätthålla säkerheten kring arrangemanget. Efter att SDU ifrågasatt motiveringen åberopade rektorn även vissa praktiska, planerings- och resursmässiga, skäl som grund för att avslå ansökan. Jag fann att avslagsbeslutet hade ett i vart fall indirekt samband med de åsikter som SDU förväntades föra fram och kritiserade därför rektorn i fråga (dnr 2459-2011).

3.4 JO Hans-Gunnar Axberger (ansvarsområde 4)

Allmänt

Jag begärde i början av året att få lämna mitt uppdrag och gjorde, efter drygt fem år som JO, min sista arbetsdag med utgången av det första kvartalet 2013. Där slutar också min beskrivning av ämbetsåret.

Arbetet vid min avdelning – som domineras av polis- och åklagarärenden, utlänningsärenden samt vissa frågor rörande Regeringskansliet och kommunal verksamhet – har som tidigare år främst inriktats på granskningar efter anmälningar från enskilda. Beslut av principiellt eller allmänt intresse redovisas i ämbetsberättelsen; några av dessa kommenteras i det följande.

Regeringskansliet och offentlighetsprincipen

I 2009/10 års ämbetsberättelse redogjorde jag för ett ärende som lett till allvarlig kritik mot Regeringskansliet för dess sätt att handlägga en journalists begäran att få tillgång till allmänna handlingar (JO 2009/10 s. 483). I det fallet dröjde det nio månader från det att begäran framställdes tills den besvarades. Under mellantiden infördes lagstöd för att inte lämna ut de begärda handlingarna. Fallet var extremt – det gällde de s.k. tsunamibanden – men utredningen påvisade likväl allvarliga brister i Regeringskansliets rutiner. Jag har även därefter, i mer eller mindre betydelsefulla sammanhang, kunnat se tecken på att bristerna bestått. Andra har gjort liknande iakttagelser.

Mot den bakgrunden beslöt jag att ta upp ett antal likartade anmälningar med nya klagomål mot Regeringskansliet till en relativt utförlig granskning (dnr 639-2012 m.fl., se s. 585). Resultatet visade åter att det i Regeringskansliet fanns brister i organisation, ansvarsförhållanden och rutiner, vilket bidragit till att tryckfrihetsförordningens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt åsidosatts vid upprepade tillfällen.

Granskningen tyder på att bristerna är av grundläggande slag. Organisationen är inte anpassad till offentlighetsprincipen, och inte heller till den sedan länge genomförda förändringen av departementsorganisationen. Det ter sig därvid som om en begäran som inte leder till ett omgående utlämnande av den begärda handlingen lätt kan hamna i ett ingenmansland, där den skickas runt utan att vare sig tjänstemän eller statsråd kan hållas ansvariga för långa handläggningstider eller andra brister som inkräktar på den grundlagsstadgade insynsrätten. Jag fann det särskilt anmärkningsvärt att man från Regeringskansliets sida verkade tycka att handläggningen i de granskade ärendena varit godtagbar och tillade därför att det är särskilt viktigt att just regeringens kansli respekterar allmänhetens insynsrätt. Annars är risken stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva efter grundlagens bokstav, vilket på sikt vore ett hot mot offentlighetsprincipen.

Till granskningen hörde även det ärende som redovisas på s. 601 (dnr 4506-2012). Det gällde en journalist som begärt ut handlingar från Näringsdepartementet rörande intern representation. Även här gällde det allmänna rutiner som fördröjde utlämnande, men det aktualiserade också en del ytterligare frågor, t.ex. vilka andra åtgärder än ett skyndsamt utlämnande som en myndighet kan vidta i anledning av en begäran om handlingsutlämnande. Av beslutet framgår därvid att man inte först får skicka runt en handling för att i största allmänhet ge mottagarna möjlighet att lämna synpunkter på vad som bör göras. Men det framgår också att en myndighet har rätt att åtgärda brister som upptäckts efter att en handling efterfrågats, liksom att gå ut med information om såväl uppdagade brister som vidtagna åtgärder, under förutsättning att det inte medför att handlingsutlämnandet fördröjs.

Bägge dessa beslut tillställdes riksdagens konstitutionsutskott, där en granskning av likartat slag pågick, men då med inriktning på regeringens och enskilda statsråds ansvar (ingendera omfattas av JO:s tillsyn, vilket däremot myndigheten Regeringskansliet och där anställda tjänstemän gör). Konstitutionsutskottet anslöt sig i sitt granskningsbetänkande till min bedömning att

Regeringskansliets organisation inte är anpassad till de krav som följer av offentlighetsprincipen (2012/13:KU20). Beträffande Näringsdepartementet kunde utskottet i sin granskning påvisa att man från departements sida lämnat ut handlingar till andra, innan de lämnades till den journalist som begärt dem. Utskottet konstaterade att departementet handlat felaktigt och ansåg inte att det kunde uteslutas att man agerat för att få ut sin version först på ett sätt som missgynnade den journalist som begärt handlingen. Som ytterst ansvarig för hanteringen kritiserades näringsministern.

I tidigare sammanhang – bl.a. det ovan nämnda ”tsunamiärendet” – har det ibland funnits en tendens att JO och KU hållit så pass långt respektavstånd till varandras tillsynsområden att vissa ansvarsfrågor hamnat mellan stolarna. Jag kan konstatera att granskningarna i detta fall till och med något överlappat varandra. Detta är enligt min mening att föredra från konstitutionell synpunkt, så länge kontrollorganen i sin direkta kritik, så som skett i detta fall, begränsar sig till sina respektive tillsynsobjekt. Jag noterar därför med tillfredsställelse att de frågor jag utrett togs väl omhand av utskottet och gjordes till föremål för en fördjupad granskning.

Polis och åklagare

En till synes alltmer vanlig anmälningskategori gäller polisbevakningen vid idrottsevenemang. Tre beslut i årets ämbetsberättelse handlar om händelser kring s.k. högriskmatcher (dnr 1444-2012, hockey i Stockholm, 4480-2011 fotboll i Helsingborg och 341-2012, fotboll i Örebro, se s. 181 ff.). Den övergripande iakttagelse som kan göras är att dessa evenemang ställer krav som polisen har svårigheter att motsvara om man samtidigt ska agera inom ramen för tydligt lagstöd och på ett rättssäkert sätt.

Bland polisärendena i övrigt vill jag lyfta fram ett fall som ledde till allvarlig kritik mot Polismyndigheten Dalarna (dnr 915-2012, se s. 101). En person misstänktes för ringa narkotikabrott (eget bruk). Han kunde inte lämna någon urin, utan bad om blodprovstagning. Polisen tog honom i stället till sjukhus där man lät sätta kateter på honom för att på det sättet framtvinga urin. En misstanke om endast ringa narkotikabrott kan dock inte rättfärdiga ett så långtgående ingrepp; det står inte i rimlig proportion till brottets straffvärde. Att jag bedömde det inträffade som allvarligt berodde också på hur saken hanterats formellt. Det gick inte att få fram vare sig något beslut eller någon beslutsfattare utan man verkar bara ha ”snackat om saken” och så kört i väg till sjukhuset. Ingen kunde därmed hållas ansvarig för övergreppet.

Polismyndigheten Dalarna har också kritiserats för en otillåten fotografering av personer som var föremål för ett tvångsingripande (dnr 3445-2011 och 3446-2011, se s. 160) och i anledning av iakttagelser vid en inspektion (dnr 4307-2012, se s. 239).

I ett beslut som ledde till kritik mot både polisen (Polismyndigheten i Jönköpings län och en åklagare behandlades frågor om yngre brottsmisstänktas försvararrättigheter (dnr 3577-2011, se s. 133). Liknande fall har föranlett kritik vid ett flertal tillfällen under senare år (se t.ex. förra årets ämbetsberättelse, JO 2012/13 s. 106).

Även en större utredning kring ett våldtäktsärende berörde både polis och åklagare. En advokat riktade mycket allvarlig kritik mot förundersökningen. I anledning av detta genomfördes en ingående granskning, som visade att advokaten gjort en mycket god insats som försvarare i målet men som inte gav fullt stöd för den allvarliga kritik han framfört (dnr 2959-2011, se s. 106). Utredningen innefattade ett flertal ovanligt svårbedömda frågor. Missgrepp hade förvisso förekommit både från polisens och förundersökningsledarens sida. I domstolarna klarlades det t.ex. att målsägandeberättelsen inte kontrollerats tillräckligt. Detta påpekas i beslutet, där en polisman även kritiseras för att opåkallat ha ställt ledande frågor som skadade utredningen. Men förundersökningen som helhet kunde med tanke på dess komplexitet inte beskrivas som bristfällig.

I ett i mitt tycke principiellt viktigt ärende kritiserades en åklagare för sitt sätt att informellt kommunicera med ett vittne (dnr 3671-2011, se s. 148). Syftet var enligt åklagaren närmast att ge vittnet stöd för att avstå från vittnesmålet. Ändamål av det slaget ger dock inte en åklagare rätt att sätta sig över sådant som får anses utgöra självklara delar av det straffprocessuella regelverket. Till detta hör att en åklagare inte i omedelbar anslutning till en huvudförhandling får bruka sin auktoritet till att på tu man hand söka förmå ett av motparten åberopat och av domstolen kallat vittne att avstå från att vittna, och självfallet inte heller försöka påverka innehållet i det vittnet kan komma att säga.

Frågor om senfärdig handläggning är som bekant vanliga hos JO. Ett ärende där det definitivt tog för lång tid gällde en äldre kvinna som påkörts av en bil och skadats svårt (dnr 2358-2012, se s. 154). På grund av strul hos både polis och åklagare hann brottet preskriberas innan man kom till skott. Den olyckliga hanteringen avslutades med att en åklagare trots preskription väckte ett åtal, som efter påpekande från domstolen fick lov att läggas ned. De enskilda missgrepp och underlåtenheter som orsakade detta må ha varit av vardagskaraktär men resultatet för den enskilde var oacceptabelt. Jag vill understryka att detta fall inte är en engångshändelse (jfr t.ex. JO 2012/13 s. 94 och s. 98).

Utlänningsärenden

Under senare år har Migrationsverkets asylprövningsenheter i Boden, Uppsala och Malmö inspekterats under ledning av byråchefen Lina Forzelius (se dnr 724-2012, 5620-2012 och 468-2013, med hänvisningar; besluten finns inte med i ämbetsberättelsen). Vissa brister noterades men det allmänna intrycket var att verksamheten vid enheterna fungerade väl. Enheten i Malmö hade dock en jämförelsevis äldre ärendestock och problem med långa handläggningstider.

Utöver inspektionerna finns det skäl att lyfta fram följande beslut från utlänningsområdet.

En asylsökande familj skulle enligt lagakraftvunna utvisningsbeslut sändas till Ryssland. För fadern i familjen angavs även Afghanistan som ett alternativ. Polismyndigheten i Örebro län hade i uppdrag att verkställa utvisningsbe-

sluten. Myndigheten följde dock inte dessa, utan inriktade sitt arbete på att sända samtliga familjemedlemmar till Afghanistan. Först sedan ärendet anmälts till JO och myndighetens tjänstemän härifrån gjorts uppmärksamma på utvisningsbeslutens innehåll lades kursen om. Det inträffade är allvarligt. I ett liknande ärende förra året (se JO 2012/13 s. 263) kritiserade jag Polismyndigheten i Gävleborgs län, som hade sänt en utvisad man till Irak i stället för till Iran, med mycket olyckliga konsekvenser som följd. I detta fall hann verkställigheten inte ske, men risken för att så skulle ha skett var uppenbar. (Dnr 6074-2011, se s. 347.)

I en tidigare ämbetsberättelse redovisade jag ett ärende där tiggare avvisats med stöd av utlänningslagen, något det inte fanns erforderligt lagstöd för (JO 2011/12 s. 171). I årets redovisning finns ett likartat fall (dnr 4468-2011, se s. 353). Det gällde avvisning av prostituerade. Prostitution skiljer sig från tiggeri genom att lagstiftaren i aktuella förarbeten angett detta som ett i lagens mening oärligt försörjningssätt. Prostitution kan inte heller förekomma utan att brott begås och får som företeelse betraktas som i huvudsak förbjuden. Till skillnad från i tiggeriärendet ansåg jag inte att den avvisning som förekommit kunde kritiseras som felaktig.

Bland utlänningsärendena i övrigt bör ett beslut som gäller svårigheterna att åldersbedöma unga asylsökande nämnas (dnr 4107-2011, se s. 361). Migrationsverket kritiserades för sin handläggning, som stred mot verkets egna riktlinjer.

4. NPM-enheten

4.1 Allmänt

Ombudsmännen fullgör sedan den 1 juli 2011, utöver sina andra uppgifter, de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan (national preventive mechanism, NPM) enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat).

Syftet med protokollet är att upprätta ett system för regelbundna besök som genomförs av oberoende internationella organ och nationella besöksorgan, på platser där personer hålls frihetsberövade, för att förebygga att frihetsberövade utsätts för tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Målet för JO:s verksamhet som nationellt besöksorgan är att genomföra regelbundna inspektioner och besök vid institutioner där människor hålls frihetsberövade samt att rapportera till internationella kontroll- och samarbetsorgan, allt på ett sådant sätt och i en sådan omfattning att JO bidrar till att Sveriges åtaganden enligt tilläggsprotokollet till FN:s antitortyrkonvention (Opcat) uppfylls.

De platser som ska inspekteras inom ramen för Opcat har identifierats till att i första hand avse fängelser, häkten, polisarrester, inrättningar för psykiatrisk tvångsvård, rättspsykiatrisk vård, Migrationsverkets förvarslokaler samt Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem och LVM-hem. Det

huvudsakliga ansvaret för Opcat-verksamheten har den ombudsman som svarar för tillsynen över kriminalvården. En plan för Opcat-verksamheten fastställs halvårsvis av chefsJO. För att fullgöra JO:s uppgift som NPM biträds ombudsmännen av en särskild enhet, NPM-enheten.

4.2 Utvecklingen av Opcat-verksamheten

Under JO:s andra verksamhetsår som nationellt besöksorgan har arbete ägnats åt att effektivisera inspektionsverksamheten och utveckla rapporteringen om behandlingen av frihetsberövade och den miljö som dessa vistas i.

De enskilda inspektionsobjekten har bestämts bl.a. utifrån principen att Opcat-verksamheten bör avse andra platser än sådana som JO nyligen inspekterat i den traditionella tillsynsverksamheten. Vidare har platser där frihetsberövade ofta har begränsad kontakt med omvärlden och omsättningen av frihetsberövade är hög, t.ex. polisarrester och häkten, prioriterats. Verksamheten har koordinerats med de inspektioner som planerats på respektive tillsynsavdelning hos JO. I den traditionella tillsynsverksamheten har under verksamhetsåret genomförts fem inspektioner av anstalter, tre inspektioner av häkten och två inspektioner av rättspsykiatriska kliniker.

Inspektionerna syftar till att inhämta information i olika avseenden som är relevant för den övergripande förebyggande verksamhet som JO bedriver inom ramen för instruktionen. Det är för JO viktigt att beakta övriga tillsynsorgans arbete. Några kriterier som JO har tagit hänsyn till vid bestämmande av vilka platser som ska inspekteras är, förutom de som nämnts ovan, hur många frihetsberövade som finns inom en viss myndighets verksamhet och om det finns många eller särskilt intressanta anmälningar som handlar om situationen för frihetsberövade på en viss plats. Det kan även vara aktuellt att ta hänsyn till uppgifter om förhållanden för frihetsberövade som rapporterats i medier eller kommit fram i kontakter med myndigheter eller det civila samhället. Inspektionsverksamheten handlar i första hand inte om att ”leta fel”. Den präglas i stället av att vara framåtblickande, för att därigenom stärka respekten för de frihetsberövades mänskliga rättigheter.

Momenten och metodiken vid genomförande av en ”Opcat-inspektion” är desamma oavsett vilken typ av institution som berörs. Detta bidrar till kvalitet och trovärdighet i såväl utförandet som rapporteringen av verksamheten. Samtal med frihetsberövade är prioriterade och sker i intervjuform.

Information som inhämtats vid en inspektion rörande bl.a. bemanning och bemötande, materiella förhållanden, möjlighet till kontakt med omvärld, information om rättigheter, tvångsåtgärder, möjligheterna till utomhusvistelse m.m. dokumenteras i ett protokoll som redovisas för respektive JO.

4.3 Inspektioner under verksamhetsåret

Under verksamhetsåret har JO inom ramen för Opcat-verksamheten genomfört 35 inspektioner (varav elva på ansvarsområde 2, nio på ansvarsområde 3 och femton på ansvarsområde 4). Antalet inspektioner har ökat sedan föregående år. Totalt har 43 dagar tagits i anspråk för inspektionerna. Inspektionerna har huvudsakligen ägt rum dagtid, en polisarrest har inspekterats på kvälls-

tid. Verksamhetsåret inleddes med inspektioner av arresterna i Norrtälje och Nacka hos Polismyndigheten i Stockholms län och avslutades på Gotland där psykiatriska kliniken, Kriminalvårdens häkte och anstalt samt polisens arrest inspekterades samma vecka.

Till skillnad från föregående år, då antalet anmälda och oanmälda inspektioner var ungefär lika, har inspektionerna detta år huvudsakligen skett efter anmälan i förväg. En erfarenhet som gjorts är att inspektioner som bygger på en avtalad tidpunkt och ett mångsidigt bakgrundsmaterial fungerar relativt bra. För att öka trovärdigheten och effektiviteten i inspektionsverksamheten bör emellertid de oanmälda inspektionerna bli fler. Sådana inspektioner ger en mer realistisk bild av inspektionsobjekten och eventuella problem och bidrar därmed till att främja en god och rättssäker behandling av de frihetsberövade. Enligt Europarådets kommitté mot tortyr, CPT, är ett av de viktigaste elementen vid bl.a. fängelsebesök att de är oannonserade.

Sammansättningen på besöksteamen har varierat beroende på institutionens storlek och eventuella säkerhetsklass. Några inspektioner har genomförts tillsammans med personal från berörd tillsynsavdelning.

4.4 Opcat-inspektioner av Kriminalvården

På uppdrag av *chefsJO Fura* har NPM-enheten under verksamhetsåret inspekterat åtta av Kriminalvårdens häkten och tre anstalter. Efter inspektion av häktet Falun (dnr 475-2013) framhöll *chefsJO Fura* att det är viktigt att säkerställa att information om rättigheter och skyldigheter samt regler och rutiner för häktet kommer alla intagna till del. Att intagna i häktet hävdat att så inte skett fann hon vara oroväckande. En enkel åtgärd för att säkerställa att korrekt information lämnas till de intagna skulle kunna vara att överlämna Kriminalvårdens broschyr ”Information till häktade”.

Vid inspektion av häktet Helsingborg (dnr 4850-2012) iakttogs hur s.k. skyddsvisitationer av kvinnliga intagna genomfördes av manlig personal i samband med promenader. Det föranledde *chefsJO* att uttala att lagstiftningen visserligen ger utrymme för detta men att utgångspunkten för skyddsvisitation av intagna måste vara att den ska genomföras av personal av samma kön. Hon noterade i sammanhanget att häktet uppgivit att knappt hälften av de anställda kriminalvårdarna i häktet var kvinnor. Den särskilda kvinnoavdelningen i häktet borde därför enligt *chefsJO* rimligtvis kunna ha en bemanning så att man säkerställer att det finns såväl kvinnliga som manliga vårdare i tjänst på avdelningen. *ChefsJO* ansåg att häktet bör sträva efter en rutin och lämplig bemanning för att skyddsvisitation ska kunna ske under värdiga former för alla intagna oavsett kön. Vidare fann hon skäl att särskilt utreda bältesläggningen avseende en intagen eftersom det bl.a. inte var tydligt att läkare hade undersökt den intagne i samband med att åtgärden vidtogs (dnr 1455-2013).

4.5 Opcat-inspektioner av SiS särskilda ungdomshem och LVM-hem samt den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården

Under verksamhetsåret inspekterades fyra LVM-hem och två särskilda ungdomshem. Två initiativärenden har inletts med anledning av iakttagelser un-

der inspektionerna. Ett av ärendena gäller frågan om det berörda LVM-hemmet rutinmässigt utför sådan brevkontroll som avses i 35 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) utan formella beslut (dnr 2793-2013). Det andra ärendet gäller frågan om det LVM-hemmets rutiner rörande placering av intagna i vissa fall inneburit att den intagne har blivit föremål för vård i enskildhet enligt 34 § andra stycket LVM (dnr 1971-2013).

Tre psykiatriska avdelningar inspekterades under året. Två av inspektionerna avsåg patienter som vårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Inspektionen av en rättspsykiatrisk avdelning vid Löwenströmska sjukhuset föranledde *JO Wiklund* att uttala sig bl.a. om de begränsade möjligheter som framför allt nyintagna patienter hade till utomhusvistelse. *JO Wiklund* framhöll att utgångspunkten i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård bör vara att en patient ges möjlighet till minst en timmes utomhusvistelse dagligen.

4.6 Opcat-inspektioner av polisens arrester och Migrationsverkets förvar

Under verksamhetsåret har sammanlagt tretton polisarrester inspekterats och en inspektion av polisens särskilda transportfordon för gripna (Viktorbuss) genomförts. Under perioden oktober 2011 t.o.m. juni 2013 har JO inspekterat 29 polisarrester hos fjorton av landets polismyndigheter. En inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Åstorp genomfördes tillsammans med personal från berörd tillsynsavdelning.

Inspektionerna av polisens arrester har föranlett *chefsJO Fura* att inleda två initiativärenden.

Ett ärende avser i vilken mån intagna i arrest ges möjlighet till utomhusvistelse. Regleringen avseende intagnas möjlighet till utomhusvistelse finns i 2 kap. 7 § häkteslagen (2010:611). Av bestämmelsen framgår att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. JO:s inspektioner har visat på stora skillnader i tillgången till och utformningen av rastgårdar hos polisen. Vidare har det vid inspektionerna framkommit att de flesta av de inspekterade polismyndigheterna inte har en rutin, eller en bristfällig sådan, för att informera om möjligheten till utomhusvistelse. JO har därför begärt att Rikspolisstyrelsen, efter att ha inhämtat upplysningar från polismyndigheterna, yttrar sig över hur polisen säkerställer att intagna i arrest ges möjlighet till daglig utomhusvistelse (dnr 2054-2013).

Det andra initiativärendet gäller frågan om, när och hur intagna i arrest informeras om sina rättigheter och om verkställighetens innebörd, se 2 § häktesförordningen (2010:2011). Rikspolisstyrelsen ska även här, efter att ha inhämtat upplysningar från polismyndigheterna, yttra sig över hur polisen säkerställer att intagna i arrest får information om sina rättigheter och om verkställighetens innebörd i övrigt och hur detta dokumenteras (dnr 2572-2013).

5 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 30 juni 2013 finns intagen som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2013 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 2013

Elisabet Fura *Hans-Gunnar Axberger*

Lilian Wiklund *Lars Lindström*

Hans Ragnemalm *Cecilia Nordenfelt*

/ Agneta Lundgren

Allmänna domstolar m.m.

Kritik mot en domare vid Göteborgs tingsrätt med anledning av att han inte tillåtit ett antal kvinnor att närvara vid offentliga delar av en omhäktningsförhandling

(Dnr 5483-2011)

Beslutet i korthet: En domare förbjöd ett antal kvinnor att närvara som åhörare vid en häktningsförhandling. Domaren kritiseras för att förbudet inte hade stöd i lagen.

Initiativet

I artiklar införda i Göteborgs-Postens, Dagens Nyheters, tidningen Expos och Expressens nätupplagor den 28 och 29 oktober 2011, med rubrikerna ”Kvinnor i slöja kastades ut”, ”Slöjklädda utestängda från rättssal”, ”Kvinnor i heltäckande slöja avvisades från rättssal” och ”Kvinnorna kastades ut ur rättssal” angavs i huvudsak följande. Fredagen den 28 oktober 2011 höll Göteborgs tingsrätt en omhäktningsförhandling mot en person som var misstänkt för förberedelse till mord. Tre kvinnor som ville närvara som åhörare vid förhandlingen nekades av rättens ordförande tillträde till förhandlingssalen på grund av att de bar niqab.

Rättens ordförande, f.d. chefsrådmannen Stefan Wikmark, uttalade sig i artiklarna och uppgav bl.a. följande: ”Jag ansvarar för ordningen i rättssalen, och anser inte att jag kan göra det om jag inte ser åhörarens ansikte”, ”Jag har rätt, och skyldighet, att se till att ordningen upprätthålls, och jag kan utfärda föreskrifter för detta.”, ”Jag kan kontrollera ordningen i rättssalen om jag ser alla närvarande. Det är inte någon skillnad mellan parterna i målet och åhörare. Jag vill se deras ansikten.” och ”En rättssal är ingen vanlig samlingssal. Det är möjligt att det är en kollision mellan svenska regler och andra kulturer, men det handlar som sagt om ordningen i rättssalen”.

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

Utredning

Handlingar i Åklagarmyndighetens ärende ÅM 2011/7130 och Diskrimineringsombudsmannens (DO) ärende ANM 2011/1760-1763 begärdes in. Av dessa framgick i huvudsak följande.

Efter den aktuella händelsen gjorde fyra kvinnor en anmälan till DO med anledning av det inträffade. I anmälan uppgav kvinnorna att de innan förhandlingen började blev tillsagda av en vaktmästare att domaren, med hänvisning till maskeringslagen, hade beslutat att personer med sådan utstyrsel som de bar inte fick vistas i rättssalen. De hade tillåtits att närvara vid tidigare häktningsförhandlingar i målet trots att de då bar niqab, varför de blev mycket chockade över domarens beslut. När förhandlingen ropades på fick alla andra

gå in i rättssalen. Efter en kort stund kom alla ut igen eftersom åklagaren hade begärt stängda dörrar. När tingsrätten ropade ut i högtalarna att förhandlingen åter var offentlig och att beslut skulle avkunnas gick de in i rättssalen tillsammans med övriga åhörare. Domaren började då vifta med handen åt dem som ett tecken på att han ville att de skulle avlägsna sig, vilket de inte gjorde. En nämndeman sa upprepade gånger till dem att maskerade personer inte fick närvara i rättssalen, och när han försökte ringa efter ordningsvakten beslutade de sig för att lämna rättssalen. De kände sig mycket kränkta av denna behandling.

Den 4 november 2011 begärde DO att Göteborgs tingsrätt skulle yttra sig över anmälan. Göteborgs tingsrätt yttrade sig till DO den 17 november 2011.

Vice riksåklagaren Kerstin Skarp beslutade den 18 november 2011 att inleda en förundersökning mot Stefan Wikmark angående tjänstefel. Den 20 mars 2012 beslutade Kerstin Skarp att lägga ned förundersökningen med hänvisning till att det inte längre fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att lämna upplysningar och yttra sig över f.d. chefsrådmannen Stefan Wikmarks åtgärd att inte tillåta de aktuella kvinnorna att närvara i rättssalen under offentliga delar av häktningsförhandlingen.

Tingsrätten (lagmannen Stefan Strömberg) kom in med ett remissvar, vilket hänvisade till tingsrättens yttrande till DO den 17 november 2011. Till remissvaret fogades ett kompletterande yttrande från Stefan Wikmark. I tingsrättens yttrande till DO, till vilket ett yttrande från Stefan Wikmark fogats, anförde Stefan Strömberg i huvudsak följande.

> Anmälan gäller, såvitt jag kan förstå av de beskrivna omständigheterna, en häktningsförhandling som hölls i tingsrätten fredagen den 28 oktober 2011 kl. 9.15–10.20 med f.d. chefsrådmannen Stefan Wikmark som ordförande (mål nummer B 12823-11).
>
> När det gäller de faktiska omständigheterna framgår Stefan Wikmarks uppfattning om dem av hans bilagda yttrande.
>
> Vidare har expeditionsvakten O.R., som är anställd av tingsrätten, lämnat följande redogörelse för sin uppfattning av händelsen. Det skulle vara omhäktningsförhandling den här morgonen. Han gick in i rättssalen för att ta kontakt med ordföranden före förhandlingen för att efterhöra hur ordföranden ville ha det med ordningen kring förhandlingen. Han har för vana att göra så när det är fråga om större eller uppmärksammade mål. I vissa fall kan ordföranden ha särskilda önskemål, som t.ex. att åhörarna släpps in i och ut ur rättssalen i en viss ordning. Stefan Wikmark, som var ordförande i detta fall, frågade honom vilka som var i väntsalen. Han berättade ungefär hur många de var, hur många som verkade vara journalister och att tre kvinnor var klädda helt i svart och en helt i brunt. Ordföranden frågade om deras ansikten var täckta och han svarade ja, varvid ordföranden sa att de inte fick komma in i salen. Han frågade vad lagstödet var för det och ordföranden sa att det var på grund av ”lag om förbud att maskera sig” eller något liknande. Han gick ut ur salen och gick fram till kvinnorna och sa att ordföranden inte tillåter denna typ av maskering i salen, att man måste se ansiktet. Han angav ”maskeringslagen” eller ”maskeringsförbud” som skäl till ordförandens beslut, vilket av de orden han använde är han osäker på. Han sa det som han hade uppfattat att ordföranden hade sagt som skäl. Kvinnan i brunt blev väldigt upprörd och högljudd. Hon ville ha

hans och ordförandens namn och fick det. Han har varit med många gånger om att personer i samma typ av kläder har kommit till tingsrätten och närvarat vid förhandlingar. Vad han vet har ingen ordförande tidigare beslutat att inte släppa in personer i rättssalen på grund av att de har sådana kläder.

Av Stefan Wikmarks bilagda yttrande framgår att han grundade sitt beslut att inte tillåta de aktuella personerna att närvara i rättssalen under häktningsförhandlingen och i samband med att beslut avkunnades efter förhandlingen på 5 kap. 9 § första stycket första meningen rättegångsbalken (RB).

Att vakten sa till personerna att motivet för ordförandens beslut hade att göra med ”maskeringsförbud” eller ”maskeringslagen” synes bero på ett missförstånd mellan vakten och ordföranden.

Det var inte fråga om en förhandling med säkerhetskontroll enligt lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.

Jag anser, mot bakgrund av det ovanstående, att det inte finns anledning att närmare svara på DO:s frågor som rör lagen om säkerhetskontroll i domstol och lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall och dessa lagars tillämpningsområde. Inte heller anser jag det motiverat att redogöra för bestämmelser i lagen som kan ligga till grund för att utestänga någon ur allmänheten från en förhandling i den mån de inte berör den aktuella händelsen.

Att en förhandling vid domstol ska vara offentlig framgår av 5 kap. 1 § första stycket RB. Denna princip är grundlagsskyddad genom en bestämmelse i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen. Att en förhandling är offentlig innebär att allmänheten har fritt tillträde till den lokal där förhandlingen hålls. Häri ligger att envar har rätt att övervara förhandlingen utan att behöva undergå identitetskontroll eller förklara varför han önskar närvara och åhörarna kan vidare självfallet i princip vara klädda som de själva önskar (JO 1998/99 s. 53). Rätten att närvara vid domstolsförhandlingar kan dock begränsas bland annat med stöd av 5 kap. 9 § RB.

Av 5 kap. 9 § första stycket RB framgår att det ankommer på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Ordföranden får också begränsa antalet åhörare i rättssalen för att undvika trängsel.

Några allmängiltiga regler för när och hur ordföranden bör ingripa går inte att ställa upp. Vad som är ordningsstörande i rättssalen är ytterst beroende av bedömningar som ordföranden måste göra i varje enskilt fall. En viktig aspekt att ta hänsyn till vid denna bedömning är rättssäkerheten, vilken främjas av att det råder ett avspänt klimat i salen och att det inte förekommer några störande moment som distraherar de personer som medverkar. Såvitt gäller åhörare bör ett ordningsstörande beteende i allmänhet föranleda att åhöraren visas ut ur rättssalen om det inte rör sig om en sådan situation i vilken det räcker med en tillsägelse (se Fitger, Rättegångsbalken (1 nov. 2008, Zeteo) kommentaren till 5 kap. 9 §).

Bestämmelsen bör kunna tillämpas även i sådana fall där en åhörare är klädd – eller oklädd – på sådant sätt att det med fog kan göras gällande att han därigenom stör ordningen i rättssalen. Det bör emellertid framhållas att det här inte kan vara fråga om annat än fall av ren undantagskaraktär. Det kan exempelvis bli aktuellt att visa ut en åhörare ur rättssalen om hans klädsel är av sådant slag att den skulle kunna medföra ansvar för förargelseväckande beteende eller hets mot folkgrupp. Det finns däremot inte rättsligt stöd för att vid en offentlig domstolsförhandling i andra fall visa ut eller förbjuda en åhörare att komma in i rättssalen endast på den grunden att han genom sin klädsel visar att han tillhör en viss förening eller annan sammanslutning (JO 1998/99 s. 53).

Det är inte möjligt att med stöd av 5 kap. 9 § RB meddela vilka föreskrifter som helst. Rätten att meddela föreskrifter inskränker sig till situationer där det är fråga om mer konkreta eller tydliga hot mot ordningen i rättssalen. Det saknas normalt rättsligt stöd för en ordförande att begära att en person tar av sig huvudbonaden i rättssalen. Rättens ordförande bör inte heller be någon som bär en huvudbonad att ta av sig denna med mindre att det framstår som uppenbart att denna saknar religiös innebörd. Varje medborgare är vidare, enligt 2 kap. 2 § regeringsformen, gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i bl.a. religiöst hänseende (JO 2007/2008 s. 30).

Några riktlinjer eller handböcker av relevans i sammanhanget, utöver de sedvanliga rättskällorna, känner jag inte till.

Åhörare vid en domstolsförhandling är i allmänhet anonyma för rätten. När ordföranden, för att upprätthålla ordningen, vidtar åtgärder riktade mot åhörare ligger det därför i sakens natur att dessa åtgärder eller beslut oftast inte nedtecknas i protokollet. Ett beslut av det aktuella slaget kan inte överklagas av berörd åhörare.

Vilka åtgärder som behöver vidtas för att upprätthålla ordningen vid en domstolsförhandling är något som bäst bedöms av dem som är närvarande. Hur Stefan Wikmark som ordförande vid den aktuella förhandlingen resonerade vid sitt ställningstagande framgår av hans yttrande.

Enligt min mening framstår det, mot bakgrund av vad som har framkommit om omständigheterna, inte som att det var en behövlig åtgärd för att upprätthålla ordningen att inte tillåta de aktuella personerna att närvara vid häktningsförhandlingen.

Stefan Wikmark har uppgett sig inte ha haft kännedom om huruvida personernas klädsel hade någon religiös innebörd eller inte och han menar att han inte har haft något diskriminerande syfte.

Det är inte känt för mig att personer ur allmänheten tidigare har nekats att närvara vid förhandling vid tingsrätten med hänvisning till deras klädsel. Vad O.R. har berättat, enligt redogörelse ovan, bekräftar att personer med liknande klädsel som anmälarna tidigare vid ett flertal tillfällen närvarat vid förhandlingar i tingsrätten.

Stefan Wikmark uppgav i huvudsak följande.

Händelsen

Jag blev sent på em den 27 oktober ombedd att morgonen därpå ta en omhäktningsförhandling. Jag ögnade igenom akten. Det hade inte förordnats om säkerhetskontroll men stängda dörrar verkade bli aktuellt.

Strax före påropet kl. 9.00 fick jag av expeditionsvakten O.R. veta att det fanns åhörare utanför och att några av dem var maskerade så att inget annat än deras ögon syntes. Jag förklarade då för O.R. att inga helt maskerade personer skulle släppas in. För det beslutet är jag ensam ansvarig även om O.R. fick framföra saken till de berörda. Målet ropades på och ett antal personer kom in, dock inga maskerade. Förhandlingen var till en början offentlig. Därefter följde en ca 45 minuter lång del bakom stängda dörrar. Avkunnandet av häktningsbeslutet skulle sedan ske offentligt. När den häktade och ett antal åhörare kommit in kom även tre helt maskerade personer in i salen för att sätta sig på första bänk. Jag vet inte om det var samma personer som en timme tidigare varit utanför salen. Jag förklarade två gånger att helmaskerade personer inte tilläts inne i salen. Ingen av besökarna reagerade. Jag försökte då med en gest visa att de skulle gå ut. Då inte heller detta resulterade bad jag notarien ringa efter en expeditionsvakt. Försvararen yttrade något varefter även den häktade – trots sina restriktioner – sade något till åhörarna. Detta löste saken och de tre maskerade personerna gick ut. Beslutet om omhäktning avkunnades.

Kommentar

Jag eftersträvar alltid största möjliga öppenhet vid offentliga förhandlingar. Att en förhandling är offentlig är dock inte samma sak som att alla har rätt att närvara.

Många personer tvingas att infinna sig vid rättegångar, ofta mot sin vilja. Vissa måste dessutom medverka i processen. Resultatet av en domstolsförhandling kan för parter bli mycket ingripande. Det rättsliga förfarandet är omgärdat av en mängd regler. En rättssal är därför inte vilken samlingslokal som helst. Ordning och säkerhet har prioritet.

Enligt 5 kap. 9 § RB ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och meddela de ordningsregler som behövs. Bestämmelsen innehåller således inga andra begränsningar än behovet. Mycket kan inträffa under en förhandling. Regler som jag med stöd av 5 kap. 9 § RB i praktiken tillämpar kan vara följande. Kaffe lämnas utanför, hamburgare likaså, mobiler avstängda, gärna mössa av (efter JO:s uttalande 2006 dock ej huvudbonader med religiös innebörd), inget störande prat, inga högljudda kommentarer, ingen kommunikation mellan åhörare och den som kanske är häktad med restriktioner, jackor och väskor tas med ut vid pauser och under rättens överläggning, åhörare ska sitta kvar till den häktade förts ut (önskemål från transporttjänsten). Listan kan göras längre. Allt detta är givetvis inte lika viktigt men det genomgående syftet med sådana ordningsregler är att respekten för domstolen och domstolsprocessen ska upprätthållas men också – och framför allt – att en förhandling ska kunna genomföras på ett lugnt och rättssäkert sätt. Jag har aldrig stött på större problem i dessa frågor.

Jag godtar valfri klädsel i rättssalen men steget därifrån till att tillåta hel maskering av ansiktet anser jag vara för långt. Häri ligger en avgörande skillnad och där vill jag dra gränsen.

Varför det då?

Som flera andra domare tillämpar jag med stöd av 5 kap. 2 § RB en femtonårsgräns för tillträde till förhandlingen. Det skulle vara omöjligt att göra en bedömning av en åhörares ålder om inte ansiktet syntes. Vidare är det ganska vanligt med störande inslag från åhörare. I regel räcker det med en tillsägelse eller två men ibland blir man tvungen att visa ut den som stör. Vid svårigheter att identifiera den störande kan resultatet bli att fel person ombeds lämna salen. Alternativet att alla får gå ut är naturligtvis oacceptabelt. Det förekommer också att den som utvisats försöker att åter ta sig in i salen och då gärna i samband med någon paus. Rättens ordförande måste därvid ha i vart fall en chans att känna igen den aktuella personen. Annars blir utvisningen ett skämt. Detta är några exempel där ordningen i rättssalen kräver att man kan se åhörarens ansikte.

Andra situationer är de som regleras i 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § RB (vittnes, parts eller målsägandes rädsla för en närvarande person). Sådana situationer har på senare tid blivit allt vanligare. Om vittnet, parten eller målsäganden fråntas möjligheten att se och känna igen de närvarande begränsas förhörspersonens rättigheter, vilket också kan gå ut över själva förhöret. Då är det inte bara en fråga om ordning utan en fråga om rättssäkerhet.

Jag anser således att såväl ordningen som rättssäkerheten gagnas av att hel maskering inte tillåts. Ordningsregeln behövs.

Anmälarna för in religiösa dimensioner i denna fråga och menar sannolikt att jag diskriminerat dem på grund av deras religion. Jag bestrider bestämt att så är fallet. Jag visste inte vilka de aktuella personerna var. Jag visste inget om deras kön, ålder, etnicitet, religion eller kultur. Enligt O.R. uppgav de som enda förklaring att de själva valt att gå klädda som de gjorde och framförde detta på felfri svenska. Utrymmet för missförstånd bör därför ha varit minimalt. Om religiös tillhörighet trots det skulle till-

mätas betydelse så åberopade de aktuella personerna själva inte något i den delen och om religion och kultur får man från det allmännas sida inte fråga (2 kap. 2 § regeringsformen och JO 2007/08 s. 30). Då skulle det för rätten återstå att gissa, vilket är en bräcklig grund för ett beslut.

Min tillämpning av 5 kap. 9 § RB tog enbart sikte på en enda och mycket konkret omständighet – den faktiska, fysiska maskeringen. De ordningsregler jag tillämpar är generella och lika för alla. Hade åhörare täckt sitt ansikte med skidglasögon, mc-hjälmar eller – med den aktuella tidpunkten i åtanke – halloweenmasker hade mitt beslut blivit detsamma. Jag tror ingen betvivlar detta och ingen hade invänt. Att ordningsregeln nu träffade personer som dolt sitt ansikte med tyg betyder inte att dessa diskriminerats. Om jag gjort undantag för den formen av maskering hade jag tydligt ägnat mig åt särbehandling. Lika behandling kan knappast vara diskriminering.

Visst, jag kunde ha gjort det bekvämt för mig och låtsats som att jag inte såg maskeringarna men så arbetar inte en seriös domare. Därför kunde jag inte underlåta att fatta ett beslut i denna eldfängda fråga. Vad jag efteråt funderat på är om jag själv borde ha gått utanför skalskyddet och förklarat min ståndpunkt för de berörda. Dock var jag i det första läget strängt upptagen med att försöka få kontakt med åklagaren via en krånglande videolänk. I det andra läget var målet redan påropat och parterna på plats i salen.

Anmälarna påpekar att de tidigare varit närvarande vid häktningsförhandlingar utan problem. Jag betvivlar inte detta. Domare kan hantera vida bestämmelser olika, vilket för en utomstående kan förefalla märkligt. Det vore bra om DO, JO eller annan gjorde rättsläget glasklart.

Stefan Wikmark uppgav följande i sitt kompletterande yttrande till JO.

Jag hänvisar till mitt yttrande till lagmannen och DO daterat 2011-11-09. När det denna gång är JO som begär upplysningar kan jag tillägga följande.

JO uttalar i ärendet om den stickade kalotten (2007/08 s. 30) att det är rättens ordförande som i varje enskilt fall ska bedöma om ett ingripande bör ske men att det inte är möjligt att med stöd av 5 kap. 9 § RB meddela vilka föreskrifter som helst. Jag håller med om detta. Nu är dock maskeringsfrågan inte en detalj vilken som helst. Frågan om maskering i allmänna sammanhang har, till skillnad från regler om klädsel, sådan dignitet att den t.o.m. har blivit föremål för särskild lagstiftning (maskeringsförbudslagen). Föreskrifter om maskering inne i en rättssal bör mot den bakgrunden höra till de frågor som kan regleras med stöd av 5 kap. 9 § RB.

Sedan mitt beslut den 28 oktober 2011 väckt uppmärksamhet har jag kontaktats av flera åklagare och advokater. Av dessa har samtliga uttalat att de ansåg mitt beslut riktigt. Även ett stort antal domare har hållit med mig. När nu åsikterna bland domare tycks gå isär kan jag bara konstatera att det inte är ovanligt att domare har olika uppfattning i rättsliga frågor.

Låt mig till sist ge ett exempel ur verkligheten. För ett par veckor sedan hade jag huvudförhandling i ett mål som rörde mycket grov brottslighet. Två av aktörerna uttalade rädsla och vägrade yttra sig om vissa andra personer fanns i salen. Eftersom de hade svårt att peka ut de aktuella personerna begärde de att förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar, vilket jag inte ville bifalla. Så småningom lyckades aktörerna dock identifiera tre män på åhörarplats och saken löstes genom att dessa tre accepterade att lämna rättssalen under förhören med de två aktörerna. Förhandlingen och förhören kunde då genomföras så offentligt och rättssäkert som möjligt. Detta hade inte blivit fallet om åhörarna varit maskerade.

I ett beslut den 22 oktober 2012 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att de kvinnor som inte fick vara åhörare vid förhandlingen bar en traditionell dräkt som täckte kroppen och större delen av ansiktet, dock inte ögonen.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) ska domstolsförhandlingar som huvudregel vara offentliga. Denna princip är grundlagsskyddad i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (RF). Vid tillkomsten av den bestämmelsen förklarade den föredragande departementschefen att regeln utgör en värdefull komplettering av den allmänna informationsfriheten. Enligt vad han angav fungerar den insyn i domstolarnas verksamhet som möjliggörs genom förhandlingsoffentligheten indirekt som en garanti för att också övriga principer som kännetecknar en rättsstat efterlevs av domstolarna (se prop. 1975/76:209 s. 127). Offentlighetsprincipen innebär bl.a. rätt för var och en att vara åhörare vid domstolsförhandlingar utan att behöva uppge sitt namn (JO 1976/77 s. 27). Enligt 2 kap. 20 § RF får offentligheten vid en domstolsförhandling begränsas genom lag.

Enligt 5 kap. 9 § RB ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Bestämmelsen kan alltså användas för att begränsa offentligheten vid domstolsförhandlingar.

Det går inte att ställa upp några allmängiltiga regler för i vilka fall rätten kan ingripa med stöd av 5 kap. 9 § RB. Vad som ska anses ordningsstörande eller innebära ett otillbörligt beteende i rättssalen måste i stället bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se Fitger, Rättegångsbalken, 1 april 2012, Zeteo, kommentar till 5 kap. 9 §). Det vilar således ytterst på rättens ordförande att i varje enskilt fall bedöma om ett ingripande av ordningsskäl bör ske.

Även en persons klädsel kan i och för sig aktualisera en tillämpning av 5 kap. 9 § RB. Den tidigare chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh har dock i ett beslut uttalat att i förhandlingsoffentligheten ligger bl.a. att åhörare självfallet i princip kan vara klädda som de själva önskar. Han konstaterade emellertid vidare att bestämmelsen bör kunna tillämpas även i sådana fall där en åhörare är klädd – eller oklädd – på sådant sätt att det med fog kan göras gällande att han eller hon därigenom stör ordningen i rättssalen, men framhöll att det här inte kan vara fråga om annat än fall av ren undantagskaraktär. Det kan exempelvis bli aktuellt att visa ut en åhörare ur rättssalen om hans eller hennes klädsel är av sådant slag att den skulle kunna medföra ansvar för förargelseväckande beteende eller hets mot folkgrupp (JO 1998/99 s. 53).

Beslutet visar att det inte är möjligt att med stöd av 5 kap. 9 § RB meddela vilka föreskrifter avseende klädsel som helst. Rätten att meddela föreskrifter inskränker sig till situationer där det är fråga om mer konkreta eller tydliga hot mot ordningen i rättssalen såsom att rätten t.ex. förbjuder klädsel vars bärande är straffbart (Henrik Edelstam, Offentlighet och sekretess i rättegång, s. 236).

Stefan Wikmark har åberopat att det förhållandet att kvinnornas ansikten var täckta störde ordningen i rättssalen och att han därför med stöd av 5 kap. 9 § RB hade rätt att neka dem tillträde och sedermera visa ut dem från rättssalen. Stefan Wikmark har i ett yttrande till DO och ett kompletterande yttrande till JO redogjort för sin syn på olika situationer då det förhållandet att en person bär t.ex. niqab kan innebära att ordningen i en rättssal störs. Det är klart att det går att tänka sig olika situationer när rätten kan bli tvungen att ingripa. Men risken för eventuella framtida svårigheter kan naturligtvis inte åberopas till stöd för vilka förebyggande åtgärder som helst.

Enligt min mening fanns det alltså inte stöd i 5 kap. 9 § RB för Stefan Wikmarks beslut att förbjuda kvinnorna att åhöra de offentliga delarna av häktningsförhandlingen. Stefan Wikmark förtjänar därför kritik för sitt agerande.

Stefan Wikmarks handlande kan diskuteras även från en annan utgångspunkt. Mitt hittillsvarande resonemang har utgått från bestämmelser som skyddar rättegångens offentlighet. De fyra kvinnornas anmälan till DO tar i stället sikte på att de själva ansett sig diskriminerade och kränkta genom Stefan Wikmarks åtgärder.

Diskrimineringslagen (2008:567) innehåller regler som syftar till att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett bl.a. religion eller annan trosuppfattning. Enligt lagens 2 kap. 17 § är diskriminering förbjuden när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning i sin anställning har kontakter med allmänheten. Frågan om denna bestämmelses tillämplighet är föremål för handläggning hos DO på grund av den anmälan som de fyra kvinnorna har gjort. Det finns därför inte tillräckliga skäl för mig att ta upp den frågan till behandling.

Kritik mot Göteborgs tingsrätt för bristande behörighetskontroll av nämndeman

(Dnr 2661-2012)

Beslutet i korthet: En person tjänstgjorde som nämndeman vid sex brottmålsförhandlingar trots att han inte var behörig då han hade förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Tingsrätten kritiseras för sin bristande kontroll av nämndemannens behörighet.

Initiativet

I två artiklar i SvD Nyheters respektive Göteborgs-Postens nätupplaga den 19 mars 2012, med rubrikerna ”Nämndeman var omyndigförklarad” och ”Omyndigförklarad blev nämndeman”, angavs i huvudsak följande. En man som tjänstgjorde som nämndeman vid Göteborgs tingsrätt begärde den 2 april 2009 att han skulle entledigas från sitt uppdrag. En tid därefter anordnade tingsrätten förvaltarskap för mannen då han ansågs vara ur stånd att vårda sin egendom. Två år senare gjorde mannen ”comeback” och satt under perioden

oktober–december 2011 som nämndeman vid sex brottmålsrättegångar. Sedan mannen berättat för sin förvaltare att han hade jobbat i tingsrätten kontaktade förvaltaren tingsrätten som den 14 februari 2012 stängde av mannen från tjänstgöring.

Lagmannen vid Göteborgs tingsrätt, Stefan Strömberg, uttalade sig i artiklarna och uppgav bl.a. följande. ”Det finns inte någon ursäkt från vår sida. Detta borde ha upptäckts. Vi ska noggrant kontrollera nämndemännen innan de träder i tjänst. Om så skett hade vi förstås märkt att den här mannen var satt under förvaltare.”

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

Utredningen

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar om vilken prövning som gjorts avseende den valde personens behörighet och för redovisning av tingsrättens bedömning av det som kommit fram.

Tingsrätten (lagmannen Stefan Strömberg) kom in med ett remissvar till vilket fyra bilagor var fogade (*bilagorna här utelämnade, JO:s anmärkning*) och yttrade följande.

> I huvudsak stämmer de uppgifter som framgår av tidningsartiklarna, men följande kan klargöras. Den aktuelle personen var verksam som nämndeman under förra mandatperioden, från december 2006, men entledigades på egen begäran den 2 april 2009. Tingsrätten hade då haft vissa synpunkter på honom eftersom han hade kommit försent och missat förhandlingar han var kallad till. Tingsrätten förordnade om förvaltarskap enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken för honom, i beslut den 10 oktober 2009. Personen tjänstgjorde därefter som nämndeman, trots att han inte var behörig på grund av förvaltarskapet, vid tingsrätten från den 27 september 2011. När det uppdagades att nämndemannen var obehörig entledigades han omedelbart den 14 februari 2012. Under den tiden satt personen som nämndeman vid huvudförhandling i sex brottmål under november och december (tingsrättens målnummer B 9140-11, B 14605-11, B 12247-11, B 13553-11, B 5529-11 och B 13666-11). Inget av målen har överklagats och ingen i rätten var skiljaktig. Tingsrätten har den 22 mars 2012 brevledes underrättat parter och ombud om det inträffade. Enligt besked från Hovrätten i Västra Sverige den 14 maj 2012 har ingen part klagat över domvilla i något av dessa mål.
>
> Jag vill även redogöra för hur nämndemän tillsätts vid tingsrätten. De nämndemän som har utsetts av kommunfullmäktige anges i ett protokoll, som skickas till tingsrätten. Tingsrätten genomför vissa kontroller av dessa nämndemän. Denna kontroll utförs av två nämndsamordnare, som är domstolssekreterare. En blankett skickas ut till de av fullmäktige utsedda nämndemännen, där de bland annat ska ange adressuppgifter samt om de är nämndemän i hovrätten eller är närstående med annan nämndeman. I folkbokföringsregistret kontrolleras att nämndemännen har svenskt medborgarskap och är bosatta inom kommunen. I tingsrättens målhanteringssystem Vera kontrolleras om nämndemännen är försatta i konkurs, har förvaltare eller förekommer i brottmål. På handlingarna anges att kontroll mot folkbokföringsregistret och i Vera har skett. I september 2011, då den nu aktuelle personen utsågs till nämndeman, var rutinen att det var lagmannen som fattade beslut beträffande samtliga nämndemän om dessa var behöriga som nämndemän eller ej. Numera är rutinen sådan att om nämndsamordnaren anser att en nämndeman är behörig, registreras denne

som nämndeman hos tingsrätten. I de fall när nämndsamordnarna kan anta att nämndemannen inte är behörig, lämnas underlaget till lagmannen för bedömning. Lagmannen beslutar i dessa fall om personen är behörig eller inte att tjänstgöra som nämndeman vid tingsrätten.

När den nu aktuelle personen utsågs till nämndeman, upptäckte nämndsamordnaren vid kontrollen att personen förekom i Vera såsom misstänkt i ett brottmål, och tog av den anledningen ut en utskrift från Vera med de mål och ärenden där personen förekom. Det gick dock även att från detta utdrag se att personen förekom i ett ärende om förvaltarskap. Nämndsamordnaren upptäckte inte det, utan antecknade ”ej förvaltare eller konkurs” på handlingarna som gavs till mig. Jag godtog hennes uppgift om att personen inte hade förvaltare eller var försatt i konkurs, utan att kontrollera detta särskilt. Möjligen borde jag ha kontrollerat detta. Eftersom misstankarna i brottmålet hade avskrivits beträffande personen, fanns det av den anledningen inte hinder mot att förklara honom behörig som nämndeman.

Nämndsamordnarna är väl medvetna om vilka krav som gäller för nämndemän. Nämndsamordnaren har förklarat det inträffade med att hon reagerade på att personen var misstänkt i ett brottmål och att hon därför måste ha missat att personen även förekom i ett ärende om förvaltarskap. Det tycks alltså som om det är fråga om ett olycksfall i arbetet.

Sammanfattningsvis kan sägas att tingsrätten har rutiner för behörighetskontroll av nämndemän, men att tingsrätten i just detta fall, av misstag, inte upptäckte att nämndemannen var obehörig, vilket borde ha gjorts. Detta är högst beklagligt och har inneburit att rätten inte har varit domför under sex huvudförhandlingar i brottmål.

Det som inträffat har gett tingsrätten anledning att se över rutinerna. Den blankett som skickas ut till nämndemännen har numera uppdaterats, så att nämndemannen även ska ange om denne har förvaltare eller är försatt i konkurs. Oavsett vad nämndemannen svarat på frågan ska kontroll göras i Vera.

Det kan tilläggas att det måste vara ovanligt att partierna nominerar en person som är satt under förvaltarskap till nämndeman. Naturligtvis är det ändå tingsrättens ansvar att kontrollera en nämndemans behörighet. Tingsrätten kan i Vera endast kontrollera om en person förekommer i mål och ärenden vid Göteborgs tingsrätt. Det går alltså inte att se om personen förekommer i mål eller ärenden vid andra tingsrätter. Det hade inte varit någon nackdel om även de nominerande partierna gjorde vissa kontroller, eller i vart fall ställde vissa kontrollfrågor till kandidaterna. Detta gäller särskilt om domsagan är stor, som vid Göteborgs tingsrätt, eftersom tingsrättens personal svårare kan ha personkännedom om ett stort antal nämndemän.

Med anledning av tingsrättens uppgift om att kontroll av en vald nämndemans behörighet bl.a. sker genom sökningar i domstolens interna målhanteringssystem anmodades Datainspektionen att yttra sig över om ett sådant förfarande står i överensstämmelse med 9 § första stycket punkten d) personuppgiftslagen (1998:204), PUL.

Datainspektionen (generaldirektören Göran Gräslund) kom in med remissvar och yttrade följande.

Sammanfattning

Datainspektionen bedömer att en tingsrätts kontroll av en nämndemans behörighet genom sökning i målhanteringssystemet VERA inte innebär att personuppgifter kan anses behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. En sådan kontroll kan

således anses stå i överensstämmelse med bestämmelsen i 9 § första stycket punkten d) i personuppgiftslagen.

Samtidigt konstaterar Datainspektionen att en tingsrätt vid en sådan behandling av personuppgifter måste beakta bestämmelserna i förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling. Förordningen innehåller bestämmelser som begränsar för vilka ändamål en tingsrätt får föra och använda vissa register i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Enligt Datainspektionens mening får en domstols kontroll, enligt 4 kap. 6 § rättegångsbalken, av en nämndemans behörighet i verksamhetssystemet VERA anses utgöra ett led i den rättskipande och rättsvårdande verksamheten. Datainspektionen bedömer att en sådan kontroll bör kunna anses tillåten enligt förordningen när den förekommer vid handläggningen av mål och ärenden.

Bakgrund

Datainspektionen har anmodats av Riksdagens ombudsmän (JO) att inkomma med ett yttrande avseende frågan om Göteborgs tingsrätts kontroll i målhanteringssystemet VERA av en nämndemans behörighet står i överensstämmelse med 9 § första stycket punkten d personuppgiftslagen.

Bakgrunden till frågan är att JO har beslutat att granska ett fall där en person som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken har tjänstgjort som nämndeman vid Göteborgs tingsrätt. Tingsrätten har i sitt svar till JO uppgivit att tingsrätten rutinmässigt, genom sökningar i domstolens målhanteringssystem VERA, kontrollerar om valda nämndemän är försatta i konkurs, har förvaltare eller förekommer i brottmål.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Enligt 9 § första stycket punkten d) i personuppgiftslagen ska den personuppgiftsansvarige se till att personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in.

Tingsrättens behandling av personuppgifter i målhanteringssystemet VERA regleras i förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling (förordningen). Förordningen gäller, enligt 1 §, utöver personuppgiftslagen vid automatiserad behandling av personuppgifter i Högsta domstolen, hovrätternas och tingsrätternas rättskipande eller rättsvårdande verksamhet.

Enligt 2 § får en domstol föra automatiserade register över mål och ärenden som handläggs vid domstolen. Registren får användas för handläggning av mål och ärenden, fullgörande av underrättelseskyldighet som följer av lag eller annan författning, planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten samt framställning av statistik. Dessutom får domstolarna föra automatiserade register för återsökning av vägledande avgöranden, rättsutredningar och liknande information (6 §). Vid sidan av eller i anslutning till de nämnda registren får domstolarna behandla personuppgifter automatiserat i löpande text, ljudupptagningar eller ljud- och bildupptagningar enligt 7 §.

För domstolarnas behandling av personuppgifter som sker utanför den rättskipande eller rättsvårdande verksamheten gäller personuppgiftslagen.

Datainspektionen kan konstatera att det inte finns förordningsmotiv till förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling. Såvitt Datainspektionen känner till grundar sig förordningen på ett förslag från Domstolsdatautredningen. Utredningens betänkande (SOU 2001:32) kan således tjäna till vägledning för uttolkning av bestämmelserna i förordningen.

Datainspektionens bedömning

För att avgöra om en behandling av personuppgifter för något ändamål inte är oförenligt med det ändamål för vilka uppgifterna samlades in och således inte strider mot 9 § första stycket punkten d) personuppgiftslagen kan man utgå från hur en registrerad person typiskt sett skulle se på saken. Kommer man fram till att den registrerade rimligen har att räkna med att de insamlade personuppgifterna också får behandlas för det ändamålet kan det inte anses oförenligt med det ursprungliga ändamålet.

Av 4 kap. 6 § rättegångsbalken följer att en domstol ska självständigt pröva en nämndemans behörighet. Av andra bestämmelser i 4 kap. rättegångsbalken följer också att en domstol har att i andra fall pröva en nämndemans lämplighet.

En person som har varit eller blir föremål för handläggning av domstolen i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet bör således rimligen ha att räkna med att relevanta uppgifter om honom eller henne i det målet eller ärendet kan komma att användas vid domstolens behörighetskontroll av denne som nämndeman. Datainspektionen bedömer därför att en sådan behandling av personuppgifter får anses stå i överensstämmelse med bestämmelsen i 9 § första stycket punkten d) i personuppgiftslagen. Datainspektionen kan samtidigt konstatera att en tingsrätt vid en sådan behandling av personuppgifter måste beakta bestämmelserna i förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling.

Den nämnda förordningen innehåller bestämmelser som begränsar för vilka ändamål en tingsrätt får föra och använda vissa register i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Förordningen tillåter bl.a. att en domstol använder uppräknade uppgifter i ett verksamhetsregister för handläggning av mål och ärenden (se 2 §). Varken av förordningen eller av Domstolsdatautredningens betänkande (SOU 2001:32) framgår vad som avses med ”handläggning av mål och ärenden”. Det framstår dock som att Domstolsdatautredningen avsett att det ändamålet skulle ges en vid tolkning. Utredningen ansåg t.ex. att registren skulle få användas utan begränsning i den rättskipande eller rättsvårdande verksamheten under förutsättning att det handlar om mål och ärenden (SOU 2001:32 s. 107). Enligt Datainspektionens mening får en domstols kontroll enligt 4 kap. 6 § rättegångsbalken av en nämndemans behörighet anses utgöra ett naturligt led i den rättskipande och rättsvårdande verksamheten, även om ett eventuellt beslut med anledning av en sådan prövning formellt sett torde vara att hänföra till ett administrativt beslut. Datainspektionen bedömer därför att en sådan kontroll i en domstols verksamhetsregister av en nämndemans behörighet bör kunna anses tillåten enligt förordningen när den förekommer vid handläggningen av mål och ärenden.

I ett beslut den 9 november 2012 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Rättskipningen i våra domstolar sker i stor utsträckning under medverkan av nämndemän. Att nämndemän ingår i rätten bidrar till att ge allmänheten insyn i domstolarnas verksamhet. Dessutom utgör nämndemännen en garanti för att allmänna värderingar blir beaktade i den rättskipande verksamheten. En medverkan av nämndemän i domstolarna är också ägnad att upprätthålla förtroende för rättsväsendet.

Den som valts till nämndeman har alltså ett viktigt uppdrag. I en tingsrätt och en förvaltningsrätt består rätten av en juristdomare och tre nämndemän.

Varje ledamot har en röst och varje röst väger lika tungt. Det är förstås viktigt att alla ledamöter i rätten är lämpliga för sina uppdrag. De flesta juristdomare utses av regeringen i ett förfarande som måste anses innehålla tillräckliga garantier för att inga olämpliga personer utses. Nämndemännen utses däremot av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige, i allmänhet efter förslag från de politiska partier som är representerade i fullmäktige. Förfarandet är inte lagreglerat; lagstiftaren har alltså litat på att fullmäktige klarar av att sålla bort olämpliga personer.

Lagen innehåller ett antal bestämmelser med krav på dem som ska vara nämndemän. Dessa bestämmelser återfinns för de allmänna domstolarnas del i 4 kap. 6 § rättegångsbalken, RB. I bestämmelsens första stycke finns absoluta krav. Nämndemannen ska vara svensk medborgare, får inte vara underårig och får inte ha förvaltare enligt föräldrabalken. Nämndemannen måste vidare vara folkbokförd i domstolens domkrets och slutligen får nämndemannen inte ha vissa yrken som har anknytning till rättsväsendet. Om någon av dessa förutsättningar brister, kan fullmäktige inte utse personen till nämndeman.

I 4 kap. 6 § tredje stycket RB finns härutöver en regel som kan beskrivas som ett råd till den som ska utse nämndemän. Regeln föreskriver att fullmäktige till nämndemän bara bör utse sådana personer som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämpliga för uppdraget.

Ytterligare en garanti för att de formella kraven för att få bli nämndeman är uppfyllda ligger i tingsrättens uppgift enligt 4 kap. 6 § femte stycket RB att självmant kontrollera att den som fullmäktige valt till nämndeman också är behörig. Kontrollen ska alltså avse de formella kraven i 4 kap. 6 § första stycket RB, bl.a. att nämndemannen inte har förvaltare enligt föräldrabalken.

I det aktuella fallet utsåg kommunfullmäktige i Göteborg en person som hade förvaltare till nämndeman. Förutsättningen för att en person ska få en förvaltare är att han eller hon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållanden inte kan vårda sig eller sin egendom. Tingsrätten har i sitt yttrande skrivit att det inte vore någon nackdel om de nominerande partierna gjorde vissa kontroller av dem som kandiderar till uppdrag som nämndeman. Även om varken kommunfullmäktige eller de politiska partierna står under min tillsyn, vill jag säga att jag håller med tingsrätten. I det nu aktuella fallet framstår det som sannolikt att den process som lett till att fullmäktige utsett den aktuella personen till nämndeman varit bristfällig. Om partierna och fullmäktige inte är noggranna när de föreslår och utser nämndemän, riskerar domstolarna och nämndemannasystemet att hamna i vanrykte.

Normalt borde kommunfullmäktiges misstag ha upptäckts vid den kontroll som tingsrätten är ålagd att göra enligt 4 kap. 6 § femte stycket RB. Göteborgs tingsrätt har också en rutin av innebörd att den nyvalde nämndemannen får svara på frågor, att kontroll görs i folkbokföringsregistret och att en kontroll görs i målhanteringssystemet Vera. Datainspektionen har bedömt att den sistnämnda kontrollen står i överensstämmelse med personuppgiftslagens reglering och jag delar den bedömningen. Jag anser också att den beskrivna rutinen är ändamålsenlig även om – som tingsrätten också påpekat – det inte

går att se om den nyvalde nämndemannen förekommer i ärenden hos andra tingsrätter.

I det aktuella fallet uppmärksammade tingsrätten inte vid den behörighetskontroll som företogs att nämndemannen i fråga hade förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Det inträffade har inneburit att tingsrätten inte varit domför vid sex huvudförhandlingar i brottmål, vilket naturligtvis är mycket allvarligt. Även om detta, som framkommit, berott på ett beklagligt förbiseende kan tingsrätten inte undgå kritik.

Eftersom mitt beslut berör domstolarnas användning av målhanteringssystemet Vera skickar jag en kopia av beslutet till Domstolsverket för kännedom.

Kritik mot Ystads tingsrätt för att åhörare nekades tillträde till en påbörjad huvudförhandling och för utformningen av tingsrättens riktlinjer för studiebesök

(Dnr 1774-2012)

Beslutet i korthet: Tingsrätten kritiseras för att ha nekat åhörare tillträde till en offentlig förhandling. Dessutom får tingsrätten kritik för hur dess riktlinjer för studiebesök hade utformats.

Anmälan

S.R. framförde i en anmälan klagomål mot Ystads tingsrätt och uppgav följande. Han kom till tingsrätten tillsammans med en lärare och ett antal studiekamrater vid Lunds universitet för att vara åhörare vid en huvudförhandling. Förhandlingen hade börjat tio minuter tidigare, och tingsrättens receptionspersonal ville av den anledningen inte släppa in dem i förhandlingssalen förrän det blev paus, med hänvisning till att detta skulle vara ordningsstörande. En väktare hotade att kasta ut dem om de ändå gick in. De släpptes in först när domen avkunnades två timmar senare.

Utredning

Ärendet remitterades till tingsrätten som uppmanades att lämna upplysningar om vad som anförts i anmälan samt redovisa sin bedömning av vad som kommit fram. Tingsrätten (lagmannen Thomas Johansson) svarade följande.

> Studiebesöket var inbokat till en huvudförhandling i ett mål som gällde miljöbrott. Förhandlingen var offentlig.
>
> Domstolsverket har utfärdat rekommendationer för studiebesök till rättegångar. Med stöd av dessa har tingsrätten utfärdat egna riktlinjer för studiebesök. För att en förhandling inte ska störas rekommenderas en studiegrupp att komma och gå i anslutning till att en förhandling påbörjas eller avslutas eller i samband med en paus. Domstolsverkets och tingsrättens riktlinjer vid studiebesök bifogas yttrandet [*se nedan, JO:s anmärkning*].
>
> Jag har samtalat med berörd personal och fått besked om att anmälarens beskrivning av det inträffade i allt väsentligt är korrekt bortsett från att berörd tjänsteman/tjänstemän ställt sig frågande till påståendet om att

han/de skulle ha sagt att han/de skulle ha avvisat studenterna från rättssalen om de, trots anvisningen om att avvakta en paus, skulle ha gått in i rättssalen. Tjänstemännen som var i tingsrättens reception har uppgett att de inte på något sätt har velat hindra studiegruppen från att besöka rättegången men att de bett gruppen vänta med att gå in i rättssalen till en paus för att inte störa ett pågående förhör i rättegången. Vanligtvis tas det pauser i rättegångar men det gjordes det inte i det här fallet. Tjänstemannen/tjänstemännen beklagar djupt det inträffade och hänvisar till det självklara i att offentlighetsprincipen ska gälla i rättegångar som inte hålls inom stängda dörrar.

Jag konstaterar att studiegruppen inte fick tillträde till rättegången trots att den var offentlig. Ordningsföreskrifterna vid rättegångsbesök är rekommendationer till dem som besöker rättegångar. Syftet med rekommendationerna är att tillgodose intresset av att rättegångar störs så lite som möjligt. Och det har enligt tjänstemännen också varit syftet med handlandet. Föreskrifterna eller rekommendationerna har dock självfallet inte en sådan dignitet att de kan sättas före principen om förhandlingars offentlighet. Studiegruppen skulle därför ha ägt tillträde till rättssalen. Väl därinne hade rättens ordförande fått avgöra om förhandlingen stördes av studiebesöket. Det inträffade är beklagligt och beror på olyckliga omständigheter.

Jag har haft en genomgång med de tjänstemän som har hand om studiebesök och som tjänstgör i tingsrättens reception och därvid klargjort föreskrifternas karaktär i förhållande till den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. Genom denna åtgärd anser jag mig ha försäkrat mig om att händelser, som den inträffade, inte upprepas.

Till remissvaret fogades tingsrättens respektive Domstolsverkets riktlinjer vid studiebesök. Under rubriken ”Tänk på detta inför studiebesöket” stod i tingsrättens riktlinjer bl.a. följande antecknat.

Tänk gärna på att inför besöket informera gruppen om att:

- det inte är tillåtet att störa förhandlingen genom samtal eller liknande,
- det inte är tillåtet att ha mobiltelefoner påslagna i förhandlingssalen,
- det inte är tillåtet att fotografera och filma under förhandlingen,
- det är inte tillåtet att fotografera och filma i domstolsbyggnaden,
- förhandlingar kan ställas in med kort varsel,
- byte av sal kan ske med kort varsel vilket eventuellt innebär att mindre antal åhörare kommer in i salen,
- närstående till målsägande, tilltalade har förtur till en del sittplatser,
- kommer det andra åhörare kan man inte ”boka” alla sittplatser utan ni får komma överens om vilka som skall närvara i salen,
- inspelning av ljud får endast ske med rättens godkännande,
- dagens förhandlingar visas vid entrén via dataskärm,
- mössor, kepsar m.m. tages av när man går in i salen,
- rätten kallar in samtliga parter till aktuell sal via högtalarsystem,
- persedlar som jackor, väskor och dylikt får av säkerhetsskäl inte lämnas kvar i sal i samband med pausuppehåll,
- skrymmande föremål såsom paket och väskor får inte lämnas kvar i tingsrättens lokaler utan att ägare finns direkt i närheten,
- tingsrätten ansvarar inte för kläder i kapprum.

För att inte förhandlingen ska störas bör gruppen komma och gå i anslutning till att en förhandling påbörjas eller avslutas eller i samband med en paus. Parter och ombud släpps in först i förhandlingssalen.

Under samma rubrik angav de riktlinjer som Domstolsverket utfärdat följande.

Tänk gärna på att inför besöket informera gruppen om att:

- det inte är tillåtet att störa förhandlingen genom samtal eller liknande,
- det inte är tillåtet att äta eller dricka under förhandlingen,
- det är en sedvana att ta av mössa/keps i rättssalen,
- det inte är tillåtet att ha mobiltelefoner påslagna i förhandlingssalen,
- det inte är tillåtet att fotografera och filma under förhandlingen.

För att inte förhandlingen ska störas bör gruppen komma och gå i anslutning till att en förhandling påbörjas eller avslutas eller i samband med en paus.

Med anledning av det som framkommit anmodades tingsrätten att lämna kompletterande upplysningar. Av yttrandet skulle framgå vilka överväganden som hade gjorts i samband med utformningen av tingsrättens riktlinjer, särskilt de anvisningar som lämnats för fotografering och filmning i domstolsbyggnaden samt inspelning av ljud. Yttrandet skulle även innefatta tingsrättens bedömning av riktlinjernas förenlighet med gällande lagstiftning, särskilt bestämmelsen i 5 kap. 9 § rättegångsbalken, RB.

Tingsrätten (Thomas Johansson) lämnade följande kompletterande yttrande.

Som uppgavs i förra yttrandet har Domstolsverket utfärdat rekommendationer för studiebesök till rättegångar och med stöd av dessa har tingsrätten utfärdat egna riktlinjer för studiebesök. Domstolsverkets och tingsrättens riktlinjer vid studiebesök bifogades yttrandet.

Som framgick av förra yttrandet har jag haft en genomgång med de tjänstemän som har hand om studiebesök och som tjänstgör i tingsrättens reception och därvid klargjort riktlinjernas karaktär i förhållande till den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. Vid genomgången observerade jag tyvärr inte avvikelserna som finns i Domstolsverkets rekommendationer och de riktlinjer som tingsrätten på egen hand utfärdat och som har skickats till besökande till tingsrätten. Det är oklart när och hur tingsrättens egna riktlinjer har tillkommit. Jag vet därför inte vilka överväganden som har gjorts vid tillkomsten av dessa.

Jag konstaterar att tingsrättens riktlinje om att det inte är tillåtet att fotografera eller filma i domstolsbyggnaden saknar stöd i 5 kap. 9 § andra stycket RB. Den allmänna regeln om att det är tillåtet att fotografera på allmän plats bör vara tillämplig på andra platser i domstolsbyggnaden än i rättssalen. Tingsrätten har därför inte någon laglig möjlighet att förbjuda fotografering på andra platser än i rättssalen.

Av nyssnämnda lagrum framgår att rätten får förbjuda annans ljudupptagning eller ljudöverföring under ett förhör, om det kan antas att upptagningen eller överföringen besvärar den som hörs i sådan grad att det blir till men för utredningen. I tingsrättens riktlinjer sägs det att inspelning av ljud får ske endast med rättens godkännande. Av detta kan man få det felaktiga intrycket att det gäller ett absolut förbud mot att spela in rättegången. Tingsrättens riktlinje kan därför inte anses stå i överensstämmelse med rättegångsbalkens bestämmelse.

Det framgår av tingsrättens riktlinjer att mössor och kepsar tas av när man går in i rättssalen. Enligt 5 kap. 9 § första stycket RB ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och meddela de ordningsregler som behövs. Det är därför ordföranden som avgör om det är tillåtet att ha en mössa/keps på sig i rättssalen. I Domstolsverkets rekommendation sägs det att det är sedvana att man tar av mössa/keps i rättssalen. Den formuleringen ger mer intryck av att vara en rekommendation till den som besöker tingsrätten. Jag anser dock att även den formuleringen kan sättas ifråga med hänsyn till att det är rättens

ordförande som är adressat för tillämpningen av regeln om upprättande av ordningen i rättssalen.

Tingsrättens rekommendation om ”bokning” av sittplatser och vilka som har förtur till sittplatserna i salen lär ha tillkommit för att sådana frågor i förväg ska kunna lösas på ett praktiskt sätt. Men det är, som sagt, ytterst ordföranden som avgör frågor som rör ordningen i rättssalen.

Jag har nu haft en förnyad genomgång med berörd personal och klargjort vad som gäller om fotografering eller annan bildupptagning eller om ljudupptagning eller ljudöverföring i domstolens lokaler. Jag har även klargjort för personalen att det är ordföranden som upprätthåller ordningen i rättssalen. Sedan den 23 april 2012 använder tingsrätten enbart Domstolsverkets riktlinjer om vad som gäller vid ett domstolsbesök. Tingsrätten har, trots ifrågasättandet av Domstolsverkets upplysning i sina föreskrifter om sedvanan om att ta av sig mössa/keps i rättssalen, valt att behålla denna punkt med hänsyn till att det är just en rekommendation och inte en förhållningsregel till den besökande. Det är sedan ordföranden som får avgöra om det är tillåtet för en person att ha kepsen eller mössan på sig i rättssalen.

Avslutningsvis vill jag framhålla att det är angeläget att rekommendationer vid domstolsbesök i linje med offentlighetsprincipen ger ett mer välkomnande intryck för allmänheten än vad tingsrättens tidigare rekommendationer eller riktlinjer förmedlar.

S.R. yttrade sig över remissvaren.

I ett beslut den 20 november 2012 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Studiebesöket

Av 2 kap. 11 § andra stycket och 20 § regeringsformen, RF, framgår att en förhandling vid en domstol ska vara offentlig om inte annat föreskrivs i lag. Principen om offentlighet vid domstolsförhandlingar upprepas i 5 kap. 1 § första stycket RB. Det finns undantag från denna princip. Rätten kan av sekretesskäl besluta att en förhandling, helt eller delvis, ska hållas inom stängda dörrar, vilket innebär att åhörare stängs ute från förhandlingen eller från delar av den. Rätten kan också besluta att en förhandling i ett brottmål där den tilltalade är under 21 år ska hållas inom stängda dörrar (27 § andra stycket lagen [1994:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

Enligt bestämmelsen i 5 kap. 9 § första stycket RB ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Ordföranden får också begränsa antalet åhörare i rättssalen för att undvika trängsel. Vad som ska anses vara ordningsstörande eller innebära ett otillbörligt beteende i rättssalen måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se Fitger, Rättegångsbalken, 1 april 2012, Zeteo, kommentaren till 5 kap. 9 § RB).

Det är sålunda rätten som fattar beslut om stängda dörrar och rättens ordförande som ansvarar för ordningen i rättssalen.

Även om det råder olika uppfattningar om händelseförloppet är det klarlagt att tingsrättens receptionspersonal anvisade åhörarna att invänta en paus i förhandlingen innan de fick gå in i rättssalen, utan att något beslut om stängda

dörrar hade fattats från rättens sida. Förfarandet att uttryckligen neka åhörarna tillträde till den pågående förhandlingen stred mot den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen. För detta förtjänar tingsrätten kritik.

Tingsrätten har beklagat det inträffade, och jag utgår ifrån att de åtgärder som tingsrätten har vidtagit för att förhindra att det som skedde ska upprepas är tillräckliga.

Tingsrättens riktlinjer för studiebesök

De riktlinjer som tingsrätten formulerat har haft sin utgångspunkt i Domstolsverkets rekommendationer för studiebesök (som bl.a. finns utlagda på Domstolsverkets hemsida), dock med vissa ändringar och tillägg. Av utredningen har framkommit att riktlinjerna funnits att hämta i tingsrättens reception och att de skickats ut i förväg till besökare vid tingsrätten. Rekommendationer av detta slag är naturligtvis inte bindande. Det ligger emellertid i sakens natur att allmänheten uppfattar dem annorlunda och anpassar sig efter dem. Det är därför viktigt att riktlinjer av detta slag återspeglar det regelverk som verkligen gäller samt att tingsrättens personal är informerad om vad de innebär och vad de grundar sig på. Det är naturligtvis oacceptabelt att från en domstols sida lämna förhållningsorder som, utan lagstöd, inskränker grundläggande fri- och rättigheter. Detta gäller oavsett hur riktlinjerna tillämpas i praktiken.

JO har tidigare konstaterat att huvudregeln måste vara att enskilda, i myndighetslokaler till vilka allmänheten har tillträde, även har rätt att fotografera (JO:s beslut 2011-02-25, dnr 3909-2010). Det gäller särskilt i domstolslokaler med tanke på vikten av att allmänheten har insyn i domstolarnas verksamhet. Enligt min mening fanns det därför inte förutsättningar för tingsrätten att generellt förbjuda fotografering och filmning i domstolsbyggnaden i samband med studiebesök.

Det finns inget allmänt förbud mot ljudupptagning i samband med en förhandling. Rätten får under vissa förutsättningar förbjuda ljudupptagning under ett förhör om det besvärar den som hörs så att det blir till skada för utredningen. En ljudupptagning kan härutöver vara otillåten i vissa fall där inspelningen stör själva ordningen i rättssalen. Att rent generellt föreskriva att inspelning av ljud kräver rättens godkännande är därför, som tingsrätten också skriver i sitt remissvar, missvisande. Presumtionen är tvärtom att ljudinspelningar är tillåtna.

Jag är alltså kritisk till den utformning som tingsrättens riktlinjer har haft i de delar de avsett fotografering och filmning i domstolsbyggnaden samt ljudinspelning. Jag noterar med tillfredsställelse att tingsrätten nu har reviderat riktlinjerna.

Kritik mot ett hovrättsråd i Svea hovrätt och mot hovrätten för hanteringen av ett utkast till fällande dom i ett brottmål

(Dnr 4620-2011)

Beslutet i korthet: Ett brottmål skrevs av. I stället för avskrivningsbeslutet expedierade hovrätten ett utkast till fällande dom till bl.a. den offentlige försvararen. Hovrätten och ett hovrättsråd vid hovrätten kritiseras för sin hantering av detta utkast.

Anmälan

Advokaten B.H. framförde i en anmälan klagomål mot Svea hovrätt och ifrågasatte bl.a. domstolens objektivitet under handläggningen av ett brottmål där han var ombud och offentlig försvarare för den tilltalade. Till anmälan fogade han bl.a. ett utkast till dom daterat i augusti 2011, en skrivelse från presidenten i Svea hovrätt, Fredrik Wersäll, daterad den 30 augusti 2011, en skrivelse från Fredrik Wersäll daterad den 7 september 2011 jämte yttranden från hovrättslagmannen Staffan Lind och hovrättsrådet Peter Borgström.

Utredningen

Attunda tingsrätts dom i mål B 3941-10 hämtades in och granskades.

Av utredningen och anmälan med bilagor framgick i huvudsak följande. Den tilltalade åtalades för sexuellt tvång men frikändes från ansvar av Attunda tingsrätt. Åklagaren och målsäganden överklagade domen till Svea hovrätt. Målet sattes ut till huvudförhandling den 11 mars 2011 och som referent utsågs hovrättsrådet Peter Borgström. Den tilltalade inställde sig inte till huvudförhandlingen, varför den ställdes in. Målet sattes därefter ut till ny huvudförhandling den 23 augusti 2011 men inte heller vid detta tillfälle inställde sig den tilltalade. Såväl åklagaren som målsäganden återkallade vid tillfället sina överklaganden, varefter målet i beslut samma dag skrevs av från vidare handläggning.

Den 26 augusti 2011 mottog B.H. via e-post från Svea hovrätt ett utkast till dom daterat i augusti samma år. Utöver parternas yrkanden och inställning anges bl.a. följande under ett avsnitt rubricerat ”Skuld”.

> Hovrätten instämmer i tingsrättens bedömning av O.H.S:s under utredningens gång skiftande och vacklande uppgifter. Hovrätten har heller ingen annan åsikt än tingsrätten när det gäller frågan om vilken uppfattning O.H.S. haft om målsägandens ålder.
>
> – – –
>
> De anmärkningar tingsrätten gjort om bevisverkan av videoinspelade förhör med barn är naturligtvis riktiga, men det kan framhållas att det i detta fall är fråga om att värdera och ta ställning till en tonårig flickas utsaga, inte ett litet barns berättelse. Målsäganden har lämnat sina uppgifter på ett trovärdigt sätt och det har inte framkommit något som medför att tillförlitligheten av hennes uppgifter kan sättas i fråga. Att målsägandens uppgifter om vad som inträffat är riktiga vinner också stöd av vad som – genom de utsagor som lämnats av J.S. och målsägandens mamma – framkommit

om målsägandens reaktioner på det inträffade. Med hänsyn till det anförda sätter hovrätten full tilltro till målsägandens uppgifter om vad som hänt.

– – –

Hovrätten vill för sin del peka på följande replikskiften i det videoinspelade förhör med målsäganden som hölls den 25 maj 2010: Förhörsledaren: ”… Jag vet ju att du berättade för Hampus (en tidigare förhörsledare; hovrättens anm.) att när han tog tag i din hand att du stretade emot. ”Målsäganden: ”Alltså jag stretade inte emot så där jättemycket, lite lätt. ”Förhörsledaren: ”Reagerade han när du stretade emot då?” Målsäganden: ”Nej, jag tror, alltså det kändes som att h(a)n tog i mer då.” Som ovan framhållits utgår hovrätten vid sin prövning från målsägandens beskrivning av händelseförloppet och denna innebär att målsäganden till en början stretat emot ”lite lätt” och att O.H.S. då ”tog i mer”. Vad som här framkommer bör ses mot bakgrund av att målsäganden, enligt vad som framgår av nämnda videoförhör, började gråta när O.H.S. tog hennes hand och stoppade den innanför sina byxor och att målsäganden dessförinnan klargjort att hon hade en flickvän och att hon inte tyckte om killar. – Mot denna bakgrund innebär vad som framkommit om händelseförloppet att O.H.S. enligt hovrättens uppfattning utsatt målsäganden för ett olaga tvång, varigenom hon förmåtts onanera åt honom, låt vara att det använda våldet – särskilt om det ses isolerat från det övriga händelseförloppet – varit av lindrig karaktär. Att O.H.S. inte skulle utövat detta tvång med sådant uppsåt som krävs för straffansvar framstår som uteslutet.

Det anförda medför att O.H.S. till skillnad från vad tingsrätten kommit fram till, skall fällas till ansvar för sexuellt tvång.

Under ett avsnitt rubricerat ”Skadestånd” anges följande.

Med hänsyn till utgången i skuldfrågan är O.H.S. skadeståndsskyldig gentemot målsäganden. Vid bedömningen av storleken på det skadestånd som skall utdömas bör beaktas att O.H.S:s beteende – enligt vad utredningen visar – medfört att målsäganden blivit störd i sin tillvaro och att hon utsatts för en relativt allvarlig kränkning. På grund härav och med beaktande av det uttryck gärningen tagit sig finner hovrätten de av målsäganden i skadestånd fordrade beloppen vara skäliga. Om räntan råder ingen tvist.

Det anförda leder till att målsägandens skadeståndstalan, med ändring av tingsrättens dom, skall bifallas.

Med anledning av det inträffade skrev B.H. till Fredrik Wersäll och bad om en förklaring. Fredrik Wersäll svarade skriftligen den 30 augusti 2011 och bad att få återkomma efter det att saken hade utretts närmare. Den 7 september samma år återkom Fredrik Wersäll med följande skrivelse.

Angående expediering av utkast till dom i Svea hovrätts mål nr B 6452-10

I ovan rubricerat mål hölls huvudförhandling i Svea hovrätt den 23 augusti 2011. Vid huvudförhandlingen återkallade åklagaren och målsäganden sina överklaganden och målet avskrevs. I samband med den elektroniska expedieringen av avskrivningsbeslutet skickades av misstag i stället ett utkast till dom ut.

Jag har inhämtat yttranden från hovrättslagmannen Staffan Lind och hovrättsrådet Peter Borgström. Jag hänvisar till dessa yttranden om vad som inträffat och vill därutöver framföra följande.

Det är enligt min mening inte anmärkningsvärt i sig att en domare förbereder en kommande huvudförhandling och votering genom att skriva

ned tänkbara argumentationslinjer för olika utgångar, i vart fall till den gräns att ett sådant arbetsmaterial inte behandlar värderingar av muntlig bevisning som avses läggas fram först vid huvudförhandlingen. Arbetsmaterial av detta slag bör dock inte läggas in i målhanteringssystemet eller på annat sätt finnas tillgängligt så att det riskerar att spridas. I detta avseende har misstag skett. Spridningen av det aktuella domsutkastet riskerar att ge en bild av att hovrättens domare har en förutfattad mening i de mål som ska behandlas, vilket kan leda till att förtroendet för domstolens opartiskhet och objektivitet rubbas. Det finns all anledning att se allvarligt på det inträffade ur denna aspekt. Med anledning härav överväger vi nu att se över rutinerna för dokumenthantering i vårt digitala målhanteringssystem. Jag har inte bedömt att händelsen bör föranleda några åtgärder därutöver från min sida.

I till skrivelsen bifogat yttrande från lagmannen Staffan Lind uppgavs bl.a. följande.

När togs utkast till dom fram

Inför huvudförhandlingar upprättas i varje mål ett s.k. tryck. Det tas fram av en domstolssekreterare och innehåller bl.a. en stomme till en kommande dom. De enda uppgifter som finns i den är formella uppgifter om parter m.m., parternas yrkanden och inställningar samt vilka ledamöter som kommer att delta i det kommande avgörandet. Trycket delas i regel ut till ledamöterna cirka en vecka före huvudförhandlingen.

I det aktuella målet togs, så vitt framgår av utredningen av detta ärende, ett tryck fram inför förhandlingen i mars 2011. Ett dokument med en stomme till kommande dom påbörjades i VERA och bifogades trycket.

Inför den kommande huvudförhandlingen förberedde sig hovrättsrådet Peter Borgström, enligt hans yttrande i detta ärende, inför förhandlingen och voteringen på så sätt att han för egen del tog fram flera dokument med olika tänkbara alternativ till utgång i målet, såväl friande som fällande. Av förbiseende sparade han ett av dokumenten i VERA.

Inför huvudförhandlingstillfället i augusti 2011 togs ett nytt tryck fram. Till det fogades dokumentet med utkast till dom. De enda ändringar i dokumentet som då gjordes av den domstolssekreteraren som tog fram trycket var att uppgifterna om datum och rättens sammansättning uppdaterades.

Av tillgänglig utredning framgår således att utkastet till dom togs fram inför huvudförhandlingstillfället i mars 2011.

Mina iakttagelser inför och efter huvudförhandlingstillfället den 23 augusti 2011

Till huvudförhandlingen hade jag delat in en sits med mig själv som ordförande, hovrättsrådet M.U. som referent och adjungerade ledamoten A.M. som tredje ledamot. Dessutom hade två nämndemän delats in.

Trycket delades ut till mig och övriga ledamöter sannolikt i början av vecka 33 2011. På grund av sjukdom i en annan sits ersatte jag A.M. med tf. hovrättsassessorn D.S. som fick trycket torsdag eller fredag i vecka 33.

Måndag den 22 augusti fick jag besked om att den tilltalade sannolikt inte skulle inställa sig och att åklagaren övervägde att återkalla målet. Jag hade då på grund av andra arbetsuppgifter ännu inte tagit del av trycket.

Samma dag återkom M.U. från semester och vi konstaterade att det sannolikt inte skulle bli någon huvudförhandling, men att åklagaren inte avsåg att återkalla överklagandet före förhandlingstillfället.

Eftersom det sannolikt inte skulle bli någon huvudförhandling gick jag endast översiktligt igenom trycket. Men jag noterade till min förvåning att det fanns ett utkast till dom i målet. Jag vidtog då ingen åtgärd.

Den 23 augusti 2011 inställde sig inte den tilltalade till huvudförhandlingen och efter återkallelse avkunnade hovrätten ett beslut om avskrivning. I samband med förhandlingen berördes inte frågan om utkastet till dom eftersom ett avgörande i sak inte var aktuellt. Min arbetsbelastning var hög och efter förhandlingen gick jag vidare till andra arbetsuppgifter och jag tog således inte upp frågan om utkastet till dom med övriga ledamöter.

Den 29 augusti 2011 fick jag ett meddelande från lagmannen vid Attunda tingsrätt om en felaktig expediering. Jag tog inte närmare del av meddelandet utan vidarebefordrade det till avdelningens kanslföreståndare L.J. och bad henne följa upp detta. Några timmar senare samma dag fick jag besked om vad som hade inträffat. Jag bad då kanslföreståndaren att expediera avskrivningsbeslutet till parterna och tingsrätten samt följa upp den felaktiga expedieringen med domstolssekreteraren när denna återvände från ledighet. Jag vidtog inte någon ytterligare åtgärd.

Hur gick den felaktiga expedieringen till

När hovrätten expedierar avgöranden skickas de bland annat på elektronisk väg. I sådana fall bifogas dokumentet med avgörandet till e-postmeddelandet.

Efter kontakt med kanslföreståndaren och den domstolssekreterare, E.S., som expedierade avgörandet i målet, är det klarlagt att den felaktiga expedieringen skedde på grund av att fel avgörande kom att kopplas till de meddelanden som skickades på elektronisk väg till parterna och tingsrätten.

Avslutningsvis kan noteras att i de delar som det aktuella avskrivningsbeslutet expedierades genom att avgörandet skickades i pappersform expedierades rätt dokument.

I till skrivelsen bifogat yttrande från hovrättsrådet Peter Borgström uppgavs följande.

Min hantering av hovrättens mål B 6452-10

Under förberedelsen av målet har jag under viss tid varit indelad som referent. Däremot har jag inte deltagit i avgörandet av målet i fråga (och inte heller medverkat vid utsändande/expediering eller undertecknande av några dokument i målet).

Kort före en inställd förhandling i målet har jag på mitt USB-minne, med utnyttjande av befintlig mall för blivande dom, såsom ett led i förberedandet av målet och votering nedtecknat rubrik, recit och tänkbara argumentationslinjer i skilda frågor. Så har skett i flera åtskilda dokument, där vissa möjliga tentativa argument och skäl utmynnat i olika tänkbara – såväl friande som fällande – utgångar. Ett av dessa dokument – som enligt vad jag kunnat se inte innehåller något utkast till domslut – har genom ett missgrepp från min sida vid hanteringen av mitt USB-minne, där dokumenten skrivits, hamnat i hovrättens interna målhanteringssystem VERA. Sedan den huvudförhandling, där jag var indelad som referent, inställts och min befattning med målet upphört, har jag förbisett att utplåna dokumentet i fråga i VERA. De ändringar i detta dokument av namnen på de domare som var tänkta att delta i ett blivande avgörande har inte gjorts av mig.

> Nämnda dokument med mitt förberedelsearbete – innehållande olika typer av möjliga argument för såväl friande som fällande utgångar – finns kvar på mitt USB-minne.

Ärendet remitterades till hovrätten för upplysningar över vad som anförts i anmälan och bedömning av det som kommit fram.

Hovrätten (presidenten Fredrik Wersäll) kom in med ett remissvar till vilket fogades ett yttrande från Peter Borgström.

Peter Borgström uppgav i huvudsak följande.

> När jag blev uppmärksammad på det inträffade, överlämnade jag fortast möjligt till hovrättslagmannen Staffan Lind i samband med en muntlig redogörelse för mina åtgärder det dokument som innehåller utkast till möjliga argument och skäl för en friande utgång. Även i samband med att jag strax härefter muntligen samma dag redovisade mina åtgärder för presidenten Fredrik Wersäll redogjorde jag för förekomsten av det dokumentet.
>
> – – –
>
> Vid studium av tingsrättens dom och utskrift av ett målsägandeförhör, som återgetts i skriftlig dialogform samt troligen också videoupptagning, har jag synbarligen i vardera dokumentet nedtecknat utkast till – på detta stadium – möjliga argument och skäl för en fällande respektive friande utgång. I sammanhanget kan till viss jämförelse pekas på de vidsträckta möjligheter till hänvisning som numera föreligger. I det dokument som felaktigt kommit att expedieras finns uppenbarligen inget utkast till domslut. I båda dokumenten har utkasten till – på detta stadium – tänkbara argument skälsvis fullföljts med en fällande respektive friande utgång. Redan härav framgår att jag inte haft någon förutfattad mening om målets utgång efter en eventuell huvudförhandling.
>
> Orsaken till att just ett av två möjliga dokument felaktigt kom att sparas i det s.k. VERA-systemet vet jag inte; det är möjligt att jag förbisåg att där utplåna båda dokumenten.
>
> Jag beklagar att saken nu kommit att uppfattas så att min objektivitet sätts i fråga. I framtiden kommer jag visligen att avstå från denna typ av ”överambitiöst” förberedelsearbete, vilket redan av tidsskäl normalt inte sker.

Fredrik Wersäll anförde i huvudsak följande.

> Det inträffade är självfallet mycket beklagligt. Det kan inte accepteras att domstolen agerar på ett sätt som kan ge intryck av att en domare bestämt sig i förväg inför en huvudförhandling där muntlig bevisning ska tas upp eller läggas fram genom uppspelning, såsom i förevarande fall.
>
> Det är i och för sig önskvärt att domarna kommer väl förberedda till huvudförhandlingen. Att för sitt eget behov skriva ner tänkbara argumentationslinjer, särskilt i rättsligt mer komplicerade mål, måste givetvis accepteras. Det är från rättssäkerhetssynpunkt samtidigt väsentligt att domaren går in i huvudförhandlingen med ett öppet sinne och inte, ens för sig själv, värderar bevisningen i förväg. Att på det sätt som här skett skriva ett i det närmaste fullständigt domsutkast är inte ett normalt arbetssätt.
>
> Det är en omdiskuterad fråga i vilken utsträckning en domare ska ta del av utredningsmaterial i förväg. Det finns inte några formella hinder mot att en domare före huvudförhandlingen i ett brottmål tar del av materialet i akten, inklusive dokumenterade förhör. En annan sak är att det länge har förts en diskussion kring huruvida detta är en lämplig ordning. Ett illustrativt exempel på hur frågan debatterats återfinns i rapporten från JK:s rättssäkerhetsprojekt ”Felaktigt dömda”. I rapporten framförs synpunkten att det inte är någon naturlag att en domare som är aktiv och engagerad för att

bringa klarhet i de frågor över vilka han ska döma a priori framstår som partisk.

För egen del är jag av uppfattningen att en domare bör iaktta stor försiktighet med att ta del av utredningsmaterial i förväg, undantaget givetvis skriftlig bevisning till vilken hänvisning kan förväntas ske. Att i förväg ta del av förhörsutsagor som är avsedda att tas upp eller läggas fram vid huvudförhandlingen anses nog av de flesta numera normalt sett som olämpligt (jfr dock prop. 1986/87:89 s. 99 ff.).

Det sagda gäller i vart fall för domare i tingsrätt. I hovrätten är situationen delvis annorlunda. Här finns en dom, som inte sällan innehåller fylliga referat av muntliga utsagor, som underlag för prövningen. Det är en självklarhet att domarna i hovrätten noga ska studera domen innan förhandlingen.

I förevarande fall var förhållandena speciella i den meningen att ett under förundersökningen hållet videoförhör åberopades som bevisning även i hovrätten. Mot bakgrund av vad jag ovan anfört är det naturligaste i denna situation enligt min uppfattning att nöja sig med att studera domen i förväg och inte ta del av det fullständiga förhöret. Med nuvarande reglering i rättegångsbalken torde dock denna fråga närmast vara att uppfatta som domaretisk snarare än rättslig.

Med detta sagt vill jag under alla förhållanden åter understryka att arbetsmaterial av det slag som det är fråga om i ärendet inte bör läggas in i målhanteringssystemet eller på annat sätt finnas tillgängligt så att det riskerar att spridas och att det finns all anledning att se allvarligt på det inträffade även ur denna aspekt. För att förebygga att något liknande inträffar igen har de interna riktlinjerna för användandet av målhanteringssystemet VERA reviderats och samtliga medarbetare informerats om att en sådan revidering skett.

Avslutningsvis vill jag kort kommentera det förhållandet att de domare som var avdelade för målet inte agerade när de såg domsutkastet i trycket inför huvudförhandlingen. Att det fanns ett i det närmaste fullständigt utkast till dom måste ha framstått som extraordinärt. Frågan om tryckets innehåll borde med hänsyn härtill ha väckts på avdelningen. Att det fanns anledning att förvänta att målet inte skulle prövas i sak är en rimlig förklaring, om än ingen ursäkt.

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

I ett beslut den 23 november 2012 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Inledning

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska en domstol i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en domstol. Även hur domstolens agerande uppfattas är av betydelse. Man talar ibland om en subjektiv och en objektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Det subjektiva är hur domstolen själv anser sig ha agerat medan det objektiva är hur domstolens agerande kan uppfattas utifrån (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2010, s. 59). Förtroendet för rättsskipningen kräver naturligtvis att domare i olika sammanhang uppträder på ett sådant sätt att tilltron till deras opartiskhet, objektivitet och vederhäftighet inte sätts i fråga.

B.H. har – mot bakgrund av att hovrättsrådet Peter Borgström inför en kommande huvudförhandling i ett brottmål tog del av muntlig bevisning som skulle läggas fram vid huvudförhandlingen och därefter skrev ett i det närmaste fullständigt utkast till fällande dom i målet samt att utkastet till dom även delades ut till rättens ledamöter inför huvudförhandlingen – ifrågasatt såväl Peter Borgströms som övriga ledamöters objektivitet.

Peter Borgströms åtgärder

Hovrättsprocessen i ett brottmål har sin utgångspunkt i tingsrättens dom. Det är den domen som ska överprövas. Och som sägs i hovrättens yttrande till JO är det en självklarhet att hovrättens domare ska studera tingsrättsdomen noga inför hovrättens huvudförhandling. Eftersom tingsrättsdomen i regel innehåller redovisning av den bevisning som tagits upp av tingsrätten och tingsrättens analys av denna bevisning kommer hovrättsdomaren att inför huvudförhandlingen ha en ganska klar bild av hur tingsrätten har bedömt de frågor som är uppe till bedömning i hovrätten. I många fall kommer hovrättsdomaren också att genom läsningen av tingsrättsdomen medvetet eller omedvetet ha fått en uppfattning av hur han eller hon själv ser på dessa frågor. Det är inbyggt i systemet och medför inte att hovrättsdomaren blir jävig att handlägga målet (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 1 april 2012, Zeteo, kommentaren till 4 kap. 13 § 10).

I det nu aktuella fallet har Peter Borgström gått ett steg längre i sitt studium av materialet från tingsrätten. Han har studerat en utskrift av ett målsägandeförhör som hållits under förundersökningen och – som han själv uppgett – troligen också en videoupptagning av detta förhör. Hovrätten har i sitt yttrande till JO gett uttryck för den uppfattningen att det naturligaste sättet att förbereda sig hade varit att nöja sig med att studera domen i förväg och inte ta del av det fullständiga förhöret men att den frågan närmast torde vara att uppfatta som domaretisk snarare än rättslig. För egen del finner jag att det är svårt att kritisera Peter Borgström för att han studerat detta bevismaterial i förväg. Skillnaden mellan den genomgång som Peter Borgström gjorde och det studium av tingsrättsdomen som är ett rutinmässigt led i en hovrättsdomares förberedelsearbete får anses vara en gradskillnad snarare än en artskillnad. Det får förutsättas att en yrkesdomare som tagit del av material på detta sätt ändå förmår att i enlighet med 30 kap. 2 § rättegångsbalken grunda sitt ställningstagande vid en kommande huvudförhandling endast på vad som förekommit vid förhandlingen.

Men Peter Borgström gick ytterligare ett steg längre i sina förberedelser. Han skrev en text som har formen av ett utkast till hovrättens kommande domskäl. Texten utgjorde en analys av målsägandeförhöret och viss annan utredning och ledde fram till slutsatsen att bevisen räckte för fällande dom. Peter Borgström har själv uppgett att han också skrev en motsvarande text som ledde fram till den motsatta slutsatsen, dvs. att tingsrättens friande dom skulle fastställas. Det är den fällande texten som kom att expedieras och det är den som B.H. framför allt vänder sig mot. I sin anmälan hävdar han att med ett så tydligt resonerande och ställningstagande, särskilt i fråga om värdering-

en av bevisningen som domen ger uttryck för, kan det svårligen finnas utrymme för Peter Borgström att ha en annan ståndpunkt än den han återger i domen. Objektiviteten vid den efterföljande huvudförhandlingen kan enligt B.H. med fog sättas i fråga.

Jag har full förståelse för att B.H., i sin egenskap av försvarare för den tilltalade, reagerar mot att hovrätten expedierar en handling som kan tolkas som att hovrätten redan före huvudförhandlingen hade bestämt sig för att hans klient var skyldig. Men även om Peter Borgström, som jag strax kommer in på, ska kritiseras för sin medverkan till att handlingen expedierades, anser jag inte att det går att kritisera honom för att han skrivit det aktuella utkastet. En domare måste ha en betydande frihet att själv bestämma hur han eller hon vill förbereda sig för en huvudförhandling. Det är som jag har redovisat självklart att en hovrättsdomare ska förbereda sig genom att gå igenom tingsrättens dom och det kan också förekomma att förberedelsearbetet omfattar annat bevismaterial. Vid denna genomgång får domaren en uppfattning om de frågor som hovrätten kommer att få bedöma. Om domaren vill förbereda sig ytterligare genom att fästa tankegångar på pränt, har jag svårt att se att det är klandervärt. Och den slutsatsen förändras inte för att de nedskrivna tankegångarna ges formen av domskäl i den ena eller andra riktningen.

Så långt finns det alltså inte anledning till kritik mot Peter Borgström. Men sedan gjorde han ett stort misstag. Ett utkast av detta slag får under inga omständigheter hanteras så att det kan riskera att påverka övriga ledamöter inför huvudförhandlingen (jfr JO 1965 s. 43) eller annars komma på avvägar. Det misstag Peter Borgström gjorde var att han sparade ett utkast till fällande domskäl i hovrättens målhanteringssystem, vilket ledde till besvärliga konsekvenser. Peter Borgström förtjänar därför kritik, inte för att han skrivit det dokument som saken gäller utan för sin efterföljande hantering av dokumentet.

Trycket och expedieringen

Det aktuella utkastet till dom fogades, efter vissa justeringar, till det tryck som en tid före huvudförhandlingen delades ut till de ledamöter som skulle delta i avgörandet. Trots att detta uppmärksammades av lagmannen på avdelningen vidtogs inte några åtgärder och utkastet expedierades senare även felaktigt till bl.a. tingsrätten och den offentliga försvararen.

Det är allvarligt att ett i det närmaste fullständigt utkast till fällande dom delas ut till rättens ledamöter inför en huvudförhandling eftersom man inte kan bortse från risken att ledamöterna (tre juristdomare och två nämndemän) medvetet eller omedvetet låter sig påverkas av bedömningen i skuldfrågan. Vidare borde de juristdomare som var indelade för förhandlingen ha agerat när de fick trycket även om de hade anledning att anta att huvudförhandlingen skulle ställas in. Hovrättens underlåtenhet att agera möjliggjorde i sin tur den felaktiga expedieringen. Hovrätten förtjänar alltså kritik för sin hantering av utkastet till dom.

Under senare tid har det hos JO förekommit klagomål av liknande slag när det gäller de allmänna domstolarna (JO:s dnr 4857-2011 och 5426-2011).

Problemen sammanhänger med hur domstolarna har använt verksamhetsstödet VERA och jag sänder därför ett exemplar av detta beslut till Domstolsverket för kännedom.

Vad som i övrigt har framkommit ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till en misstänkt vid en begäran om en offentlig försvarare

(Dnr 1809-2012)

Beslutet i korthet: Under en förundersökning anmälde åklagaren till tingsrätten att en misstänkt hade begärt att få en offentlig försvarare. Tingsrätten underrättade den misstänkte skriftligen om att den preliminära bedömningen var att någon offentlig försvarare inte behövdes samt gav honom tid att anmäla om han fortfarande ville ha en försvarare och ange skälen för det. I underrättelsen skrev tingsrätten att den inte avsåg att meddela något särskilt beslut i försvararfrågan om den misstänkte inte hörde av sig. Tingsrätten kritiseras för utformningen av underrättelsen.

Initiativet

Jag genomförde den 15–17 februari 2012 en inspektion vid Östersunds tingsrätt. I samband därmed granskades bl.a. brottmålsakter. I fråga om handläggningen av mål B 2437-10 noterades följande.

Målet initierades genom att en åklagare gav in en framställan om förordnande av en offentlig försvarare och uppgav att en för hot mot tjänsteman misstänkt person begärde att en viss advokat skulle förordnas. Fem dagar senare skickade tingsrätten en underrättelse till den misstänkte i vilken bl.a. angavs att tingsrätten vid en preliminär bedömning inte funnit skäl att förordna en offentlig försvarare. Den misstänkte förelades samtidigt, för det fall att begäran kvarstod, att senast en viss dag skriftligen eller muntligen anmäla detta till tingsrätten och samtidigt ange skälen för begäran. Vidare angavs att om någon begäran inte kom in inom den angivna tiden skulle tingsrätten inte meddela något särskilt beslut i frågan. Sedan den misstänkte anmält att begäran kvarstod och angett skäl för detta, beslutade tingsrätten en dryg månad senare att förordna en offentlig försvarare.

Från tingsrätten inhämtades att underrättelsen används i andra mål där en misstänkt under förundersökningen begär att få en offentlig försvarare.

Jag beslutade att ta upp utformningen av den aktuella underrättelsen till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Handlingar i tingsrättens mål tillfördes JO:s akt.

Därefter anmodades tingsrätten att lämna upplysningar om vilka rättsliga överväganden som gjorts inför utformningen av underrättelsen. Av upplysningarna skulle bl.a. framgå tingsrättens ståndpunkt vad gäller frågan om en begäran om att få en offentlig försvarare under förundersökningen ska avgöras genom ett formligt beslut. Domstolen skulle vidare redovisa sin bedömning av vad som kommit fram.

Tingsrätten, genom lagmannen Göran Ingebrand, kom in med följande yttrande.

Tingsrättens handläggning

Tingsrättens underrättelse till misstänkta som önskar försvarare bygger på den mall för underrättelse som finns i domstolarnas målhanteringssystem Vera. I den mallen står det så här: ”Tingsrätten har vid en preliminär bedömning funnit att Ni inte behöver någon offentlig försvarare. – Om Ni fortfarande vill ha en offentlig försvarare bör Ni skriva eller ringa till tingsrätten och anmäla detta. Ni bör då ange skälen för Ert önskemål.”

Vi har kompletterat med följande text: ”Tingsrätten har … offentlig försvarare. Om Ni … och anmäla detta senast … (datum ca 14 dagar framåt). Ni … önskemål. Inkommer inte någon sådan begäran från Er inom angiven tid, kommer tingsrätten inte att meddela något särskilt beslut i denna fråga.”

Vi har gjort tillägget för att vi efter den här tiden ska kunna skriva av målet om den här begäran är det enda som finns i målet och vi fortfarande gör bedömningen att någon offentlig försvarare inte ska förordnas. I dessa fall skrivs ett beslut om att begäran avslås samt beslut om målets avskrivning. Upplysningen om att tingsrätten inte kommer att fatta något särskilt beslut i frågan är alltså felaktig i denna typ av situationer.

I målet B 2437-10 fanns bara begäran om offentlig försvarare och sedan den nämnda blanketten skickats hörde den misstänkte av sig per telefon. Det ledde till att framställningen om försvarare bifölls.

Om däremot åtal redan är väckt och vi fortfarande gör bedömningen att försvarare inte ska förordnas fattar vi inget särskilt beslut i frågan, eftersom vi då ser det som att den tilltalade inte kvarstår vid sin begäran om offentlig försvarare. Detta gäller under förutsättning att den tilltalade inte svarar på tingsrättens föreläggande. Om däremot en begäran kommer in fattar vi naturligtvis ett formellt beslut i frågan. Vid en förfrågan till några andra domstolar har jag fått uppfattningen att de gör på samma sätt som vi, dock med utgångspunkt från ”Vera-mallen”.

Den här blanketten skickas naturligtvis inte ut i de fall vi genast gör bedömningen att den misstänkte har rätt till försvarare – då förordnas en sådan.

Bedömning

Den som begär offentlig försvarare ska naturligtvis få ett formligt beslut i den frågan. I de fall vi skickar ut den här blanketten och inte får något svar gör vi dock bedömningen att den misstänkte inte kvarstår vid sin begäran och då behövs inte heller något formellt beslut i frågan. Såvitt jag kan bedöma är detta ett vanligt sätt bland domstolarna att hantera den här frågan.

Vårt eget tillägg till blanketten är dock inte korrekt i den situationen att denna begäran är det enda som finns i målet. Vi kommer därför att ändra texten i denna skrivelse så att den stämmer med de verkliga förhållandena.

I ett beslut den 21 januari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

Enligt 21 kap. 3 § rättegångsbalken, RB, får en misstänkt person anlita en försvarare som biträde. Denna rätt är ovillkorlig och gäller vid alla brott, både vid huvudförhandlingen och under förundersökningen. Försvararen kan antingen utses av den misstänkte själv (privat försvarare) eller förordnas av rätten (offentlig försvarare). Om den misstänkte är anhållen eller häktad, eller om misstanken avser ett brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska en offentlig försvarare förordnas på begäran av den misstänkte (21 kap. 3 a § RB). En offentlig försvarare ska härutöver förordnas om den misstänkte är i behov av en försvarare med hänsyn till utredningen om brottet, om det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör. För en misstänkt person som inte har fyllt 18 år har domstolen enligt 24 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare i vissa fall också en skyldighet att utse en offentlig försvarare.

Av 21 kap. 4 § RB framgår att en offentlig försvarare förordnas av rätten. Frågan om offentlig försvarare ska tas upp till prövning av rätten om det görs en framställning härom eller om rätten av andra skäl finner anledning till det. Den misstänkte kan när som helst hos rätten begära att få en offentlig försvarare. Enligt 23 kap. 5 § RB åligger det förundersökningsledaren att göra en anmälan hos rätten, om en offentlig försvarare ska utses för den misstänkte. En framställning från den misstänkte till förundersökningsledaren om en offentlig försvarare ska omedelbart vidarebefordras till rätten (se JO 1964, s. 97).

Bedömning

Tingsrättens underrättelse till den misstänkte bygger på en mall som tingsrätten har tagit fram, vilken i sin tur bygger på en mall från målhanteringssystemet Vera. I tingsrättens mall och underrättelse anges bl.a. att tingsrätten vid en preliminär bedömning har funnit att den misstänkte inte har behov av någon offentlig försvarare och att om den misstänkte fortfarande vill ha en offentlig försvarare ska han eller hon skriva eller ringa till tingsrätten och anmäla detta senast en viss dag. Vidare anges att om någon sådan begäran inte kommer in inom en angiven tid, kommer tingsrätten inte att meddela något särskilt beslut i frågan.

Enligt min mening är en sådan underrättelse ändamålsenlig i de fall då en misstänkt person under förundersökningen har angett till polis eller åklagare att han eller hon önskar en offentlig försvarare under huvudförhandlingen. Det kan i dessa fall vara godtagbart att endast underrätta den misstänkte om tingsrättens preliminära bedömning, som då i första hand torde grunda sig på

det påstådda brottets karaktär. Underrättelsen syftar i dessa fall till att ge den misstänkte möjlighet att ange om han eller hon fortfarande, även efter det att åtal har väckts, vidhåller sin önskan och utveckla skälen för sin begäran. Ett svar på en sådan underrättelse blir därmed ett led i den bedömning av försvararbehovet som rätten enligt 21 kap. 4 § andra stycket RB har att göra självmant (jfr uttalanden i JO 1988/89, s. 30).

I det nu aktuella brottmålet kom emellertid åklagaren in med en begäran om att en offentlig försvarare skulle förordnas för den misstänkte under förundersökningen. En sådan begäran kan t.ex. vara föranledd av att den misstänkte inte vill medverka i förhör utan biträde av försvarare eller på andra sätt behöver hjälp med att ta till vara sin rätt under förundersökningen. Det är i dessa fall angeläget att rätten fattar ett skyndsamt beslut (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, oktober 2012, Zeteo, kommentaren till 23 kap. 5 §). Ett sådant snabbt besked i frågan underlättar för den misstänkte att förbereda sitt försvar och möjliggör för honom eller henne att, vid ett avslag från tingsrättens sida, överklaga beslutet och få det överprövat i en högre instans i god tid innan förundersökningen avslutas. Delar av den nyss nämnda tingsrättsmallen kan även här vara användbara i vissa fall, främst då det står klart att förutsättningar för ett förordnande saknas med anledning av ett befintligt underlag. Detta förutsätter emellertid att domstolen, om den misstänkte inte efter en viss angiven tid avhörs, meddelar ett formligt avslagsbeslut.

Mallen och den underrättelse som tingsrätten skickade ut till den misstänkte ger emellertid intryck av att något beslut inte över huvud taget, dvs. varken ett beslut om förordnande av en offentlig försvarare eller ett avslagsbeslut, skulle fattas om den misstänkte inte hörde av sig. Det kan med hänsyn till bestämmelsen i 21 kap. 4 § RB emellertid inte åligga den misstänkte att, efter en sådan anmälan till rätten av förundersökningsledaren, vidhålla sin begäran för att få ett formligt beslut från rättens sida. Både förundersökningsledaren och den misstänkte har ett berättigat intresse av att snarast möjligt få ett besked i frågan. Underrättelsen var därför, som tingsrätten också medger i sitt remissvar, missvisande i denna situation.

Kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att en part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten

(Dnr 446-2012)

Beslutet i korthet: En person skickade e-postmeddelanden till hovrätten med bifogade ljudfiler. Hovrätten svarade honom att domstolen inte hade möjlighet att ta emot ljudfilerna med hänsyn till reglerna i personuppgiftslagen samt tekniska och säkerhetsmässiga förhållanden på hovrätten. För detta svar får hovrätten kritik.

Anmälan

N.S. framförde klagomål bl.a. mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att hovrätten i ett mål angående resning vägrat att ta emot av honom åberopad bevisning i form av ljudfiler inskickade via e-post.

Till anmälan bifogade N.S. en skrivelse från hovrätten (aktbilaga 33 i hovrättens mål Ö 4495-11) av vilken framgick att hovrätten inte ansåg att man hade möjlighet att ta emot ljudfiler bifogade till e-post med hänsyn till reglerna i personuppgiftslagen samt tekniska och säkerhetsmässiga förhållanden på hovrätten. Han rekommenderades att i stället skicka in ljudfilerna på en cd- eller dvd-skiva.

Utredning

Handlingar i hovrättens mål Ö 4495-11 begärdes in och granskades. Muntliga upplysningar inhämtades från hovrättsrådet Ann-Carin Glimstedt som bl.a. uppgav följande. Hovrätten har intagit ståndpunkten att ljudfiler via e-post inte tas emot. Skälen till detta är främst säkerhetsmässiga eftersom det finns risk för virussmitta. Eventuella ljudupptagningar mottas således endast via cd- och dvd-skivor. Detta gäller även t.ex. ljudupptagningar som åberopas av åklagare. Hänvisningen till reglerna i personuppgiftslagen avser de fall då även andra personer än den som skickat in ljudfilen förekommer på densamma. Den skrivelse som skickades till N.S. är framtagen av en tidigare beredningschef, och domstolssekreterarna har rekommenderats att använda sig av skrivelsen. Det är således inte enbart i det aktuella målet som skrivelsen har använts.

Ärendet remitterades till hovrätten som uppmanades att lämna upplysningar om handläggningen av N.S:s begäran om att få åberopa viss bevisning samt redovisa sin bedömning av det som kommit fram. Hovrätten (dåvarande hovrättspresidenten Gunnel Wennberg) anförde i ett yttrande följande.

> Vänersborgs tingsrätt stadfäste genom dom den 20 maj 2011 en överenskommelse mellan N.S. och T.E. AB av innehåll att N.S. skulle till energibolaget en viss dag till ett angivet bankgirokonto betala 146 kr i ett för allt. Vardera parten skulle svara för sina rättegångskostnader. Samtliga mellanhavanden var slutligt reglerade genom överenskommelsen.
>
> Den 7 november 2011 ansökte N.S. om resning genom e-postmeddelande till hovrätten. Han förelades av hovrätten den 24 novem-

ber att komplettera sin ansökan med en egenhändigt undertecknad ansökan, uppgift om vilken dom ansökan avsåg (domstol och målnummer), skälen för ansökan och de förhållanden som ansökan grundades på samt uppgift om de bevis som han ville åberopa och vad som skulle styrkas med varje bevis.

N.S. gav in ett flertal e-postmeddelanden, bl.a. hovrättens aktbilaga 31 med en ljudfil bifogad (329 kilobyte) och aktbilaga 32 med två bifogade ljudfiler (329 kilobyte samt 14 megabyte). En av hovrättens sekreterare skrev till N.S. (aktbilaga 33) följande. ”Hovrätten har mottagit två skrivelser via e-post med bifogade ljudfiler från Er. Hovrätten har inte möjlighet att ta emot ljudfiler bifogade till e-post med hänsyn till reglerna i Personuppgiftslagen (PUL) samt tekniska och säkerhetsmässiga förhållanden på hovrätten. Ni rekommenderas därför att skicka ljudfilerna på cd eller dvd till hovrätten.”

I beslut den 31 januari 2012 avvisade hovrätten N.S:s ansökan om resning. Hovrätten uttalade att visst ytterligare material hade kommit in men att N.S. trots dessa kompletteringar inte hade följt hovrättens föreläggande att avhjälpa bristerna.

När det gäller frågan att ta emot bl.a. ljudfiler över e-post vill jag först framhålla att hovrätten inte har lagt fast några rutiner om detta. Såvitt jag kunnat utröna har det nog inte heller förekommit i andra mål att sådant material sänts in, utöver just i det aktuella fallet. Det är alltså inte fråga om någon vanlig skrivelsemall som använts i ärendet. Däremot har vi kunnat spåra upphovet till formuleringarna, nämligen i minnesanteckningar från ett informellt möte med åklagare och advokater inom domkretsen den 10 maj 2011. Mötet, som återkommer någon gång om året, kallas Forum för hovrättsaktörer. Frågor av gemensamt intresse avhandlas, hovrätten informerar om nyheter m.m. och besvarar frågor från deltagarna. I minnesanteckningarna står att en advokat påpekade att det i allt fler mål kan vara aktuellt att skicka in filmsnuttar, inspelade samtal m.m. som bevisning. Advokaten undrade om det var möjligt att skicka denna typ av material som bifogad fil till ett e-brev. Som svar på frågan har antecknats precis det svar som sekreteraren har återgivit i aktbilaga 33.

När det gäller min bedömning av det inträffade ser jag det som så att domstolarna inte kan vägra att ta emot handlingar som kommer in via e-post, oavsett om det sker från en enskild eller en myndighet. Bestämmelserna om myndigheternas skyldigheter i dessa avseenden finns i 33 kap. 3 § rättegångsbalken, 10 § förvaltningslagen, 44 § förvaltningsprocesslagen och 44 § ärendelagen. Av förarbetena framgår att reglerna är tillämpliga på elektronisk miljö.

Enligt Domstolsverket finns det i dag begränsningar i e-postsystemet som innebär att filer som är större än 30 megabyte inte kan skickas eller tas emot. Så stora filer torde dock vara sällsynta. Det ska också sägas att handlingar som kommer in till domstolen i ett format som domstolen inte kan hantera knappast anses vara inkomna, exempelvis om det skulle krävas ett program som domstolen inte använder för att uppfatta meddelandet. För att handlingen ska anses inkommen ska den nämligen vara tillgänglig i sådan form att meddelandet kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

De filer som är aktuella i detta ärende är dock av ganska begränsad storlek och inget talar för att de skulle ha krävt något speciellt program för att kunna uppfattas.

Vidare ska nämnas att hovrätten har kontaktat Domstolsverket angående de säkerhetsmässiga aspekterna på att ta emot okända filer. Därvid har sagts att om ett e-postmeddelande med bifogad ljudfil har kommit igenom Domstolsverkets brandväggar och viruskontroller så bör det vara riskfritt att öppna. Säkerhetsmässiga skäl för att inte ta emot en ingiven fil föreligger alltså inte.

Jag vill också nämna att Domstolsverket för närvarande arbetar på att ta fram rekommendationer för Domstolarnas e-posthantering, och där torde även sådana frågor som är aktuella i detta ärende komma att behandlas.

Sammanfattningsvis borde hovrätten, såvitt jag kan bedöma, utan vidare ha tagit emot N.S:s ljudfiler. Jag beklagar att han utsattes för olägenheter i detta avseende. Samtidigt vill jag dock säga att hovrätten inte uttryckligen har vägrat att ta emot filerna. Han har i stället rekommenderats att skicka in dem på annat sätt.

Hovrättens personal har underrättats om det inträffade och det står nu klart för alla att inkomna handlingar, såväl elektroniska som andra, ska tas emot om det inte föreligger alldeles speciella skäl, som i sådana fall måste övervägas särskilt. Åtgärder har alltså vidtagits för att ett upprepande inte ska ske.

N.S. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 22 februari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att N.S. inom ramen för handläggningen av ett resningsärende skickade två e-postmeddelanden till Hovrätten för Västra Sverige. Till e-postmeddelandena hade han fogat ljudfiler. Hovrätten skickade då en skrivelse till N.S. av vilken framgick att hovrätten inte ansåg att man hade möjlighet att ta emot ljudfiler bifogade till e-post med hänsyn till reglerna i personuppgiftslagen samt tekniska och säkerhetsmässiga förhållanden på hovrätten.

Enligt 33 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken, RB, anses en handling ha kommit in till rätten den dag då handlingen eller en avi om betald postförsändelse som innehåller handlingen anlänt till rätten eller kommit en behörig tjänsteman till handa. Även ett e-postmeddelande är att betrakta som en handling, och den angivna bestämmelsen i RB är tillämplig på elektroniska handlingar av det nu aktuella slaget.

Inget annat har kommit fram än att de aktuella e-postmeddelandena inklusive bifogade ljudfiler – i för hovrätten såväl läs- som uppspelningsbar form – tagits emot av hovrätten. Meddelandena måste därmed i sin helhet anses ha kommit in till domstolen. Under sådana förhållanden var det, som hovrätten själv konstaterat, fel att meddela N.S. att domstolen inte kunde ta emot de bifogade ljudfilerna.

Hovrätten har i sitt yttrande till JO anfört att man inte uttryckligen vägrade att ta emot ljudfilerna utan att N.S. i stället rekommenderades att skicka in dem på annat sätt. Med tanke på skrivelsens utformning har jag dock viss förståelse för att N.S. tolkade den som att hovrätten vägrade ta emot ljudfiler via e-post. Utredningen ger vidare vid handen att det, till skillnad från vad som angavs i skrivelsen, inte förelåg några tekniska eller säkerhetsmässiga förhållanden som innebar att hovrätten inte kunde ta emot de aktuella ljudfilerna. Jag kan inte heller se att reglerna i personuppgiftslagen (1998:204) skulle ha någon betydelse för på vilket sätt hovrätten tog emot de åberopade ljudfilerna. Innehållet i den skrivelse som skickades ut till N.S. var med andra ord direkt missvisande. Det är naturligtvis inte godtagbart.

Jag är således kritisk till hur hovrätten hanterat de via e-post insända ljudfilerna. Jag noterar emellertid att hovrätten vidtagit åtgärder för att det inträffade inte ska upprepas.

Vad N.S. i övrigt anfört ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Allvarlig kritik mot en rådman vid Östersunds tingsrätt för bristfällig utformning av domskälen i tre brottmålsdomar samt för hanteringen av enskilda anspråk och beslag i en brottmålsdom

(Dnr 592-2012, 1813-2012)

Beslutet i korthet: En rådman har i flera brottmålsdomar försummat att ordentligt redovisa skälen för domsluten. Försummelserna avser själva kärnan i domargärningen, och allvarliga brister av det här slaget riskerar att påverka förtroendet för domstolsarbetet negativt. Dessa brister och ett antal övriga brister i handläggningen innebär att rådmannen åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Rådmannen får allvarlig kritik.

Initiativen

JO:s dnr 592-2012

I en tidningsartikel med rubriken ”Mamma fick sex år – rådman erkänner fel” införd i Dagens Nyheter den 31 januari 2012 angavs i huvudsak följande. Östersunds tingsrätt dömde en kvinna – mot hennes nekande – till sex års fängelse för våldtäkt på sin dotter. Mamman överklagade domen till Hovrätten för Nedre Norrland som gjorde en annan bedömning än tingsrätten och frikände kvinnan från ansvar för brott. Hovrätten riktade i sina domskäl kritik mot utformningen av tingsrättens dom och påpekade bl.a. att tingsrättens dom ”innehåller svepande och generaliserande uttalanden som inte är möjliga att bemöta eller bedöma och där relevansen i vissa domskäl är svårbegripliga”. I tidningsartikeln uttalade sig bl.a. rådmannen Staffan Lindkvist, som undertecknat den aktuella tingsrättsdomen, och uppgav att kritiken från hovrätten var berättigad samt att ”det var en dålig dom och jag är självkritisk”.

Jag beslutade mot denna bakgrund att ta upp frågan om domens utformning till utredning i ett särskilt ärende.

JO:s dnr 1813-2012

Jag genomförde den 15–17 februari 2012 en inspektion vid Östersunds tingsrätts enhet för allmänna mål och uppmärksammade då tingsrättens domar den 8 december 2011 i mål B 2047-11 och den 13 januari 2012 i mål B 3358-11, båda undertecknade av rådmannen Staffan Lindkvist. Vid granskningen uppkom frågan om domarna hade utformats i överensstämmelse med bestämmelsen i 30 kap. 5 § första stycket 5 rättegångsbalken, RB. Vidare uppkom frågor kring hur vissa enskilda anspråk och beslag hade hanterats i mål B 3358-11.

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

Utredningen

JO:s dnr 592-2012

Östersunds tingsrätts dom den 9 november 2011 i mål B 504-10 och Hovrättens för Nedre Norrland dom den 25 januari 2012 i mål B 1109-11 begärdes in och granskades. Av dessa framgick bl.a. följande.

Åklagaren yrkade vid tingsrätten ansvar gentemot A-L.A. för grov våldtäkt mot barn och grovt sexuellt utnyttjande av underårig. Brotten, som påstods ha ägt rum vid ett okänt antal tillfällen under perioden 2002–hösten 2009, var riktade mot målsägande A. A-L.A. förnekade gärningarna. Som bevisning åberopades förhör med målsägande A. och A-L.A. samt flera vittnesförhör. Även viss skriftlig bevisning åberopades i målet. A-L.A. dömdes för grov våldtäkt mot barn, och påföljden bestämdes till fängelse i sex år. Domen innehåller följande domskäl i skuldfrågan.

> Bevisningen i målet utgörs främst av A:s uppgifter. En svårighet vid bedömningen av bevisningen är A:s ålder och att händelserna delvis ligger långt tillbaka i tiden.
>
> Det finns inte någon bevisning som ger något mer påtagligt stöd för A:s berättelse. Det finns t.ex. inga iakttagelser av några andra personer i anslutning till händelserna och A. har inte heller berättat för någon annan förrän i efterhand.
>
> Till en början kan konstateras att A. allmänt sett gjort ett trovärdigt intryck. Hon har berättat på ett naturligt sätt om händelserna som även framstår som självupplevda. J.N. [*ett av åklagaren åberopat vittne, JO:s anmärkning*] har även uppgett att det hon berättat för honom bär det självupplevdas prägel och att ett barn i den åldern inte kan hitta på något sådant.
>
> Det har inte heller framkommit något skäl för att A. skulle anklaga A-L.A. för gärningarna om det varit så att hon varit oskyldig. Det framstår snarare som att A. genom att ha stängt av och inte velat komma ihåg övergreppen försökt att skydda A-L.A. Det är också först sedan A. kommit till en annan och trygg miljö som A. vågat berätta om vad A. varit utsatt för. J.N. har även förklarat att ett barn från början berättar väldigt litet eftersom det inte vet hur det kommer att tas emot varefter det berättar mer och mer om vad som hänt.
>
> Den omständigheten att A. berättat om sexuella övergrepp av andra som motbevisats betyder inte att allt det som A. berättat kan avfärdas som påhitt och fantasier utan den fråga man därvid kan ställa sig är huruvida de utförts av dessa eller av någon annan person.
>
> Vad som är svårförklarligt och även talar mot A-L.A. är den omständigheten att hon förnekat att hon försökt påverka A. att i olika sammanhang komma med felaktiga uppgifter liksom hennes totala förnekande av att hon skulle ha gjort sig skyldig till egenmäktighet med barn.
>
> Sammanfattningsvis gör tingsrätten den bedömningen att många omständigheter bidrar till att A:s utsaga måste betraktas som helt tillförlitlig. Stödbevisningen är knapphändig men det finns inga omständigheter som talar emot A:s utsaga. Därigenom är beviskravet att gärningarna skall vara ställda utom rimligt tvivel uppfyllda.
>
> Lika med åklagaren finner tingsrätten att gärningarna på de skäl som åklagaren angivit är att bedöma som grova brott.

Tingsrättens dom överklagades av A-L.A. Hovrätten noterar inledningsvis följande i sin dom.

> Tingsrättens dom är mycket kortfattad och innehåller inte någon beskrivning av vad som påstås ha inträffat utöver det som anges i gärningspåståendet. Domen innehåller inte heller någon egentlig analys av tillförlitligheten eller trovärdigheten av olika uppgifter. I stället innehåller domen huvudsakligen svepande och generaliserande uttalanden som inte är möjliga att bemöta eller bedöma och där relevansen i vissa domskäl är svårbegriplig. Enligt hovrättens uppfattning är det inte tillfredsställande att tingsrättens domskäl är så knapphändiga att det inte går att få en närmare uppfattning om hur tingsrätten har resonerat. För såväl hovrätten som parterna och allmänheten finns det ett berättigat intresse av att kunna ta ställning till de skäl som ligger till grund för domstolens slutsatser. Enligt hovrättens uppfattning brister tingsrättens domskäl i det avseendet.

Hovrätten ogillade åtalet med hänvisning till att A:s berättelse, i förening med den stödbevisning som fanns, inte var sådan att det kunde anses ställt utom rimligt tvivel att A-L.A. hade gjort sig skyldig till de påstådda övergreppen.

JO:s dnr 1813-12

Tingsrättens domar i mål B 2047-11 och B 3358-11 tillfördes JO:s akt. Av dessa framgick bl.a. följande.

B 2047-11

Åklagaren yrkade vid tingsrätten ansvar gentemot Kenny R. för misshandel och överträdelse av besöksförbud. Brotten var riktade mot Kenny R:s sambo Linda S. Överträdelserna av besöksförbud påstods ha skett genom att Kenny R. skickat 13 sms och ringt ett samtal. Som bevisning avseende åtalet för misshandel åberopades förhör med Kenny R. och Linda S. samt vittnesförhör med tre personer. Beträffande åtalet för överträdelse av besöksförbud åberopades förhör med Kenny R. och Linda S. samt en utskrift och fotografier från Linda S:s mobiltelefon.

Kenny R. vidgick att han vållat Linda S. näsblod när han råkat träffa henne med handen men bestred ansvar för misshandel eftersom han inte hade haft uppsåt att skada henne. Beträffande åtalet för överträdelse av besöksförbud vidgick Kenny R. att han av misstag hade skickat ett SMS till Linda S. men förnekade gärningspåståendet i övrigt.

Kenny R. dömdes för misshandel och överträdelse av besöksförbud i enlighet med gärningspåståendena. Domen innehåller följande domskäl.

> **Misshandel**
>
> Av förhören med Linda S. och Kenny R. har till en början framkommit att de träffades som grannar 2008 och flyttade ihop 2010 i en gemensam lägenhet. På kvällen den aktuella dagen skulle de gå ut och roa sig. Hon gick därför för att duscha medan Kenny R. la sig på en soffa och somnade. Kenny R. hade emellertid glömt sin mobiltelefon på toalettlocket och när hon då såg att han fått ett sms från sin f d tjej blev hon arg och gick och la telefonen med kraft på hans mage samtidigt som hon sa att han var en idiot och anklagade honom för att ljuga som han tidigare gjort.

Linda S. har vidare berättat att Kenny R. då vaknade, steg upp och skrek åt henne att vad håller du på med samtidigt som han tilldelade henne ett knytnävsslag i ansiktet som medförde att hon började blöda näsblod. När hon då försökte att knuffa undan honom fick hon fler slag i ansiktet och han la även den ena armen runt hennes huvud samtidigt som han med den fria handen fortsatte att slå henne i ansiktet. Hon lyckades ta sin tillflykt till sovrummet där han knuffade omkull henne på sängen och tilldelade henne ytterligare slag. Sittande bredvid sängen sparkade han henne sedan i ansiktet vilket medförde att hon började blöda än mera. Han lämnade därefter lägenheten.

Kenny R. har uppgett att han vaknade av ett kraftigt hugg i bröstet och att han rent instinktivt skickade upp en näve och sparkade bort angriparen som fick till följd att Linda S. började blöda näsblod. När det därefter blev tjafs och ytterligare bråk ringde han till sin bror som kom och hämtade honom.

Linda S. har gjort ett trovärdigt intryck och hennes berättelse vinner stöd av vad hon efter händelsen berättat för vittnena i målet och de iakttagelser de gjort av hennes skador. Mot bakgrund härav finner tingsrätten att hennes berättelse är tillförlitlig och skall läggas till grund för bedömningen av åtalet. Det är därigenom utrett att Kenny R. gjort sig skyldig till den åtalade gärningen.

– – –

Överträdelse av besöksförbud

Med hänsyn till innehållet i sms:en och vad i målet i övrigt framkommit om bakgrunden till dem finner tingsrätten att Kenny R. inte kan undgå ansvar för överträdelse av besöksförbudet och skadeståndsskyldighet.

Åklagaren yrkade även ansvar gentemot Kenny R. för misshandel av Björn J. Som bevisning åberopades förhör med Kenny R. och Björn J. samt ett vittnesförhör. Vidare åberopades viss skriftlig bevisning.

Kenny R. medgav viss misshandel.

Kenny R. dömdes för misshandel i enlighet med gärningspåståendet. Domen innehåller i denna del följande egentliga domskäl.

Av utredningen framgår att Björn J. och Linda S., som är arbetskamrater, varit på afterwork och att de tillsammans delade en taxi hem till henne och att Kenny R. där dök upp och anklagade dem för att ha ljugit för honom.

Björn J. har vidare berättat att han på väg in till henne av Kenny R. först fick ett knytnävsslag i ansiktet och en spark på benet och att han därefter när han försökte skydda sig fick mottaga ytterligare slag mot huvudet.

Kenny R. har därvid invänt att han först inne i trapphuset sedan han där av Björn J. blivit upptryckt mot väggen gett tillbaka.

Vad Kenny R. invänt vinner inte stöd av utredningen i övrigt varför tingsrätten genom vad Björn J. berättat finner styrkt att Kenny R. gjort sig skyldig till den åtalade gärningen.

B 3358-11

Åklagaren yrkade ansvar gentemot Cristi P., Gheorghe T., Bogdan-Alexandru S., Ionel S., Mihäitä P., Marian-Alexandru M. och Dan G. för stöld bestående i att de tillsammans och i samförstånd tillgripit varor och kontanter i en butik samt diesel från ett fordon som stått parkerat i anslutning till butiken. Som

bevisning åberopade åklagaren bl.a. förhör med de tilltalade och målsägandeförhör med en företrädare för den aktuella butiken. Även viss skriftlig bevisning åberopades.

Cristi P., Mihäitä P., Ionel S. och Gheorghe T. erkände gärningen. Marian-Alexandru M. och Dan G. erkände medhjälp till stöld. Bogdan-Alexandru S. förnekade gärningen.

De tilltalade dömdes för stöld i enlighet med gärningspåståendet. Domen innehåller i denna del följande domskäl.

> Det står klart att de tilltalade i de två bilarna hade kontakt med varandra i Junsele och att de kom överens om att de under den fortsatta färden norrut måste stanna för att tanka. De stannade därför vid butiken och bensinstationen i Balsjö. Det gick dock inte vid den tidpunkten att tanka med kontanter där varför de från en hjullastare utanför butiken tillgrep diesel och sedan bröt sig in i butiken och tillgrep angivet gods. När det gäller vad de olika personerna därvid gjort gör tingsrätten den bedömningen att de tilltalades uppgifter visar att de deltagit i tillgreppen på ett sådant sätt att samtliga måste bedömas som gärningsmän.

Åklagaren yrkade även ansvar gentemot Ionel S., Bogdan-Alexandru S. och Marian-Alexandru M. för grov stöld bestående i att de tillsammans och i samförstånd, medelst inbrott i ett bostadshus, tillgripit smycken, matsilver och kopparföremål. Som bevisning åberopade åklagaren förhör med de tilltalade och målsägandeförhör med Bo S. Även viss skriftlig bevisning åberopades.

I anslutning till åtalet framställde åklagaren, för målsägande Bo S:s räkning, följande enskilda anspråk.

> Att Bo S. ska förklaras äga bättre rätt än Ionel S. till i beslag tagen brosch, – – –, och halsband, – – –, samt att godset ska utlämnas till Bo S.
>
> Att Bo S. ska förklaras äga bättre rätt än Mihäitä P. till i beslag tagna örhängen (2 st.), – – –, samt att godset ska utlämnas till Bo S.
>
> Att Bo S. ska förklaras äga bättre rätt än Bogdan-Alexandru S. till i beslag taget halsband, – – –, samt att godset ska utlämnas till Bo S.
>
> Att Bo S. ska förklaras äga bättre rätt än Ionel S. till i beslag taget halsband, – – –, samt att godset ska utlämnas till Bo S.

Ionel S. och Bogdan-Alexandru S. erkände stöld men förnekade att de tillgripit annat än smycken. Marian-Alexandru M. erkände medhjälp till stöld.

De tilltalade dömdes för stöld i enlighet med gärningspåståendet. Domen innehåller i denna del följande domskäl.

> Det står klart att Marian-Alexandru M. först gick fram till huset och runt det varefter han återvände till de två andra i bilen och meddelade att det inte fanns någon i huset. Ionel S. och Bogdan-Alexandru S. gick då in i huset medan han körde undan bilen. Marian-Alexandru M. hämtade sedan upp de två andra och han fick då del av det tillgripna godset. Han har därigenom deltagit i tillgreppet på ett sådant sätt att även han är att anse som gärningsman.
>
> När det gäller vad som tillgripits finner tingsrätten genom vad Bo S. berättat och vad i övrigt framkommit i målet att gods i angiven omfattning tillgripits.
>
> Den omständigheten att de uppfattat huset som obebott tillsammans med värdet av vad som tillgreps gör att gärningen kan bedömas som stöld av normalgraden.

Beträffande de enskilda anspråken anförde tingsrätten följande i domskälen.

På grund av Ionel S:s medgivande ska det särskilda yrkandet bifallas. Genom av Bo S. lämnade uppgifter finner tingsrätten att även det särskilda yrkandet mot Mihäitä P. ska bifallas. Vad Bogdan-Alexandru S. invänt är inte motbevisat varför det särskilda yrkandet i den delen ska ogillas.

I domslutet angavs följande beträffande de enskilda anspråken.

Bo S. förklaras äga bättre rätt än Mihäitä P. till i beslag tagna två stycken örhängen, – – –.

Bo S. förklaras äga bättre rätt än Ionel S. till i beslag taget halsband, – – –.

Bo S. förklaras äga bättre rätt än Ionel S. till i beslag taget halsband, – – –.

Bo S. förklaras inte äga bättre rätt än Bogdan-Alexandru S. till i beslag taget halsband, – – –.

Slutligen yrkade åklagaren ansvar gentemot Cristi P., Mihäitä P., Dan G. och Gheorghe T. för grov stöld bestående i att de tillsammans och i samförstånd, medelst inbrott i ett bostadshus, tillgripit bl.a. kontanter. Som bevisning åberopade åklagaren förhör med de tilltalade och målsägandeförhör med Rut S. Även viss skriftlig bevisning åberopades.

I anslutning till åtalet framställde åklagaren, för målsägande Rut S:s räkning, följande enskilda anspråk.

Att Rut S. ska förklaras äga bättre rätt än Marian-Alexandru M. till i beslag tagna kontanter (460 SEK), – – –, samt att godset ska utlämnas till Rut S.

Att Rut S. ska förklaras äga bättre rätt än Dan G. till i beslag tagna kontanter (886 USD), – – –, samt att godset ska utlämnas till Rut S.

Att Rut S. ska förklaras äga bättre rätt än Bogdan-Alexandru S. till i beslag tagna kontanter (275 EUR), – – –, samt att godset ska utlämnas till Rut S.

Cristi P. förnekade att han deltagit i tillgreppet på ett sådant sätt att han skulle dömas för stöld men underkastade sig ansvar för medhjälp till stöld. Mihäitä P., Dan G. och Gheorghe T. underkastade sig ansvar för stöld.

Cristi P., Mihäitä P., Dan G. och Gheorghe T. dömdes för grov stöld i enlighet med gärningspåståendet. Beträffande de enskilda anspråken anförde tingsrätten följande i domskälen.

Marian-Alexandru M., Dan G. och Bogdan-Alexandru S. har bestritt de särskilda yrkandena. Genom av Rut S. lämnade uppgifter finner dock tingsrätten att hennes yrkanden mot Marian-Alexandru M. och Dan G. skall bifallas medan yrkandet mot Bogdan-Alexandru S. inte kan vinna bifall.

I domslutet anges följande beträffande de enskilda anspråken.

Rut S. förklaras äga bättre rätt än Dan G. till i beslag tagna kontanter om 886 USD, – – –.

Rut S. förklaras inte äga bättre rätt än Marian-Alexandru M. till i beslag tagna kontanter om 460 kr, – – –.

Rut S. förklaras äga bättre rätt än Bogdan-Alexandru S. till i beslag tagna kontanter om 275 EUR, – – –.

JO:s ärenden med dnr 592-2012 och dnr 1813-2012 remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över frågan om domskälen i mål B 504-10,

B 2047-11 och B 3358-11 utformats i överensstämmelse med bestämmelsen i 30 kap. 5 § första stycket 5 RB, hanteringen och utformningen av besluten avseende målsägandenas anspråk på i beslag tagna kontanter och smycken i mål B 3358-11 samt – mot bakgrund av bestämmelsen i 27 kap. 8 § femte stycket RB – vilka överväganden som gjorts avseende beslagens bestånd.

Tingsrätten (lagmannen Göran Ingebrand) kom in med ett remissvar till vilket fogades ett yttrande från Staffan Lindkvist.

Staffan Lindkvist uppgav följande.

Mål B 504-10, B 2047-11 och B 3358-11

Beträffande utformningen av domskälen i nämnda mål borde rättens redovisning av bevisningen och bedömningen av denna ha varit mer utförlig för att därigenom skapa en bättre förståelse för tingsrättens bedömning i målen.

Vad gäller utformningen av domslutet i B 3358-11 vad avser i beslag taget gods skulle det ha framgått att beslagen skall bestå till dess domen vinner laga kraft och vad som sedan skall ske med dem.

Göran Ingebrand anförde följande.

Upplysningar om hantering av mål

Tingsrätten lämnar följande yttrande över de frågor som JO ställt i nedanstående mål.

Eftersom samma frågeställning berör alla målen vill jag först allmänt sett anföra följande. Enligt 30 kap 5 § 1 st 5 rättegångsbalken skall domstolen i domen redovisa vad som är bevisat i målet. Detta innebär att domstolen ska redogöra för prövningen av bevisningen i målet, hur bevisningen har bedömts och vilka slutsatser det leder till. Det är en självklarhet att både åklagarens påståenden och den tilltalades invändningar måste prövas och bedömas och detta ska redovisas på ett tydligt och förståeligt sätt i domen. Däremot anser jag inte att det är ett krav att det i domen ska redovisas vad som framgått av den åberopade bevisningen, t ex genom referat av utsagor. I de domar som nu är föremål för granskning instämmer jag i vad ansvarige domaren, rådmannen Staffan Lindkvist, anfört, nämligen att redovisning och bedömning av bevisningen i målet borde ha varit mer utförlig för att skapa bättre förståelse för tingsrättens bedömning.

B 2047-11 (domskälens utformning)

I denna dom är det framförallt brister i redovisningen av bevisvärderingen när det gäller gärningen i domsbilaga 2, åtalspunkt 1 (s 5 i domen). Av texten är det ganska svårt att sluta sig till vilka skäl som gör att målsägandens uppgifter ska ha företräde framför den tilltalades uppgifter. I domen sägs att inga uppgifter ger stöd åt den tilltalades invändning, men det sägs inget om vilket stöd målsägandens uppgifter har och vad som är skälet till att hans berättelse ska läggas till grund för domen. Det ges inte heller några mer konkreta besked om på vilket sätt annan bevisning påverkat bedömningen.

Även den tilltalades invändning under gärningen i domsbilaga 1 kunde ha bedömts på ett lite utförligare sätt.

Sammanfattningsvis kan sägas att bevisvärderingen i målet är bristfälligt redovisad.

B 3358-11 (domskälens utformning samt frågor om målsägandens yrkanden om beslagtagen egendom och beslag)

Jag kan först konstatera att domslutet innehåller en del brister vad avser beslagtagen egendom. Enligt 27 kap 8 § 5 st rättegångsbalken ska domstolen alltid pröva om beslaget ska bestå. Det skulle ha gjorts beträffande flera beslag i det här målet, men så har inte skett. Vidare har tingsrätten inte heller prövat de yrkanden som funnits om att visst gods skulle överlämnas till målsäganden. Tingsrätten har visserligen förklarat att vissa målsägande äger bättre rätt till viss egendom och detta torde medföra att polisen utlämnar godset till dem. Men eftersom det förelåg yrkanden om utlämnande borde dessa ha besvarats. Slutligen kan jag ha den synpunkten att om ett yrkande om bättre rätt till viss egendom inte bifalls ska domslutet utformas på det sättet och inte på det sätt som skett i domen (s 4 och 12 i domen).

När det gäller utformningen av domskälen kan jag konstatera att dessa i vissa delar är väldigt knapphändigt utformade. Det är svårt för en utomstående och måste även vara svårt för parterna att förstå varför tingsrätten kommit fram till en viss slutsats. Det gäller t ex varför Bogdan-Alexandru S., som förnekat gärningen, fälls till ansvar (s 15), varför Bo S:s och Rut S:s yrkanden om visst gods bifalls mot vissa tilltalade men inte mot andra (s 17) och varför Rut S:s skadeståndsyrkanden endast bifalls till en viss del (s 18). Det senare torde i och för sig hänga samman med bedömningen som gjorts när det gäller godset.

B 504-10 (utformning av domskälen)

Det här målet gäller ett mycket allvarligt brott och är ur bevissynpunkt ett väldigt svårt mål. Dessa omständigheter gör att redovisningen av bevisvärderingen måste vara extra utförlig och mycket noggrant redovisad.

Vid ett mål av det här slaget måste en bedömning göras både av målsägandens trovärdighet och uppgifternas tillförlitlighet. Tingsrätten har i domen gjort bedömningen att flickan A. är trovärdig på vissa angivna skäl. För att beviskravet ska vara uppfyllt är detta dock inte tillräckligt utan även en närmare prövning av uppgifternas tillförlitlighet måste ske. Den enda omständighet som nämns i domskälen som sammanhänger med tillförlitligheten är att A. saknat motiv för att anklaga den tilltalade för något hon inte gjort. Sedan nämns också att många omständigheter bidrar till att A:s utsaga är tillförlitlig, närmare vilka dessa omständigheter är anges dock inte. För att bedöma om en utsaga är tillförlitlig ska en bedömning av utsagan göras bl a utifrån om den är rik på detaljer, lång, klar, konstant, stämmer med annan bevisning, är fri från motsägelser, svårförklarliga moment eller tvekan i avgörande delar. Detta har ju beskrivits i en del nyare rättsfall, NJA 2009 s 447 I och II och NJA 2010 s 671, men innebär väl egentligen ingen förändring mot vad som fastslagits av HD i många rättsfall från 1990-talet och framåt.

Det hade alltså funnits skäl för tingsrätten att i domskälen närmare redovisa A:s berättelse utifrån de olika kriterier som är viktiga vid en tillförlitlighetsbedömning. I målet förebringades också en stor mängd bevisning. Av domen framgår endast hur viss del av denna värderats men om bevisningen i övrigt gav stöd åt A:s berättelse och i så fall på vilket sätt framgår inte. Det framgår av domen att den tilltalade har förnekat gärningen men inte om hon gjort några invändningar i övrigt mot målsägandens uppgifter. I domskälen nämns inte heller hur den bevisning som den tilltalade har åberopat har värderats. Sammanfattningsvis finner jag alltså att bevisvärderingen är alltför knapphändigt redovisad speciellt med tanke på målets karaktär.

I ett beslut den 10 april 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att jag genom mina uttalanden nedan inte tar ställning i de bevis- och rättsfrågor tingsrätten hade att bedöma. Jag uppehåller mig i stället uteslutande vid frågan om domskälen i de tre brottmålsdomarna är utformade på ett sätt som står i överensstämmelse med de bestämmelser i bl.a. rättegångsbalken som domstolen varit skyldig att följa och om tingsrätten hanterat målsägandenas enskilda anspråk och beslagen på ett formellt riktigt sätt.

Domskälens förenlighet med bestämmelserna i 30 kap. 5 § första stycket 5 RB

I 30 kap. 5 § första stycket RB finns bestämmelser om vad en brottmålsdom ska innehålla. Enligt bestämmelsens femte punkt ska i domen anges domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet. Med domskälen avses de skäl som bestämt utgången i målet såväl i bevisfrågan som i rättsfrågan. Rätten måste alltså redovisa hur den värderat den av parterna åberopade bevisningen och upplysa parterna om varför man ansett att en viss omständighet är styrkt eller inte. Hur rätten ska redovisa bevismaterialet i domen är en omdiskuterad fråga (se t.ex. SOU 2001:103, s. 279 och SOU 2008:106, s. 169 f.). Vad parter och vittnen har uppgett behöver enligt min mening normalt inte redovisas ordagrant då en alltför utförlig redogörelse för vad som kommit fram under bevisupptagningen snarast riskerar att onödigt tynga domen. Inte heller behöver den skriftliga bevisningen normalt redovisas i detalj. Däremot måste domskälen självfallet vara utformade så att det är möjligt att förstå vad tingsrätten grundar sina slutsatser på. I domskälen bör rätten under alla förhållanden redovisa hur den bearbetat bevismaterialet. Detta innebär att det av domskälen ska framgå vilka bevis som enskilt eller tillsammans styrkt en viss ifrågasatt händelse. Rätten ska alltså förklara om den grundar en viss slutsats på ett vittnesuttalande eller varför ett vittnes utsaga inte kan ligga till grund för en viss slutsats. Har domstolen byggt ett ställningstagande på ett uttalande av ett vittne, bör detta påpekas i domskälen och uttalandet i vissa fall rent av återges ordagrant. Vid motstridande vittnesmål är det nödvändigt att redovisa skälen för att rätten tillerkänt ett av vittnesmålen högre bevisvärde än ett annat (se Ekelöf, Rättegång, Femte häftet, 8 uppl., s. 273 f. med där gjorda hänvisningar).

Att domskälen redovisas noggrant är viktigt ur bl.a. rättssäkerhetssynpunkt och för förtroendet för rättskipningen. Att domstolarna ska motivera sina avgöranden följer också av Europakonventionens krav på en rättvis rättegång (se SOU 2001:103, s. 275 f. med där gjorda hänvisningar till praxis). Det finns en rad avgöranden i vilka Europadomstolen har funnit att avsaknad av domskäl eller otillräckliga domskäl har medfört att den enskildes rätt till en rättvis rättegång inte respekterats (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl. 2012, s. 297). Hur utförlig en domsmotivering bör vara beror naturligtvis på omständigheterna i det enskilda målet (jfr 30 kap. 6 § RB angående möjligheten att i vissa fall utfärda en dom i förenklad form). Det är

särskilt viktigt att rätten utförligt redovisar sin bevisvärdering i brottmål när åtalet ogillats eller den tilltalade fällts mot sitt nekande (se JO 1999/2000 s. 55). Det möjliggör exempelvis för parterna och andra att kontrollera hur domstolen resonerat samt underlättar för domaren att själv kontrollera riktigheten av sina tankegångar. En utförlig motivering är särskilt betydelsefull på grund av möjligheten att överklaga domen eftersom en sådan motivering underlättar för den förlorande parten att bedöma om det lönar sig att överklaga och för den högre instansen att bedöma domens riktighet. Alltför knapphändigt redovisade domskäl omöjliggör för den som vill överklaga domen att fullgöra sin i 51 kap. 4 § första stycket 3 RB föreskrivna skyldighet att i överklagandeskriften ange grunderna för överklagandet och i vilket avseende tingsrättens domskäl enligt klagandens mening är oriktiga (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, oktober 2012, Zeteo, kommentaren till 30 kap. 5 § med hänvisning till 17 kap. 7 § för ett utförligare resonemang i denna fråga).

Tingsrättens domskäl i mål B 504-10

Jag instämmer i hovrättens kritik av tingsrättens dom. Det är anmärkningsvärt att det i domen inte finns någon beskrivning av vad som påstås ha inträffat utöver det som framgår av åklagarens gärningsbeskrivning. Domskälen är påfallande knapphändiga och som hovrätten redovisat delvis svårbegripliga. Enligt min mening uppfyller domskälen inte kraven i 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

Tingsrättens domskäl i mål B 2047-11

När det gäller åtalet för misshandel av Linda S. skriver tingsrätten att Linda S. har gjort ett trovärdigt intryck och att hennes berättelser vinner stöd av vad hon efter händelsen berättat för vittnena i målet och de iakttagelser de gjort av hennes skador. Mot denna bakgrund finner tingsrätten att det är utrett att Kenny R. har gjort sig skyldig till den åtalade gärningen. Enligt min mening borde tingsrätten ha redovisat vad vittnena uppgett att Linda S. berättat för dem och om sina iakttagelser av skador. Utan en redovisning av detta går det inte att bedöma om domslutet är riktigt. Domskälen är därför enligt min mening så bristfälliga att de inte uppfyller kraven i 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

När det gäller åtalet för överträdelse av besöksförbud har tingsrätten skrivit att Kenny R. med hänsyn till innehållet i sms:en och vad i målet i övrigt framkommit om bakgrunden till dem inte kan undgå ansvar. Enligt min mening borde tingsrätten ha redovisat innehållet i meddelandena och vad som kommit fram i övrigt. Dessutom borde tingsrätten ha redovisat den utredning som förebringats om det samtal som avsågs med åtalet. Bristerna i redovisningen gör att det inte går att bedöma om domslutet är riktigt. Domskälen är så bristfälliga att de inte uppfyller kraven i 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

När det gäller åtalet för misshandel av Björn J. har tingsrätten redovisat Kenny R:s och Björn J:s versioner av händelseförloppet. Därefter skriver tingsrätten att vad Kenny R. invänt inte vinner stöd av utredningen i övrigt, varför tingsrätten genom vad Björn J. berättat finner styrkt att Kenny R. gjort

sig skyldig till den åtalade gärningen. Genom att tingsrätten inte redovisar vad det är för utredning som inte stöder Kenny R:s version är domskälen bristfälliga, och det går inte att bedöma om domslutet är riktigt. Domskälen är därför utformade på ett sätt som strider mot 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

Tingsrättens domskäl i mål B 3358-11

När det gäller åtalet för stöld i en butik och ur en bil hade fyra tilltalade erkänt gärningen, två hade erkänt medhjälp till stöld och en hade förnekat gärningen. I domskälen ger tingsrätten först en kort sammanfattning av vad som ”står klart” och avslutar den med att konstatera att de tilltalades uppgifter visar att de deltagit i tillgreppen på ett sådant sätt att samtliga måste bedömas som gärningsmän. Ett minimikrav på domskäl i ett fall av detta slag är att tingsrätten redovisar varför de som bara erkänt medhjälp ska dömas som gärningsmän och – ännu viktigare – varför den som nekat ska dömas till ansvar. Domskälen är så bristfälliga att de inte uppfyller kraven i 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

Det ena åtalet för inbrottsstöld avsåg tillgrepp av smycken, matsilver och kopparföremål. Två av de tilltalade förnekade att de tillgripit annat än smycken. Tingsrätten skriver i sina domskäl att den genom vad Bo S. berättat och vad som i övrigt framkommit finner att gods i angiven omfattning tillgripits. För att domskälen skulle ha varit begripliga borde de ha innehållit en redovisning av vad Bo S. berättat och av vad som i övrigt framkommit. Domskälen är alltså utformade på ett sätt som strider mot 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

I anslutning till åtalet för inbrottsstöld prövade tingsrätten även enskilda anspråk. Tingsrätten skriver i sina domskäl: ”Genom av Bo S. lämnade uppgifter finner tingsrätten att även det särskilda yrkandet mot Mihäitä P. ska bifallas. Vad Bogdan-Alexandru S. invänt är inte motbevisat varför det särskilda yrkandet i den delen ska ogillas.” Det framgår varken vilka uppgifter Bo S. lämnade eller vad Bogdan-Alexandru S. invände, varför domskälen även i denna del strider mot 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

Det andra åtalet för inbrottsstöld avsåg bl.a. kontanter. I anslutning till åtalet prövade tingsrätten enskilda anspråk avseende beslagtagna kontanter som hade bestritts av Marian-Alexandru M., Dan G. och Bogdan-Alexandru S. I domskälen skriver tingsrätten att genom målsägandens uppgifter ska hennes yrkanden mot Marian-Alexandru M. och Dan G. bifallas medan yrkandet mot Bogdan-Alexandru S. inte kan vinna bifall. Uppenbarligen är domskälen även i denna del utformade på ett sätt som strider mot 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

I anslutning till samma åtal prövades också ett skadeståndsyrkande om 13 948 kr som målsäganden riktade mot de fyra tilltalade solidariskt. De tilltalade medgav enligt vad som antecknades i domen att utge ersättning för självrisk och kostnader men bestred skadeståndsskyldighet i övrigt. I domskälen skriver tingsrätten att mot de tilltalades bestridande och med hänsyn till bedömningen ovan av de särskilda yrkandena har målsäganden inte visat sig berättigad till högre ersättning än vad som medgivits eller 2 760 kr. Dessa

domskäl gör det inte möjligt att ta ställning till om domslutet är riktigt och är inte i överensstämmelse med reglerna i 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

Hanteringen av de enskilda anspråken i mål B 3358-11

Av 22 kap. 1 § RB framgår att talan mot den misstänkte eller någon annan om enskilda anspråk i anledning av brott får föras i samband med åtal för brottet. I de fall då målsäganden har ett enskilt anspråk på grund av ett brott har åklagaren, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart obefogat, en lagstadgad skyldighet enligt 22 kap. 2 § RB att föra målsägandens talan om han eller hon begär det.

En talan om enskilt anspråk kan föras i form av en fastställelsetalan eller en fullgörelsetalan. Bestämmelserna härom finns i 13 kap. RB. En fullgörelsetalan karaktäriseras av att käranden yrkar att domstolen förpliktar svaranden att fullgöra en prestation (1 §), t.ex. att visst i beslag taget gods ska utlämnas till målsäganden. En sådan talan har den fördelen att den resulterar i en exekutionstitel, som t.ex. kan användas om egendom som finns i beslag hos polisen av misstag skulle utges till den tilltalade. Vid fastställelsetalan (2 §) yrkar målsäganden inte ett verkställbart avgörande utan att domstolen ska göra vad som skulle kunna betecknas som ett principuttalande om ett visst rättsförhållande, t.ex. att målsäganden ska förklaras äga bättre rätt än den tilltalade till viss i beslag tagen egendom. En sådan talan resulterar alltså inte i en exekutionstitel, utan måste i händelse av bristande fullgörelse följas av en fullgörelsetalan (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, oktober 2012, Zeteo, kommentaren till 13 kap. 2 §). Det finns därför goda skäl att anta att en målsägande som i ett brottmål framställer ett yrkande avseende rätten till viss egendom avser att föra en fullgörelse- och inte en fastställelsetalan.

I det aktuella målet var de enskilda anspråken formulerade på ett sådant sätt att det framstod som om målsägandena ville föra såväl fastställelse- som fullgörelsetalan beträffande det i beslag tagna godset. I domen har dock enbart yrkandena om bättre rätt prövats och inte målsägandenas begäran om att godset även ska utlämnas till dem, vilket naturligtvis också borde ha prövats.

Jag vill i övrigt tillägga att för det fall ett yrkande om bättre rätt till viss egendom inte bifalls bör det, enligt min mening, i domen formuleras på så sätt att yrkandet ogillas och inte på det sätt som skett i den nu aktuella domen.

Fråga om beslagens bestånd i mål B 3358-11

I 27 kap. RB finns bestämmelser om vissa straffprocessuella tvångsmedel, däribland beslag. Enligt 27 kap. 1 § RB kan ett föremål tas i beslag bl.a. om det skäligen kan antas vara någon avhänt genom brott. Sådana beslag brukar benämnas återställandebeslag, eftersom syftet med beslaget är att säkerställa att föremålet kan återställas till ägaren eller någon annan som har rätt till egendomen.

Om det inte längre föreligger skäl för ett beslag, ska det enligt 27 kap. 8 § första stycket RB omedelbart hävas. Av bestämmelsens femte stycke följer att rätten, när målet avgörs, ska pröva om ett beslag fortfarande ska bestå.

Om domstolen bifaller åtalet och beslutar att den beslagtagna egendomen ska utlämnas till målsäganden, ska återställandebeslaget bestå, dock längst till dess att domen får laga kraft. Ogillas målsägandens talan om utfående av egendomen och är det fråga om ett rent återställandebeslag, ska beslaget hävas oberoende av utgången i ansvarsdelen (se bl.a. JO 1978/79 s. 28 och JO 2001/02 s. 40).

I den aktuella domen har tingsrätten över huvud taget inte tagit ställning till beslagens bestånd.

Avslutande synpunkter

Som jag redovisat i det föregående är det centralt i en rättsstat att en domstol är skyldig att motivera sina domar. Staffan Lindkvist har i de tre granskade domarna dömt personer som förnekat brott till ansvar utan att i domskälen ordentligt förklara varför. I en av domarna har han också tagit ställning till enskilda anspråk utan att på ett begripligt sätt förklara utgången. Jag ser allvarligt på Staffan Lindkvists försummelser. De avser själva kärnan i domargärningen, och allvarliga brister av det här slaget riskerar att påverka förtroendet för domstolsarbetet negativt.

De angivna bristerna och de övriga brister som jag redovisat innebär enligt min mening att Staffan Lindkvist har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen som rådman. Jag har inhämtat att Staffan Lindkvist den 1 september 2012 lämnade anställningen med pension. Jag avslutar ärendet med att rikta allvarlig kritik mot Staffan Lindkvist för de brister som jag redovisat i det föregående.

Kritik mot tre domare vid Svea hovrätt för underlåtenhet att ange skälen till ett förordnande om återbetalningsskyldighet för rättegångskostnader till staten

(Dnr 2836-2012)

Beslutet i korthet: Den som döms för ett brott ska enligt lagen betala tillbaka bl.a. försvararkostnader till staten. Hur mycket som ska betalas beror i första hand på den tilltalades ekonomi. Vid en huvudförhandling inför Svea hovrätt uppgav den tilltalade att han saknade inkomst och förmögenhet. Hovrätten beslutade trots det om full återbetalningsskyldighet. Juristdomarna i hovrätten får kritik för att de inte angett några skäl för hovrättens ställningstagande.

Anmälan

G.S. framförde i en anmälan till JO klagomål mot bl.a. Svea hovrätt. Han uppgav att han i ett brottmål förpliktats att till staten återbetala kostnader för försvarare och särskild företrädare för barn trots att han sagt vid huvudförhandlingen i hovrätten att han inte hade någon inkomst. Domstolen hade inte heller angett några skäl till att den inte beaktat det han uppgett angående sina inkomstförhållanden.

Utredning

Handlingar i hovrättens mål B 5663-11 och Södertörns tingsrätts mål B 17082-10 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Vid tingsrättens huvudförhandling i juni 2011 uppgav G.S. att han hade viss inkomst. Tingsrätten skrev i domen att G.S. hade ekonomisk förmåga att ersätta kostnaderna för sitt försvar och för den särskilda företrädaren samt beslutade att han skulle återbetala dessa kostnader till staten. När hovrätten i januari 2012 höll huvudförhandling uppgav G.S. att han numera inte hade några inkomster och att han hade förbrukat det kapital han tidigare haft. Hovrätten beslutade att G.S. till staten skulle återbetala kostnaderna för försvararen och den särskilda företrädaren. Några skäl till beslutet angavs inte. I hovrättens avgörande deltog hovrättsråden Christine Möller och Birgitta Bylund Uddenfeldt samt tf. hovrättsassessorn David Harrby. Dessutom deltog två nämndemän.

Muntliga upplysningar inhämtades från referenten i hovrättens mål, tf. hovrättsassessorn David Harrby. Anmälan remitterades därefter till hovrätten som bereddes tillfälle att lämna kompletterande upplysningar om anledningen till att hovrätten inte angett de skäl som beslutet om återbetalningsskyldighet avseende rättegångskostnader grundades på, samt redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Hovrätten, genom presidenten Fredrik Wersäll, hänvisade i sitt remissvar till ett bilagt yttrande från hovrättslagmannen Magnus Göransson, jämte ett underyttrande från hovrättsråden Christine Möller och Birgitta Bylund Uddenfeldt samt tf. hovrättsassessorn David Harrby.

Christine Möller, Birgitta Bylund Uddenfeldt och David Harrby upplyste följande.

> Vid överläggning till dom togs frågan om återbetalningsskyldigheten upp och vi var ense om att de uppgifter som G.S. i hovrätten lämnade om sina ekonomiska omständigheter inte gav anledning att frångå huvudregeln i 31 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken om att en tilltalad som döms för brottet ska ersätta staten för kostnader i målet. Ett domskoncept avfattades av referenten och cirkulerade därefter på sedvanligt sätt mellan juristledamöterna. Vi kan inte erinra oss att vi förde några särskilda diskussioner om huruvida motiveringen till vårt ställningstagande i fråga om återbetalningsskyldigheten skulle framgå av domen eller inte. Vi kan i efterhand konstatera att skälen till vårt beslut i denna del borde ha angetts i domen och att det beror på ett förbiseende att så inte skedde.

Magnus Göransson tillade följande.

> Jag kan för egen del inte bidra med några ytterligare upplysningar utöver vad som anförs i det yttrandet. Jag gör inte heller någon annan bedömning av det som kommit fram än vad ledamöterna har gjort; det är uppenbart, inte minst i ljuset av vad G.S. uppgav vid huvudförhandlingen i hovrätten om sina ändrade inkomst- och förmögenhetsförhållanden, att hovrätten borde ha angett skälen till varför han skulle betala tillbaka rättegångskostnaderna i hovrätten. Vidare saknar jag anledning att dra någon annan slutsats än att det rör sig om ett rent förbiseende. När jag tagit upp frågan under hand på avdelningen har mina medarbetare undantagslöst förklarat att de, när någon åläggs återbetalningsskyldighet för rättegångskostnader, re-

gelmässigt också anger skälen för beslutet. Några ytterligare särskilda åtgärder med anledning av det nu aktuella ärendet har jag därför inte ansett påkallade.

G.S. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 15 april 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Den som döms för ett brott ska enligt 31 kap. 1 § rättegångsbalken, RB, ersätta staten för vad som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare. Detta gäller även för kostnader som enligt rättens beslut har betalats av allmänna medel för särskild företrädare för barn (se 8 § [lagen 1988:609] om målsägandebiträde och 12 § lagen [1999:997] om särskild företrädare för barn). Den dömde är dock som huvudregel inte skyldig att betala mera av kostnaderna än vad han eller hon skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619). Återbetalningsskyldigheten enligt rättshjälpslagen bestäms av regler i 23 § samma lag. Den baseras på den enskildes ekonomiska underlag som i regel motsvarar årsinkomsten med avdrag för underhållsskyldighet. Exempelvis framgår av bestämmelsen att den vars ekonomiska underlag inte överstiger 50 000 kr ska betala 2 procent av kostnaderna. Vad den tilltalade ska betala får vidare enligt 31 kap. 1 § RB jämkas eller efterges om det finns skäl till det med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden.

Av 31 kap. 9 § RB framgår att rätten självmant ska ta ställning till om den tilltalade ska betala tillbaka kostnaderna för försvarare m.m. till staten. Utgångspunkten är att det är den tilltalades ekonomiska situation vid huvudförhandlingen som ska ligga till grund för bedömningen. Det är rättens uppgift att se till att det finns tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till frågan om återbetalningsskyldighet. Domstolens beslut om återbetalningsskyldighet för den som döms i ett brottmål ska grunda sig på en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Utgången är alltså inte given och torde inte heller framstå som självklar för den enskilde som berörs av beslutet.

Ett beslut om återbetalningsskyldighet enligt 31 kap. 1 § RB är med lagens terminologi ett beslut som inte är slutligt. Enligt 30 kap. 11 § RB ska rätten ange skälen för ett sådant beslut i den utsträckning det behövs. G.S. uppgav vid huvudförhandlingen i hovrätten att han inte längre hade några inkomster eller någon förmögenhet. Om hovrätten hade utgått från den uppgiften, skulle G.S. inte ha ålagts att betala tillbaka alla kostnader för försvararen och den särskilda företrädaren. G.S. hade naturligtvis intresse av att få veta varför hovrätten trots detta beslutade om full återbetalningsskyldighet. Det innebär att hovrätten enligt 30 kap. 11 § RB var skyldig att ange skälen för sitt beslut. Christine Möller, Birgitta Bylund Uddenfeldt och David Harrby har hänvisat till att det rört sig om ett rent förbiseende från deras sida att någon motivering till beslutet om återbetalningsskyldighet inte angavs. Jag har ingen anledning att ifrågasätta att så var fallet även om jag har svårt att förstå att inte någon av de tre domarna upptäckte att skälen för beslutet om återbetalningsskyldighet saknades.

Christine Möller, Birgitta Bylund Uddenfeldt och David Harrby förtjänar alltså kritik för att de inte i domskälen förklarat hovrättens ställningstagande om återbetalningsskyldighet.

Det G.S. i övrigt framfört i sin anmälan ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen

(Dnr 3281-2012)

Beslutet i korthet: En rådman utformade ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken på så sätt att den dömde skulle vara omhändertagen till dess han hade överförts till en viss frivårdsmyndighet i stället för, rätteligen, till vårdgivaren. Någon underrättelse om domen skickades heller aldrig till vårdgivaren. För dessa brister får rådmannen kritik.

Initiativet

I en anmälan till JO framförde M.J. klagomål mot Kriminalvården och uppgav att han hade suttit olagligen frihetsberövad i nästan ett dygn (JO:s dnr 277-2012). Handlingar begärdes in från Solna tingsrätt och muntliga upplysningar inhämtades från Kriminalvården.

I samband med granskningen av de inlånade handlingarna framkom att domslutet i tingsrättens dom (mål B 8228-11) under rubriken ”Häktning m.m.” hade utformats på följande sätt: ”1. Häktningsbeslutet hävs. 2. M.J. ska omedelbart omhändertas med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken till dess han överförts till Frivården Sollentuna. Omhändertagandet får inte pågå längre än en vecka.” Vidare framgick att underrättelse om domen inte hade skickats till berörd vårdgivare i enlighet med 14 § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. Det framstod också som oklart i vilket skede av tingsrättens handläggning som rätten hade meddelat beslutet om att häva häktningsbeslutet och att M.J. i stället skulle omhändertas med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken.

Med anledning av dessa omständigheter beslutade jag att ta upp tingsrättens handläggning av målet i ovanstående avseenden till utredning i ett särskilt ärende.

M.J:s klagomål mot Kriminalvården handläggs i JO:s ärende dnr 277-2012.

Utredning

Ärendet remitterades till Solna tingsrätt för upplysningar och yttrande i de frågor som redogjorts för ovan.

Tingsrätten (lagmannen Mari Heidenborg) inkom med ett yttrande jämte upplysningar från chefsrådmannen Catarina Barketorp (här utelämnade) och rådmannen Thomas Lindstam.

Av Thomas Lindstams upplysningar framgick följande.

Upplysningar angående utformningen av domslutet i Solna tingsrätts dom i mål B 8228-11 m.m.

Huvudförhandling i målet hölls den 23–24 november 2011. En kontraktsvårdsutredning hade gjorts och det fanns ett förslag att påföljden skulle bestämmas till skyddstillsyn med föreskrift om särskild behandlingsplan (kontraktsvård). Det saknades emellertid en ansvarsförbindelse för vårdkostnaden. Enligt den frivårdsinspektör som var närvarande var en sådan på gång och skulle beslutas inom kort. Beslut togs om att fortsätta förhandlingen en dryg vecka senare.

Fortsatt huvudförhandling hölls på eftermiddagen fredagen den 2 december. Det fanns nu en ansvarsförbindelse för vårdkostnaden. Frivårdsinspektören redogjorde för vad den föreslagna kontraktsvården innebar och för sina kontakter med familjehemmet. Hon uppgav även att avsikten var att om den tilltalade dömdes till kontraktsvård, och beslut meddelades att han i stället för att vara häktad omedelbart skulle omhändertas med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken, så skulle hon omedelbart skjutsa honom till familjehemmet. Anledningen till att hon skulle göra det var bl.a. att det inte fanns någon annan möjlighet att få den tilltalade till familjehemmet redan på fredagen och att han således i annat fall skulle tvingas vara kvar i häktet ytterligare tid.

Förhandlingen avslutades och parterna underrättades om att dom skulle avkunnas vid rättegångsdagens slut. Bakgrunden var att jag eventuellt skulle vara tvungen att ta en annan förhandling under eftermiddagen och det var osäkert om överläggningen skulle vara klar innan dess. Parterna underrättades även om att beslut i frågan om häktning och omedelbart omhändertagande skulle meddelas i samband med domen. Något beslut att häva häktningsbeslutet meddelades således inte i samband med förhandlingen. Däremot diskuterades, som framgår ovan, frågan om omedelbart omhändertagande vid en eventuell dom på kontraktsvård. Det kan nämnas att samtliga parter argumenterade för ett sådant omhändertagande vid en eventuell kontraktsvård.

I samband med att domen avkunnades beslutades att den tilltalade inte längre skulle vara häktad utan i stället omedelbart omhändertas med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken till dess han överförts till *Frivården Sollentuna*. I den aktuella bestämmelsen anges att om den tilltalade är häktad i målet, så ska han i stället omhändertas till dess han överförts till *det behandlingshem eller den vårdgivare som anges i behandlingsplanen*. Syftet med bestämmelsen är i första hand att förhindra ett återfall i missbruk och därmed sammanhängande brottslig verksamhet innan den dömde kan påbörja den planerade behandlingen, samtidigt som ett behov av häktning inte kan anses föreligga när påföljden bestämts till skyddstillsyn (prop. 1991/92:109 s. 15). I motiven anförs även följande (s. 16).

Strävan bör alltid vara att den kontraktsvårdsdömde skall kunna tas emot av vårdgivaren direkt efter domen. Omhändertagande bör ske endast i undantagsfall när det av trängande skäl inte är möjligt att omedelbart ta emot den dömde och det dessutom finns en påtaglig risk att den dömde inte kommer att inställa sig om han inte blir omhändertagen. Jag

vill i sammanhanget betona att det även i framtiden skall vara huvudregel att även häktade förs direkt från förhandlingen till vårdgivaren när dom avkunnas omedelbart i anslutning till huvudförhandlingen.

Mot denna bakgrund, och i syfte att möjliggöra ett så kort omhändertagande som möjligt, kom beslutet att få den utformningen att omhändertagandet skulle vara till dess den dömde överfördes till frivården (som hade möjlighet att föra honom direkt till familjehemmet) och inte det behandlingshem eller den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen (vilket skulle ha inneburit att han fått vara kvar i häktet i vart fall till nästa dag). Även om åtgärden låg i linje med bestämmelsens syfte inser jag dock att den knappast täcks av dess ordalydelse. I domen borde därför i stället ha angetts att omhändertagandet skulle vara till dess den dömde överlämnades till behandlingshemmet eller vårdgivaren, även om detta inneburit en längre tids omhändertagande.

Möjligtvis som en följd av detta synes inte någon underrättelse om domen ha skickats till Skyddsvärnets familjevård, vilket skulle ha gjorts i enlighet med 14 § förordningen [1990:893] om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.). Detta hade troligtvis inte hänt om det angetts att omhändertagandet skulle vara till dess överlämnande skett till vårdgivaren, varför det nog snarare kan ses som en olycklig följd av beslutets formulering än som en brist i domstolens rutiner. Även med den utformning beslutet fick borde jag dock ha säkerställt att underrättelse skickades till vårdgivaren.

Mari Heidenborg anförde bl.a. följande.

Jag delar den bedömning som gjorts av både Thomas Lindstam och Catarina Barketorp att domslutet utformades på ett olyckligt sätt. Jag instämmer även i vad de anfört om att domsbeviset rätteligen skulle ha expedierats även till Skyddsvärnet. För att undvika att det inträffade upprepas kommer tingsrätten att påminna all dömande personal om bestämmelsen i 14 § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål m.m.

I ett beslut den 7 maj 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

I 28 kap. 6 b § brottsbalken anges att en domstol i samband med att en häktad person döms till skyddstillsyn med föreskrift om särskild behandlingsplan, s.k. kontraktsvård, har möjlighet att förordna att den dömde ska vara omhändertagen en kortare tid i avvaktan på att planerad behandling inleds. Möjligheten att besluta om omhändertagande är begränsad till de fall där den planerade vården förutsätter ett boende hos vårdgivaren, t.ex. i ett behandlingshem eller ett familjehem (prop. 1991/92:109 s. 15). Beslutet om omhändertagande upphör automatiskt när den dömde tas emot av vårdgivaren.

Enligt 14 § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska en domstol som dömer en tilltalad till skyddstillsyn med föreskrift om särskild behandlingsplan skicka en underrättelse om domen till vårdgivaren. Detta gäller dock endast om vårdgivaren i domen ålagts att anmäla misskötsamhet från den dömdes sida till åklagaren och Kriminalvården.

Bedömning

Av utredningen framgår att tingsrätten avslutade förhandlingen med att parterna underrättades om att dom skulle avkunnas vid rättegångsdagens slut. Tingsrätten avkunnade domen senare samma dag i parternas utevaro. I domen bestämde tingsrätten påföljden till skyddstillsyn i förening med s.k. kontraktsvård. Tingsrätten förordnade också i domen att M.J. inte längre skulle vara häktad utan i stället omedelbart omhändertas med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken till dess han hade överförts till Frivården Sollentuna. Tingsrätten sände samma dag en underrättelse om domen till Frivården Sollentuna. Däremot sände tingsrätten ingen underrättelse till vårdgivaren, Skyddsvärnets familjevård.

Såväl Thomas Lindstam som lagmannen vid tingsrätten har uppgett att domslutet under rubriken ”Häktning m.m.” fick en olycklig utformning då det angav att M.J. skulle omhändertas med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken till dess han hade överförts till *Frivården Sollentuna*. Såsom redogjorts för ovan har domstolen endast en möjlighet att förordna att den dömde ska vara omhändertagen till dess han eller hon har överförts till *det behandlingshem eller den vårdgivare som anges i behandlingsplanen*. Att förordna på det sätt som Thomas Lindstam gjorde är således inte lagligen möjligt.

Thomas Lindstam har förklarat domslutets utformning med att syftet var att möjliggöra ett så kort omhändertagande som möjligt. Även med tanke på ett sådant syfte är det av yttersta vikt att ett domslut är korrekt utformat så att inga tveksamheter kan råda om att det är lagligt och möjligt att verkställa. Felaktigheter i domslut riskerar därtill alltid att påverka allmänhetens förtroende för domstolsarbetet negativt.

Thomas Lindstam borde således ha förvissat sig om att det han försökte uppnå med domslutet var korrekt enligt lagstiftningen. Som Thomas Lindstam själv har uppgett synes även hans felaktigt utformade domslut ha lett till att en underrättelse om domen aldrig skickades till berörd vårdgivare.

För dessa brister förtjänar Thomas Lindstam kritik.

Kritik mot två rådmän vid Stockholms tingsrätt för att ha meddelat dom i ett tvistemål drygt tre månader efter avslutad huvudförhandling

(Dnr 5465-2012)

Beslutet i korthet: Efter en huvudförhandling i ett tvistemål tog det tre månader innan tingsrätten meddelade dom. I JO:s beslut uttalas att tingsrätten borde ha kunnat meddela dom inom sex veckor och att de ansvariga domarna inte kan undgå kritik för det dröjsmål som skett.

Anmälan

A. B-F. framförde i en anmälan klagomål mot rådmännen Christer Thornefors och Mats Dahl vid Stockholms tingsrätt med anledning av handläggningen av ett tvistemål där han var ombud. Han uppgav bl.a. att rättegången avslutades den 17 december 2010, att överläggning hölls först den 9 och 17 mars 2011 samt att dom meddelades först den 21 mars 2011.

Utredning

Handlingar i tingsrättens mål T 4874-04 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Huvudförhandling i målet pågick i sju dagar och avslutades den 17 december 2010 med besked om att dom i målet skulle meddelas den 11 februari 2011. Utredningen omfattade bl.a. två partsförhör och åtta vittnesförhör. Den 9 februari 2011 samt den 4 mars 2011 lämnade tingsrätten besked om att dom i målet inte kunde meddelas på utsatt tid och dom i målet kom att meddelas först den 21 mars 2011. Av protokoll framgick att överläggning i målet hölls den 9 och 17 mars 2011.

Ärendet remitterades till tingsrätten för yttrande och upplysningar om anledningen till att överläggningen påbörjades först den 9 mars 2011 och att dom meddelades den 21 mars 2011.

Tingsrätten (lagmannen Anders Eka) inkom med ett yttrande jämte upplysningar från chefsrådmannen Cecilia Klerbro och rådmannen Christer Thornefors.

Av Christer Thornefors upplysningar framgick i huvudsak följande.

> Huvudförhandling i målet pågick sju dagar under tiden den 6–17 december 2010. Parterna fortsatte därefter, med rättens tillstånd, att skriftväxla angående rättegångskostnaderna till början av januari 2011. Rätten bestod av rådmännen Christer Thornefors, ordförande och referent, och Mats Dahl samt t.f. rådmannen Bertil Olgård.
>
> Med anledning av vad anmälaren anfört bör konstateras att målet för en erfaren rådman vid Stockholms tingsrätt varken rättsligt eller vad gäller omfattningen var särskilt krävande.
>
> Direkt efter huvudförhandlingens slut den 17 december 2010 höll rätten i sal 27, där förhandlingen ägt rum, överläggning i målet i enlighet med bestämmelsen i 17 kap. 9 § rättegångsbalken. Christer Thornefors och Mats Dahl har för vana att alltid i vart fall påbörja överläggning direkt efter avslutad huvudförhandling. Ledamöterna var eniga om utgången, vilken låg i linje med de diskussioner som fortlöpande förts mellan ledamöterna under huvudförhandlingens gång. Undertecknad angav hur dom-

skälen borde utformas. T.f. rådmannen Bertil Olgård anmälde ingen avvikande uppfattning.

Av något skäl har den inledande överläggningen inte noterats i minnesanteckningarna från förhandlingen. Undertecknad uppmärksammade inte detta förhållande när anteckningarna signerades. Vid de tillfällen för överläggning som antecknats, den 9 och 17 mars 2011, ägnades den 9 mars till att gå igenom det förslag till dom som undertecknad utformat och den 17 mars till att bestämma domens slutliga lydelse.

När Bertil Olgård skulle återkomma i tjänst den 18 januari 2011, efter juluppehållet, fick undertecknad från ledningen för avdelningen beskedet att han var sjuk. Någon gång under februari 2011 upplystes, såvitt undertecknad nu kan minnas, att den sjukdom som Bertil Olgård drabbats av var så allvarlig att han inte skulle kunna återkomma i tjänst. Med det beskedet ansåg undertecknad det som uteslutet att kontakta honom angående domskälen i målet T 4874-04. Christer Thornefors och Mats Dahl fann att förutsättningar förelåg att med stöd av bestämmelsen i 1 kap. 3 a § fjärde stycket rättegångsbalken meddela dom på två ledamöter.

Till följd av arbetsbördan på avdelningen kunde dom inte meddelas den 11 februari 2011, som angetts. Genom beslut den 9 februari 2011 och den 4 mars 2011 flyttades tidpunkten för domens meddelande fram till den 21 mars 2011. Det huvudsakliga skälet till detta var således arbetsbördan på avdelningen. Undertecknad kan inte nu erinra sig huruvida Bertil Olgårds sjukdom hade någon betydelse för denna fråga.

Yttrandet har avfattats i samråd med rådmannen Mats Dahl.

Cecilia Klerbro uppgav bl.a. följande.

Av anteckningarna från huvudförhandlingen framgår inte om överläggning påbörjades eller inte i anslutning till att huvudförhandlingen avslutades.

Vad ett protokoll eller anteckningar från en huvudförhandling ska innehålla framgår av 6 kap 3 § RB. Av bestämmelsen framgår vilka uppgifter som ska antecknas i protokollet. Protokollet ska skildra förhandlingens förlopp och beslut som fattas och avkunnas ska antecknas. I allmänhet avslutas protokoll och anteckningar med att förhandlingen förklaras avslutad och parterna underrättas om datum för dom. Därefter står oftast angivet att det efter enskild överläggning beslutas dom. Något uttryckligt krav på att det finns en anteckning om att det hålls enskild överläggning och beslutas dom finns inte, även om upplysningen kanske bör finnas där med hänvisning till punkt 9 i nämnda lagrum.

Som framgår av Christer Thornefors och Mats Dahls yttrande hölls överläggning i målet i direkt anslutning till att huvudförhandlingen avslutades, dvs den 17 december 2010 och ledamöterna var eniga om utgången. Överläggning hölls således i direkt anslutning till huvudförhandlingens avslutande. Något avsteg från 17 kap 9 § RB gjordes inte och även de synpunkter som framfördes pläderingsvis var lätta att komma ihåg. Det är naturligtvis beklagligt att det förhållandet att en anteckning inte framgick av protokollet har föranlett detta ärende.

Anders Eka anförde bl.a. följande.

Jag delar de synpunkter som lämnats i bifogade yttranden. Som framgår av uppgifterna påbörjades överläggningen i direkt anslutning till huvudförhandlingen. Det har därmed inte förekommit något fel i tingsrätten när det gäller överläggning till dom i det aktuella målet. Den omständigheten att det i protokollet inte angetts att överläggning hölls även den 17 december 2010 ändrar inte denna bedömning.

Det är beklagligt att tidpunkten för doms meddelande sköts fram vid två tillfällen. Som framgår av utredningen var anledningen till det den

> mycket ansträngda arbetssituation som rådde på avdelning 5 vid den aktuella tidpunkten. Den omständigheten att tidpunkten för domen sköts fram kan dock inte enligt min mening anses utgöra någon sådan brist i tingsrättens handläggning som kan föranleda kritik.

A. B-F. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 juni 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

I 17 kap. 9 § rättegångsbalken anges att då huvudförhandling har ägt rum ska överläggning hållas samma dag eller senast nästa helgfria dag och om det är möjligt dom beslutas och avkunnas. Om dom inte kan meddelas i direkt anslutning till överläggningen, ska den meddelas senast två veckor efter avslutad huvudförhandling. Ytterligare anstånd kan äga rum om synnerligt hinder finns.

Kravet att dom ska meddelas i nära anslutning till huvudförhandlingen har sin grund i omedelbarhetsprincipen. Om en längre tid förflyter mellan huvudförhandlingen och domsskrivandet, är risken stor att något väsentligt blir förbisett, bortglömt eller värderat på ett oriktigt sätt. Dessutom kan dröjsmål med att meddela dom leda till att handläggningen inte uppfyller regeringsformens krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen).

Tingsrättens huvudförhandling pågick under sju dagar och domen omfattar 78 sidor. Det framstår som klart att det fanns synnerligt hinder mot att meddela domen inom tvåveckorsfristen. Frågan är då hur lång tid tingsrätten kunnat ta på sig för att färdigställa domen. I förarbetena till rättegångsbalken har uttalats att tvåveckorsfristen inte bör överskridas med mer än en eller annan vecka (NJA II 1943 s. 214).

JK har i ett beslut uttalat sig om tiden för meddelande av dom i ett tvistemål (JK 1987 s. 59). En tingsrätt hade hållit huvudförhandling i kollegial sammansättning i ett tvistemål under tre dagar. Parterna och 18 vittnen hördes. Huvudförhandlingen avslutades den 1 februari 1985 och dom meddelades den 24 maj 1985, alltså efter nästan fyra månader. I JK:s beslut sägs följande.

> Enligt min mening föreligger numera ej sällan skäl för att tillämpa reglerna om tid för doms meddelande på ett annat sätt än vad som var avsett när reglerna infördes genom den nya rättegångsbalkens ikraftträdande. Jag vill dock betona att reglerna alltjämt ska betraktas som gällande och att strävan alltid måste vara att hålla tiden från huvudförhandlingen så kort som möjligt. För tvistemål av ej alltför komplicerad beskaffenhet bör det även i ett ansträngt arbetsläge vara fullt möjligt att avfatta och meddela domen inom den föreskrivna fjortondagarsfristen. Är målet mer arbetskrävande och föreligger andra arbetsuppgifter som inte tillåter att nödig tid reserveras för ett koncentrerat arbete med domen, kan sådana synnerliga skäl anses föreligga som medger att fjortondagarstiden överskrids. Domsarbetet måste dock ofrånkomligen organiseras på sådant sätt att domen färdigställs så snart sig göra låter. Det uppskov som kan godtas utöver fjortondagarstiden får normalt sett inte överskrida en eller högst två veckor. I sakens natur ligger att de verkligt omfattande målen givetvis kan kräva längre tid för domens avfattande.

> Vad sedan gäller handläggningen av det tvistemål som föranlett hovrättens skrivelse hit följer av vad jag redan uttalat att tingsrättens åtgärd att uppskjuta tiden för domens meddelande i månader under inga förhållanden kan godtas. Med beaktande av målets omfattning och domstolens sammansättning finner jag att det måste ha ålegat rotelinnehavaren [...] att planera arbetet på sådant sätt att dom kunnat meddelas i vart fall inom fyra veckor.

Av utredningen framgår att huvudförhandlingen i det nu aktuella målet avslutades den 17 december 2010 och att dom meddelades den 21 mars 2011, dvs. drygt tre månader senare. Som jag konstaterat var målet av sådan beskaffenhet att fjortondagarsfristen kunde överskridas. Det var emellertid inte något extraordinärt mål. Visserligen pågick huvudförhandlingen under sju dagar men förhandlingarna tog slut tidigt på eftermiddagarna eller redan till lunch. Domen är på 78 sidor men de egentliga domskälen omfattar bara tolv sidor. En del av arbetet med domen (såsom redovisning av yrkanden, åberopanden och utredning) borde rimligen ha kunnat förberedas redan innan huvudförhandlingen avslutades. Dessutom har Christer Thornefors i sitt yttrande med anledning av JO:s remiss anfört att målet för en erfaren rådman vid Stockholms tingsrätt varken rättsligt eller vad gäller omfattningen var särskilt krävande. Mot denna bakgrund anser jag att tingsrätten borde ha kunnat meddela dom inom sex veckor. Tingsrätten har uppgett att anledningen till att domen försenades var den mycket ansträngda arbetssituation som rådde på avdelningen. En så lång fördröjning med en doms meddelande som i detta fall är emellertid, oavsett orsaken, inte godtagbar. Christer Thornefors och Mats Dahl var ansvariga för domen och de kan därmed inte undgå kritik för det dröjsmål som skett.

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

Kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge

(Dnr 3200-2012)

Beslutet i korthet: En person stod vid tingsrätten åtalad för att inte ha stannat med sin cykel på ett korrekt sätt vid stopplikt. Vid huvudförhandlingen i tingsrätten ville personen åberopa innehållet i en dator som varit kopplad till cykeln för att visa att personen hade stannat vid stoppskylten. Ordföranden angav att det av säkerhetsskäl inte var tillåtet att koppla externa källor till tingsrättens datorer, och personen lämnade då i stället in GPS-utskrifter från cykeldatorn. I beslutet kritiseras ordföranden för att inte ha klargjort om personen nöjde sig med att åberopa utskrifterna eller om han vidhöll att innehållet i cykeldatorn skulle förebringas på annat sätt, exempelvis genom en komplettering av förundersökningen med en undersökning av cykeldatorn. I beslutet görs även uttalanden om hovrättens handläggning av denna fråga i samband med bedömningen av om prövningstillstånd i målet skulle meddelas eller inte.

Anmälan

J.-N.K. framförde i en anmälan till JO klagomål mot bl.a. Malmö tingsrätt och Hovrätten över Skåne och Blekinge med anledning av att han i ett mål om förseelse mot trafikförordningen förvägrats att åberopa bevisning i form av en elektronisk fil ur en cykeldator med hänvisning till att domstolarna inte tog emot sådana. Enligt honom framgick det av den elektroniska filen att han stannade vid stoppskylten, något som åklagaren påstod att han inte hade gjort. Då domstolarna inte tog emot hans elektroniska fil fick han i stället åberopa utskrifter av s.k. skärmdumpar från sin dator. Han uppgav även att tingsrätten hade förvägrat honom att visa upp den aktuella cykeldatorn vid huvudförhandlingen i målet.

Utredning

Handlingar från tingsrätten och hovrätten begärdes in och granskades.

Ärendet remitterades därefter till tingsrätten och hovrätten för upplysningar och yttrande över handläggningen av J.-N.K:s begäran om att få åberopa viss bevisning.

Tingsrätten (lagmannen Eva Wendel Rosberg) kom in med följande remissvar.

> Ordföranden vid målets handläggning vid tingsrätten, rådmannen Fredrik Forssman, har anfört följande.
>
> > Som ordförande vid huvudförhandlingen i Malmö tingsrätt den 20 januari i år [*2012, JO:s anmärkning*] kan jag lämna följande upplysningar om vilka diskussioner som förekom vid det tillfället angående J.-N.K:s önskemål om att åberopa bevisning.

> Det är riktigt att J.-N.K. vid huvudförhandlingen hänvisade till sin cykeldator och sa att den med säkerhet visade att han hade stått helt stilla vid stopplikten. Han frågade inledningsvis om han kunde koppla in cykeldatorn i tingsrättens datasystem men när jag förklarade för honom att det, av säkerhetsskäl, inte var tillåtet att koppla in externa källor i tingsrättens datorer lämnade han istället in de GPS-utskrifter från cykeldatorn som han nämner i sin anmälan. Såvitt jag minns idag förekom det inte någon ytterligare diskussion om cykeldatorn under resten av förhandlingen.

Undertecknad har talat med personal vid tingsrättens registratorskontor och fått bekräftat att tingsrätten tar emot elektroniska filer av standardformat. Såvitt framkommit har ingen i vår personal nekat någon att skicka in en elektronisk fil.

Tingsrättens it-administratör har förklarat att han inte känner till så mycket om cykeldatorer, men att han genom sökning på internet kommit fram till att det finns cykeldatorer som kan anslutas till en dator för att föra över resultat och/eller uppdatera programvaran. It-administratören framhåller att tingsrätten värnar om säkerheten i sitt datasystem, men menar att det eventuellt skulle ha varit möjligt att föra över information från en cykeldator till en fristående dator. Därefter skulle det vara möjligt att visa innehållet via projektorn i sessionssalen. Utan att genomföra en kontroll är det emellertid, enligt it-administratören, inte möjligt att säkert avgöra om detta är möjligt.

– – –

Jag delar självklart klagandens uppfattning att det råder fri bevisprövning. Tingsrätten tar regelmässigt emot elektroniska filer av standardformat. Utan närmare uppgifter om vad det är klaganden velat lämna in är det inte möjligt att uttala sig om det är tekniskt genomförbart för tingsrätten att ta emot uppgifterna. Under alla förhållanden har klaganden fått lämna in GPS-utskrifter från sin cykeldator. Uppenbarligen har detta inte varit tillräckligt för en frikännande dom. På det underlag som finns gör jag bedömningen att tingsrätten inte förfarit felaktigt.

Upplysningsvis kan jag tillägga att Högsta domstolen beslutat att inte meddela prövningstillstånd (HD:s mål Ö 2094-12).

Hovrätten (presidenten Lennart Svensäter) kom in med ett remissvar till vilket fogades ett yttrande från hovrättslagmännen Lars Göran Abelson och Cecilia Gilljam. Lennart Svensäter uppgav att han ställde sig bakom de synpunkter som fördes fram i hovrättslagmännens yttrande.

Lars Göran Abelson och Cecilia Gilljam anförde följande.

Målet avgjordes av hovrätten den 29 mars 2012 genom beslut att inte meddela prövningstillstånd. Vid avgörandet var hovrättslagmannen Lars Göran Abelson ordförande och numera hovrättslagmannen Cecilia Gilljam föredragande och referent. Dessutom deltog tf. hovrättsassessorn Réka Gödri-Mártis.

Efter överklagande av hovrättens avgörande meddelade Högsta domstolen den 28 juni 2012 beslut att inte meddela prövningstillstånd.

Som framgår av handlingarna i målet har J.-N.K. såväl vid tingsrätten som i hovrätten hänfört sig till sin cykel- och gps-dator samt registreringar från denna i en elektronisk fil. Såvitt är bekant för oss har J.-N.K. inte förvägrats att ge in denna fil eller något annat till hovrätten, vare sig genom något formellt beslut eller i form av ett underhandsbesked. Vi känner alltså inte igen skrivningen i J.-N.K:s skrivelse till JO att hovrätten skulle ha vägrat att ta emot denna bevisning.

Vid hovrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd i målet var innehållet i J.-N.K:s överklagandeskrift väl känt för hovrättens ledamöter. Härvid vägdes in vilket bevisvärde – särskilt i belysning av den bevisning som åklagaren åberopat – som kunde finnas i den aktuella filen och cykeln med dess ”cykeldator” samt de utskrifter/grafer som getts in till tingsrätten. För hovrätten framstod det som icke behövligt för avgörande av frågan om prövningstillstånd att dessförinnan be J.-N.K. att hit ge in den elektroniska fil – och eventuellt även sin cykel med vidhängande s.k. cykeldator – som han åberopade. Han har därför inte anmodats att lämna in detta material till hovrätten.

En beståndsdel i avgörandet av frågan om prövningstillstånd var naturligtvis huruvida det vid tingsrätten kunde ha förekommit något rättegångsfel som borde föranleda återförvisning av målet eller beslut att bevilja prövningstillstånd och därmed en ny rättegång i hovrätten. Som framgår av hovrättens avgörande besvarades också den frågan nekande.

J.-N.K. kommenterade domstolarnas remissvar. Beträffande handläggningen vid tingsrätten uppgav han bl.a. att de han, inför huvudförhandlingen, hade talat med angående att ge in en elektronisk fil var domstolssekreterarna Lena Borén och Anita Nylander. Han fick då beskedet att tingsrätten saknade möjlighet att ta emot elektroniska filer.

JO inhämtade därför kompletterande muntliga upplysningar från Lena Borén och Anita Nylander vid Malmö tingsrätt. De uppgav båda att de inte hade något minne av att de haft något sådant samtal med J.-N.K.

I ett beslut den 19 juni 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

I brottmål ska processen grundas på principen om parternas likställdhet. För att denna princip ska få ett reellt innehåll måste den tilltalade tillerkännas de rättigheter som kan anses nödvändiga för att han eller hon ska kunna försvara sig på ett fullgott sätt. Utmärkande för en rättvis rättegång är därför att parterna är likställda i processen och att proceduren inte gynnar den ene på den andres bekostnad. Den tilltalade får alltså inte ha sämre möjligheter än åklagaren att föra sin talan inför domstolen utan ska ha lika goda möjligheter att t.ex. åberopa bevisning.

Med detta sagt gör jag följande bedömning när det gäller domstolarnas handläggning av frågan om den åberopade elektroniska filen.

Handläggningen vid tingsrätten

J.-N.K. har uppgett att han inför huvudförhandlingen, vid kontakt med två domstolssekreterare, fått beskedet att domstolen inte kunde ta emot elektroniska filer samt att han vid huvudförhandlingen nekats att visa hur den aktuella cykeldatorn fungerar.

De två domstolssekreterarna har inget minne av att de haft något samtal med J.-N.K. angående ingivandet av elektroniska filer och några sådana kontakter har inte noterats i verksamhetsstödet Vera. Inte heller har det enligt tingsrättens remissyttrande kunnat utredas att någon annan i personalen nekat någon att skicka in en elektronisk fil.

Mot bakgrund av det som kommit fram finner jag det inte meningsfullt att ytterligare utreda vad som hänt före tingsrättens huvudförhandling i målet. Givetvis är det inte annat än undantagsvis av t.ex. tekniska eller säkerhetsmässiga skäl acceptabelt av en domstol att vägra ta emot bevisning i form av elektroniska filer. Det som kommit fram beträffande tingsrättens handläggning utgör dock inte tillräckligt underlag för att rikta någon kritik mot tingsrätten i detta avseende.

Beträffande vad som ägde rum vid huvudförhandlingen i målet har rådmannen Fredrik Forssman och J.-N.K. lämnat något olika versioner. Det framstår dock som klart att J.-N.K. hade med sig cykeldatorn till huvudförhandlingen och att han sade att innehållet i den visade att han stått helt stilla vid stopplikten. Det står också klart att det vid huvudförhandlingen inte fanns tekniska möjligheter att ta del av innehållet i den elektroniska fil som fanns i cykeldatorn.

Enligt 46 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken, RB, ska rätten se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i målet. Genom frågor och påpekanden ska rätten försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs. Detta är vad som brukar benämnas rättens materiella processledning. En domares möjlighet att vara självständigt verksam i brottmålsprocessen kommer även till uttryck i andra bestämmelser i rättegångsbalken. Bl.a. kan rätten självmant inhämta bevisning (35 kap. 6 § RB) och förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen (45 kap. 11 § RB).

Domstolens ansvar för att utreda målet, särskilt såvitt avser skuldfrågan, är omdiskuterad (se bl.a. SOU 2013:17 s. 218 f.). Vid rättegångsbalkens tillkomst var domstolens utredningsansvar ganska långtgående. Trots att lagregleringen inte genomgått några större förändringar i detta avseende så har utredningsansvaret i praktiken kommit att tunnas ut med tiden. I samband med en större reform av rättegångsbalken (se prop. 1986/87:89 s. 108 f.) anfördes att domarens verksamhet för att komplettera utredningen inte bör ta sig formen av ett förstahandsansvar utan att om domaren före huvudförhandlingen märker att en viss komplettering av inte rent formell beskaffenhet förefaller motiverad, bör han eller hon i första hand göra parterna uppmärksamma på frågan och överlåta åt någon av dem att föra in det nya materialet i målet. Domstolens möjlighet att förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen bibehölls, men det angavs att denna endast torde komma till praktisk användning i extrema undantagsfall.

Den nyligen avslutade Straffprocessutredningen har i sitt arbete kommit till slutsatsen att bestämmelserna som ger rätten möjlighet att självmant komplettera förundersökningen eller besluta om sådan undersökning i det närmaste är obsoleta och i praktiken inte längre kommer till användning (se SOU 2013:17 s. 227). Utredningen ifrågasätter också om ett sådant självständigt agerande från en domare vore förenligt med de krav som ställs i Europakonventionen på ett kontradiktoriskt förfarande och en oavhängig och opartisk domstol (a.a. s. 213 och 221). Utredningen föreslår därför att det ska krävas yrkande från part för att rätten ska få förelägga åklagaren att fullständiga eller genomföra förundersökning (a.a. s. 226 f.). Vidare föreslår utred-

ningen att det i brottmål ska ankomma på parterna att svara för bevisningen. Några förändringar i 46 kap. 4 § RB föreslås inte, men utredningen föreslår att det införs uttryckliga regler om rättens materiella processledning i brottmål under förberedelsen i tingsrätt och hovrätt.

Även om bestämmelserna som innebär att rätten självmant kan besluta om en komplettering av förundersökningen kan ifrågasättas, har rätten alltjämt ett ansvar för att, inom ramen för sin materiella processledning, klarlägga parternas ståndpunkter och vilken bevisning som de åberopar till stöd för sin talan. Som framgått av utredningen hade J.-N.K. med sig cykeldatorn till huvudförhandlingen och gjorde där gällande att den med säkerhet visade att han inte gjort sig skyldig till den åtalade gärningen. Enligt min mening hade det då ålegat Fredrik Forssman att i enlighet med 46 kap. 4 § RB utreda om J.-N.K. nöjde sig med att åberopa utskrifterna eller om han vidhöll att innehållet i cykeldatorn skulle förebringas på annat sätt. Eftersom det av tekniska skäl inte gick att få fram innehållet i datorn i tingsrättens lokaler hade det varit lämpligt att utreda om J.-N.K. yrkade att rätten med stöd av 45 kap. 11 § RB skulle förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen med en undersökning av cykeldatorn. Fredrik Forssman kan inte undgå kritik för att han inte klargjorde J.-N.K:s inställning i dessa hänseenden.

Handläggningen vid hovrätten

Då J.-N.K. överklagade tingsrättens dom angav han uttryckligen att han hade invändningar mot tingsrättens handläggning samt att han bl.a. åberopade en elektronisk fil ur sin cykeldator. Filen skulle enligt hans mening visa att han stod stilla vid stoppskylten. Han uppgav vidare i överklagandet att han vid kontakt med hovrätten fått beskedet att domstolen inte tar emot elektroniska filer. Han skrev dessutom att han ville ta med sig sin cykel till hovrätten för att visa på de mätinstrument som sitter där och hur de fungerar.

Enligt hovrättens uppfattning har J.-N.K. aldrig förvägrats att ge in den elektroniska filen till domstolen. Däremot fattade hovrätten beslut om att inte meddela prövningstillstånd i målet utan att dessförinnan begära in den åberopade elektroniska filen.

Som jag anfört ovan beträffande klagomålen mot tingsrätten är det inte annat än undantagsvis av tekniska eller säkerhetsmässiga skäl acceptabelt att en domstol vägrar att ta emot bevisning i form av elektroniska filer. Genom det som kommit fram i ärendet är det dock inte klarlagt att hovrätten förvägrat J.-N.K. att ge in den åberopade elektroniska filen. Det finns därför inte skäl att kritisera hovrätten i detta avseende.

För att hovrätten skulle pröva tingsrättens dom krävdes prövningstillstånd. Ett sådant tillstånd skulle meddelas bl.a. om det fanns anledning att betvivla riktigheten av tingsrättens domslut eller om det inte utan prövningstillstånd gick att bedöma riktigheten av tingsrättens domslut. I förarbetena till de tidigare gällande reglerna om prövningstillstånd anges bl.a. följande om hovrättens handläggning av frågor om prövningstillstånd (se prop. 1992/93:216 s. 45).

> När hovrätten överväger en fråga om prövningstillstånd, har hovrätten att ta ställning till både bevisfrågor och rättsfrågor i målet. När det gäller bevisfrågorna har hovrätten att gå igenom den bevisning som har förebringats vid tingsrätten och studera hur tingsrätten har värderat den. Om bevisning som inte har förebringats vid tingsrätten åberopas i hovrätten, har hovrätten att ta ställning till om det finns skäl att tillåta denna bevisning och, i så fall, om den kan påverka utgången i målet. Om det vid denna genomgång av bevisfrågorna uppkommer någon tvekan om riktigheten av utgången i tingsrätten, är rekvisiten för ändringsdispens uppfyllda; det finns i så fall, som det uttrycks i lagen, anledning till ändring i det slut vartill tingsrätten kommit. Hovrätten ska då ge tillstånd till fullständig prövning av målet i hovrätten.

Vid prövningen av frågan om prövningstillstånd skulle meddelas i det nu aktuella målet har hovrätten, enligt sitt yttrande, gjort bedömningen att det inte – i ljuset av övrig bevisning i målet – var behövligt för avgörande av frågan om prövningstillstånd att dessförinnan förelägga J.-N.K. att ge in den elektroniska filen.

När hovrätten skulle ta ställning till frågan om prövningstillstånd befann den sig i ungefär samma situation som tingsrätten befann sig i vid huvudförhandlingen. J.-N.K. skrev i sitt överklagande om den cykeldator som han ansett att han inte fått redovisa för tingsrätten och som han ansåg skulle kunna bevisa hans oskuld. Om hovrätten hade trott att innehållet i datorn hade kunnat påverka utgången i målet, hade hovrätten haft att bevilja prövningstillstånd för att därefter ta ställning till hur datorns innehåll skulle kunna bli processmaterial i en ny rättegång i tingsrätten eller i ett fortsatt förfarande inför hovrätten. Att hovrätten i stället valde att inte bevilja prövningstillstånd måste innebära att rätten ansåg att datorns innehåll uppenbart skulle bli utan verkan (35 kap. 7 § RB). Även om det måste vara svårt att göra en sådan bedömning utan att ta del av cykeldatorns innehåll, finner jag inte tillräcklig anledning att kritisera hovrätten för den bedömningen.

Vad J.-N.K. i övrigt anfört föranleder inga uttalanden från min sida.

Åklagar-, polis- och tullärenden

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten Dalarna, som tvingat en person som misstänktes för ringa narkotikabrott till urinprov genom katetersättning; tvångsåtgärden vidtogs dessutom utan att något beslut fattats

(Dnr 915-2012)

Beslutet i korthet: En person misstänktes för ringa narkotikabrott genom eget bruk. Det beslutades därför att han skulle lämna urinprov. Han kunde inte lämna någon urin, utan bad om blodprovstagning. Polisen lät i stället sjukvårdspersonal sätta kateter på honom. En misstanke om endast ringa narkotikabrott kan dock inte rättfärdiga ett så långtgående ingrepp; det står inte i rimlig proportion till brottets straffvärde.

De närmare omständigheterna kring katetersättningen har inte kunnat klarläggas; tvångsåtgärden har ägt rum utan att något beslut fattats och det finns ingen beslutsfattare som kan hållas ansvarig, vilket självfallet är oacceptabelt.

Det inträffade har sammantaget föranlett allvarlig kritik mot Polismyndigheten Dalarna, ytterst dess ledning, som har att se till att polisens befogenheter utövas i formellt korrekta och rättssäkra former.

Bakgrund och utredning

Anmälan

I en anmälan till JO framförde N. kritik mot Polismyndigheten Dalarna. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Den 26 februari 2010 frihetsberövades han av polisen i Mora såsom misstänkt för ringa narkotikabrott. Han fördes till polisstationen i Mora där polisen begärde att han skulle lämna ett urinprov. Eftersom han inte kunde lämna någon urin bad han om att få lämna ett blodprov. Polisen nekade detta och lät i stället genomföra en katetersättning på honom i syfte att få ett urinprov. [Katetersättning innebär att ett rör – en kateter – förs in i urinledaren för tömning av urinblåsan.] Det fanns dock ingen urin och det hela slutade med att det togs ett blodprov, vilket ledde till att han sedermera dömdes till böter för ringa narkotikabrott. Han har inte något att erinra mot ingripandet i dess helhet men vill att JO ska uttala sig om att polisen lät sätta kateter på honom.

N. framförde även kritik mot hur en förundersökning mot vissa polismän om tjänstefel hade handlagts vid Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål.

Handlingarna i polisens ärende

Av handlingarna i polisens ärende framgick bl.a. följande.

N. påträffades av polisen i Mora på kvällen den 26 februari 2010. Han bedömdes som skäligen misstänkt för narkotikabrott genom eget bruk och inne-

hav samt medtogs för kroppsbesiktning. Grunden för misstanken var att N. betedde sig nervöst, att han var muntorr samt att han uppvisade rödflammiga kinder, blodsprängda blanka ögon och stora pupiller. Ett förhör hölls, vid vilket han förnekade brott men uppgav att han cirka ett år tidigare hade brukat narkotika.

En kroppsbesiktning av N. genom blodprovstagning genomfördes på Mora lasarett. Blodprovet skickades till Rättsmedicinalverket för analys. Enligt ett första analysbesked, som avsåg vissa narkotikaklassade substanser, var provet negativt. Enligt ett senare utfärdat analysbesked var blodprovet positivt beträffande de narkotikaklassade substanserna fentanyl, buprenorfin och norbuprenorfin. Ett nytt förhör med N. hölls den 27 september 2010. Han förnekade alltjämt brott och hade inte någon förklaring till att narkotikaklassade substanser hade påträffats i hans blod.

I handlingarna finns inga spår av att något beslut om katetersättning fattats eller att försök gjorts att få fram ett urinprov på detta sätt.

Det kan tilläggas att Mora tingsrätt den 29 oktober 2010 dömde N. för ringa narkotikabrott genom eget bruk och bestämde påföljden till 30 dagsböter.

Yttranden till Justitiekanslern

Hos Justitiekanslern, JK, handläggs en begäran från N. om skadestånd av staten med anledning av det aktuella ingripandet. Polismyndigheten och Rikspolisstyrelsen har yttrat sig i det ärendet.

Polismyndigheten har därvid anfört bl.a. följande.

> N. har inte förmåtts lämna urin, trots att försök genomförts med kateter. Polismyndigheten bedömer, med beaktande av proportionalitetsprincipen samt då misstanken avsett ringa brott och det var möjligt att säkerställa bevisning genom blodprov, att det inte varit försvarligt att använda kateter i aktuellt fall.

Polismyndigheten har i sitt yttrande till JK även konstaterat att det i ärendet inte finns redovisat vem som fattade beslutet om att använda kateter, att de fält som avser urinprov i protokollet lämnats tomma, att uppgift om ansvarigt befäl saknas och att det inte heller framgår av protokollet att katetersättningen misslyckades eller vem som utfört provet. Polismyndigheten ansåg att det var anmärkningsvärt att beslutsfattarens namn inte framgick, särskilt när en så ingripande tvångsåtgärd använts vid ett ringa brott.

Rikspolisstyrelsen (Åsa Bane Grünbaum) har i sitt yttrande till JK anfört bl.a. följande.

> På Rättsmedicinalverkets hemsida anges att urinprov oftast är att föredra, då man genom analys ska avgöra om en person tagit narkotika, eftersom ämnen finns kvar längre i urin och i högre koncentration. Man anger också att det dessutom finns fler metoder att spåra substanser i urin än i blod.
>
> Enligt Rikspolisstyrelsens mening, med beaktande av samtliga omständigheter som har framkommit, har vakthavande befäl haft grund för att besluta om att kateter skulle användas.

JK har inte fattat beslut i skadeståndsärendet.

Förundersökning om tjänstefel

N. anmälde de polismän som var delaktiga i ingripandet mot honom för tjänstefel. Tf. chefsåklagaren Bengt Landahl, Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, inledde den 30 augusti 2010 en förundersökning. Den 4 november 2010 lades förundersökningen ned på den grunden att det inte längre fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade begåtts.

N. begärde överprövning. Överåklagaren Jörgen Lindberg fann inte skäl att ändra beslutet. Han anförde bl.a. följande.

> På Rättsmedicinalverkets hemsida anges att urinprov oftast är att föredra, då man genom analys ska avgöra om en person tagit narkotika, eftersom ämnen finns kvar längre i urin och i högre koncentration. Man anger också att det dessutom finns fler metoder att spåra substanser i urin än i blod.
>
> Jag finner mot den bakgrunden och den information och kunskap som polisen hade om N. samt dennes oförmåga att lämna ifrån sig ett urinprov, att det inte varit oproportionerligt, att försöka säkra ett urinprov på det sätt som varit avsett med beslutet i stället för att låta ta ett blodprov på N.
>
> […] Ett protokoll över kroppsbesiktningen […] synes inte ha upprättats. Detta eventuella åsidosättande av vad som gällt för uppgiften är att anse som ringa tjänstefel.

Yttranden till JO

Polismyndigheten (länspolismästaren Sten-Olov Hellberg) har yttrat sig till JO och därvid hänvisat till den bedömning som myndigheten redovisat till JK, dvs. att det med beaktande av proportionalitetsprincipen inte varit försvarligt att låta sätta kateter på N. för att få ett urinprov. Till polismyndighetens yttrande bifogades yttranden från chefen för polisområde Mora och ett flertal polismän som var inblandade i N:s ärende.

Även Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) har yttrat sig till JO, och anfört bl.a. följande.

> Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om provtagning vid misstanke om bruk av narkotika och drograttfylleri (RPSFS 2006:1, FAP 420-3). I föreskrifterna och de allmänna råden ges bestämmelser och råd bl.a. om hur urinprovstagning ska övervakas. Samtliga uttalanden handlar uppenbarligen om normalt lämnande av urinprov. I 5 § första stycket sägs att om urinprov inte kan genomföras ska blodprov tas. En rimlig tolkning av föreskriften leder fram till att urin ska lämnas på naturligt sätt och att kateter inte ska komma till användning om den misstänkte har problem att lämna urinprov.
>
> Proportionalitetsprincipen som slås fast i 28 kap. 3 a § jämförd med 28 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken innebär att en åtgärd får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte.
>
> I proportionalitetsbedömningen är bl.a. det misstänkta brottets svårhetsgrad avgörande. I ärendet handlade det om misstanke om ringa narkotikabrott. Visserligen finns det fängelse i straffskalan men någon annan påföljd än ett bötesstraff var knappast att förvänta.
>
> Olika personer kan självklart känna på olika sätt angående de två provmetoder som här varit aktuella. Rimligtvis bör dock, enligt styrelsens bedömning, urinprovstagning med användande av kateter för de flesta vara mer integritetskränkande än en blodprovstagning. Enligt styrelsen borde därför polisen, inte minst mot bakgrund av brottets svårhetsgrad,

inte ha försökt få fram ett urinprov genom användande av kateter utan i stället tagit ett blodprov då N. inte lyckades lämna urinprov på normalt sätt.

I ett beslut den 15 mars 2013 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingade kroppsliga ingrepp. Begränsningar i dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 20 § RF göras genom lag. Bestämmelser som ger polisen rätt att göra sådana påtvingade kroppsliga ingrepp som avses i 2 kap. 6 § RF finns bl.a. i 28 kap. rättegångsbalken, RB.

Enligt 28 kap. 12 § RB får den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa kroppsbesiktigas bl.a. för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Enligt bestämmelsen avses med kroppsbesiktning en 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.

Beslut om kroppsbesiktning fattas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Föreligger fara i dröjsmål får kroppsbesiktning beslutas av polisman. (Se 28 kap. 13 och 4 §§ RB.)

För kroppsbesiktning liksom för all användning av straffprocessuella tvångsmedel gäller de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna, vilka nära ansluter till varandra. Principerna har utvecklats i praxis och i viss utsträckning kodifierats i lag.

Proportionalitetsprincipen, som i fråga om kroppsbesiktning kommer till uttryck i 28 kap. 3 a § RB, innebär att ett tvångsmedel 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. Proportionalitetsprincipen är avsedd att beaktas inte endast vid beslutsfattandet utan även vid verkställigheten av beslut om tvångsmedel (jfr bl.a. prop. 2005/06:178 s. 100 f.). Den innebär att det i varje enskilt fall måste prövas om en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, omfattning och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Om så inte skulle vara fallet får man antingen använda en mindre ingripande åtgärd eller helt avstå från att tillgripa tvångsåtgärder. (Se bl.a. prop. 1988/89:124 s. 26 f. och JO 1994/95 s. 134.) Av proportionalitetsprincipen följer att större restriktivitet bör iakttas i fråga om användning av tvångsmedel ju lindrigare det misstänkta brottet är (jfr prop. 1986/87:112 s. 31 f. och JO 2008/09 s. 113).

Bestämmelsen om kroppsbesiktning innehåller inte några uttryckliga inskränkningar i fråga om vilka typer av provtagningar och undersökningar som får förekomma. Att en kroppsbesiktning inte får utföras så att den undersökte riskerar framtida ohälsa eller skada utesluter i sig alla större operativa ingrepp. Även många andra mindre operativa ingrepp torde få anses uteslutna. Att en undersökning eller provtagning kan medföra övergående obehag eller

besvär eller förorsaka kortvarig smärta hos den undersökte, utgör dock som utgångspunkt inte hinder mot att åtgärden genomförs. (Jfr prop. 1993/94:24 s. 47 f. och Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 650.)

Bedömning

Flera av de polismän som var inblandade i ingripandet mot N. har i yttranden till JO anfört att detta påverkades av vissa särskilda omständigheter. Det finns emellertid skäl att avstå från att gå in på dessa omständigheter här. Jag begränsar därför min bedömning till de frågor av principiellt intresse som N:s anmälan aktualiserar.

Att via ett beslut om kroppsbesiktning framtvinga ett urinprov genom katetersättning är såväl fysiskt som från integritetssynpunkt en mycket ingripande tvångsåtgärd, som inte bör förekomma annat än när det föreligger starka skäl för ett medicinskt ingrepp av detta slag. Att rutinmässigt använda katetersättning i stället för blodprov enbart därför att urinprov är bättre för att påvisa förekomst av narkotika är enligt min mening uteslutet. Jag noterar att detta även synes vara Rikspolisstyrelsens uppfattning.

För att katetersättning ska få tillgripas bör det krävas att det föreligger någon särskild omständighet som gör att åtgärden framstår som nödvändig och som dessutom uppväger det betydande intrång i den enskildes sfär som ingreppet utgör. Jag vill inte utesluta att omständigheterna i detta fall var sådana att ett behov hade kunnat påvisas. Oavsett hur det förhöll sig med den saken kan emellertid en misstanke om endast ringa narkotikabrott inte rättfärdiga katetersättning; ingreppet står inte i rimlig proportion till straffvärdet i det brott som ska utredas. Jag noterar att Polismyndigheten Dalarna inte heller anser att det var försvarligt att sätta kateter på N. Den mot honom vidtagna tvångsåtgärden ska alltså kritiseras.

Det finns ingen dokumentation där det framgår vem som beordrat om katetersättning, och inte heller varför åtgärden tillgreps eller vad den resulterade i, vilket redan det är synnerligen anmärkningsvärt. Av redogörelserna från de inblandade framgår att ingripandet synes ha kommit till stånd som ett resultat av en allmän diskussion på polisstationen, utan några formella överväganden. Jag tvingas därmed konstatera att det inte finns vare sig beslut eller beslutsfattare – bara en av sjukhuspersonal vidtagen tvångsåtgärd. Detta – och att ingen därmed kan hållas ansvarig för det som likväl förekom – är naturligtvis helt oacceptabelt.

Det inträffade kan sammantaget inte föranleda annat än allvarlig kritik mot Polismyndigheten Dalarna, ytterst dess ledning, som har att se till att polisens befogenheter utövas i formellt korrekta och rättssäkra former.

N:s anmälan mot Riksenheten för polismål föranleder inget särskilt uttalande från min sida.

Granskning av utredningen i ett våldtäktsärende; framför allt fråga om objektivitetskravet vid åtgärder som riktas mot en målsägande

(Dnr 2959-2011)

Beslutet i korthet: Anmälan gäller en brottsutredning där en polisman dömdes för våldtäkt i tingsrätten men friades i hovrätten. Han har anmält åklagare och polis för att de inte varit objektiva, och påtalat ett antal utredningsbrister.

I beslutet redovisas objektivitetskravet och de utrednings-, dokumentations- och redovisningskrav som ingår i detta, med särskild inriktning på hur långtgående åtgärder som kan vidtas gentemot en målsägande. De överväganden åklagaren i detta ärende gjort i det hänseendet godtas. Däremot riktas viss kritik mot hur utredningsåtgärder redovisats. Det är viktigt att allt som gjorts blir känt för den misstänkte och för domstolen. Förundersökningsledaren är ansvarig för redovisningen av utredningsmaterialet.

Målsäganden beskrev att hon legat naken på marken under lång tid utan att bli nedkyld. Detta borde följts upp redan tidigt i utredningsarbetet. När saken väl aktualiserades, i hovrätten, borde den i och för sig ha föranlett större aktivitet från åklagarens sida. Hennes passivitet bedöms dock inte utgöra ett brott mot objektivitetsplikten, eftersom det redan stod klart att en utredning om s.k. hypotermi skulle komma att redovisas för domstolen genom försvarets försorg.

Enligt rättspraxis bör en målsägandes berättelse i mål av detta slag kontrolleras under förundersökningen, till den del det är praktiskt möjligt. Kontrollen är inte något självändamål utan utgör ett led i granskningen av bevisningen. Bevisningen prövas slutligt av domstol. I detta fall har hovrätten gjort en sådan prövning, som innefattar kritik mot att kontrollkravet inte efterlevdes.

Under polisförhör har det till målsäganden ställts ledande frågor, som närmast innebar att förhörsledaren försökte gissa sig till vad målsäganden varit med om. Det har inte funnits sakliga skäl för en sådan förhörsmetod. Förhörsledaren kritiseras därför.

Med beaktande av det rättsliga förfarandet som helhet bedöms det som anmälts inte ha inneburit att objektivitetskravet åsidosatts.

Bakgrund

J., som är polis, åtalades vid Uppsala tingsrätt för grov våldtäkt och grovt övergrepp i rättssak. Bakgrunden var följande.

J. hade vid tidpunkten för de påstådda gärningarna ett förhållande med en kvinna, som fortsättningsvis benämns A. De tillbringade helgen den 18–20 september 2009 i ett sommarhus som ägdes av J:s far. Under kvällen den 19 september ringde A. till sin före detta man och berättade att J. utsatt henne för övergrepp. Mannen förde uppgifterna vidare, varvid de blev kända för J:s chef vid Säkerhetspolisen. Denne tog kontakt med polisen i Uppsala, som skickade en patrull till det avlägset belägna hus där J. och A. befann sig. En av de två polismän som ingick i patrullen kände J. sedan tidigare genom att de arbetat tillsammans. Sedan patrullen fört separata samtal med J. och A. läm-

nade den platsen. A. erbjöds att följa med men avböjde. Polismännen uppfattade i huvudsak situationen så, att J. och A. grälat men att saken hade fått för stora proportioner. Någon anmälan upprättades inte.

Efter helgen, måndagen den 21 september, fick polisens internutredning (Chefens utredningar, CU) uppgift om att det inträffat en våldtäkt och att den misstänkte arbetade vid Säkerhetspolisen. En förundersökning inleddes. Utredarna försökte få till stånd ett målsägandeförhör med A. Hon lämnade få uppgifter, men det framkom att hon besökt Södersjukhusets enhet för våldtagna kvinnor. Hennes kläder var enligt uppgift tvättade eller kastade. Utredarna upplevde att hon var rädd.

Det beslutades att handlingarna från Södersjukhuset skulle inhämtas. Därefter frihetsberövades J. Det tog två månader innan A. medverkade vid förhör. Under den tiden var hon föremål för psykologsamtal och skyddsinsatser från polisens sida.

Åtal och domar

Åtalet

J. åtalades vid Uppsala tingsrätt för följande gärningar:

1. Grov våldtäkt

J. har den 19 september 2009 i trädgården till ett av honom disponerat sommarhus på fastigheten […] i Uppsala kommun, mot målsägandens vilja, när hon legat i en solstol, slitit tag i henne och vänt henne på mage, varefter han fäst samman hennes händer med handbojor på ryggen. Härigenom har hon berövats sin frihet samt orsakats kraftig smärta. Han har därefter medelst våld och hot om våld genomfört upprepade anala och vaginala samlag samt fört in fingrar, hand och penisattrapp i hennes vagina och anus. Händelseförloppet har pågått från tidig eftermiddag till mörkrets inbrott och hon har under hela tiden varit belagd med handfängsel.

Våldet har bl.a. bestått i att han har

- dragit isär A:s ben och suttit grensle över henne,
- utdelat ca 5 slag i ansiktet på henne så att hon känt smärta,
- vid två tillfällen tagit stryptag på henne så att hon fått svårt att andas samt känt smärta,
- vid flera tillfällen lyft hennes bojade händer så att hon känt mycket kraftig smärta i axelpartiet,
- vid flera tillfällen vänt henne så att hon kommit att ligga på rygg med handbojorna under sig med kraftig smärta som följd.

Hotet har bestått i att J. under en del av händelseförloppet har haft en pistol liggande intill sig och synlig för målsäganden.

Brottet är grovt, eftersom J. visat särskild hänsynslöshet och råhet, då övergreppen pågått under lång tid, det varit fråga om upprepade vaginala och anala penetrationer, A. utsatts för en mycket stor kränkning samt att hon varit frihetsberövad på sätt som beskrivits ovan.

2. Övergrepp i rättssak, grovt brott

Efter att gärningen under punkten 1 har upphört har J. under natten till den 20 september 2009 med hot om våld angripit målsäganden för att hon inte skulle polisanmäla honom för ovanstående gärning. Hotet har bestått i att

han vid två tillfällen under natten sagt att han skulle skada hennes son på ett sådant sätt att sonen skulle bli invalidiserad för resten av livet. Hotet har förstärkts av att J. uppträtt aggressivt samt av att han tidigare uppvisat en pistol.

Brottet är att bedöma som grovt med hänsyn till gärningen under åtalspunkt 1, varför målsäganden haft särskild anledning att ta hotet på allvar. Övergreppet har skett med syfte att J. skulle undgå ansvar för ett allvarligt våldsbrott samt att betydande men för målsäganden och hennes son riskerat att uppstå till följd av gärningen.

Tingsrättens dom

Av tingsrättens dom framgick följande (Uppsala tingsrätts dom 2010-05-04, mål B 5763-09).

A berättade att hon av J. utsatts för våldtäkt på det sätt som angetts i åtalet. Våldtäkten inleddes på den solstol hon låg i. J. våldtog henne i flera omgångar. Vid det andra tillfället tog J. tag i den dyna som hon låg på och drog ned dynan och henne på gräsmattan. Övergreppen fortsatte sedan i omgångar. I det sista skedet smetade J. avföring över henne. Hon kräktes, men fick inte ut uppkastningen eftersom hennes hår låg för munnen. J. stoppade in sina fingrar i hennes mun och ”rensade” den. Därefter lossade J. handfängslet och lämnade henne. Efter en stund sprang hon in i huset, tog med sig sin mobiltelefon och nycklarna till J:s bil, sprang till bilen och körde över gårdsplanen fram till grinden. Hon upptäckte emellertid att det var mycket lite bensin i bilen och att grinden var stängd. Hon gav då upp försöket att fly och satt kvar i bilen. Härifrån ringde hon till bl.a. J. och sin före detta make. Senare följde hon med J. in i huvudbyggnaden.

A. uppgav att J., innan polisen anlände, tog ut henne till vattenpumpen på gården och tvättade av henne. Han skrubbade henne över kroppen med en handduk och sköljde hennes hår för att få bort uppkastningen samt kammade igenom hennes hår och satte på henne kläder.

På morgonen den 20 september åkte A. och J. tillsammans till Stockholm. På eftermiddagen den 20 september sökte A. vård på Södersjukhuset i Stockholm.

J. nekade till brott och berättade i huvudsak följande. Under förmiddagen den 19 september hade han och A. sex. De började på solstolen. De lade ner dynan och en handduk på gräsmattan och fullföljde ett samlag där. En stund senare hämtade han ett handfängsel som han satte på A. Han låste inte fängslet. På instruktion av A. gav han henne ett antal ”daskar” på stjärten. Han påbörjade ett nytt samlag och tog av A. fängslet. Hon försökte ge honom en örfil, men han parerade. Han sade ”du slår inte mig” och gav henne fyra örfilar över kinden. De pussades och A. bet honom i underläppen, vilket gav blodsmak. I samband med att de efter lunch fikade på altanen såg de två unga kvinnor komma förbi med hundar. De skämtade om vad kvinnorna skulle ha sett om de kommit förbi tidigare. Under kvällen uppstod ett gräl mellan dem. Det slutade med att A. tog hans bil och körde i väg. Vid grinden till fastigheten skrek hon att han var galen samt att han hade misshandlat och våldtagit henne. Han öppnade grinden åt henne och såg henne köra i väg. Efter en stund återvände A. Sedan hans chef ringt honom för att kontrollera situatio-

nen förklarade han för A. att detta innebar att han riskerade att bli avstängd från sitt arbete. A. ringde då upp hans chef för att hjälpa honom.

Tingsrätten fann att A. – liksom J. – framstått som trovärdig. Tingsrätten anförde dock att det fanns uppgifter i hennes berättelse som sedda för sig eller i jämförelse med övrig bevisning framstod som mindre sannolika. Detta påverkade bedömningen av hennes trovärdighet negativt. Det noterades i domen att hon sänt meddelanden med sadomasochistiskt innehåll till J. Meddelandenas innehåll återgavs. A. uppgav bl.a. att meddelandena var svar på liknande meddelanden från J. Tingsrätten noterade därvid att hon inte velat låta sin telefon kontrolleras, och att hennes uppgift om att hon ”speglat” meddelanden från J. därför inte hade kunnat kontrolleras. Tingsrätten konstaterade även att hon hade kännedom om en webbplats inriktad på s.k. dominanssex, ”Darkside”, och tog även upp att hon i sin dator haft bilder, som hon själv ställt till utredningens förfogande, där det förekom ”lättklädda bundna kvinnor”. Enligt tingsrätten framstod det hon uppgett om sitt innehav av bilderna som ”märkligt”.

Med stöd av övrig bevisning fann tingsrätten emellertid att A:s berättelse skulle läggas till grund för bedömningen. J. dömdes därvid i enlighet med åklagarens gärningspåståenden för grov våldtäkt och övergrepp i rättssak. Påföljden bestämdes till fängelse i sex år, efter att tingsrätten tagit hänsyn till att J. skulle komma att skiljas från sin anställning som polis.

Hovrättens dom

I hovrätten åberopades ny bevisning. På J:s begäran hölls även syn på den aktuella fastigheten. Hovrätten framhöll att arten och omfattningen av den utredning som tillförts innebar att det i hovrätten kommit att bli fråga om en delvis ny prövning och inte bara en överprövning av tingsrättsdomen (Svea hovrätts dom 2010-10-19, mål B 4280-10).

Efter genomgång av bevisningen konstaterade hovrätten i sin sammanfattande bedömning inledningsvis följande.

> A. har i nära anslutning till händelsen uppgett att hon utsatts för en våldtäkt. Hon har också uppvisat skador som är förenliga med ofrivilligt sexuellt umgänge. Hennes medicinska symtom efter händelsen talar enligt hovrättens bedömning för att hon varit med om en traumatisk sexuell händelse. Sammantaget talar detta starkt för att A. utsatts för ett sexuellt övergrepp eller i vart fall något som hon upplevt som ett sådant.

Hovrätten fann dock samtidigt att A. inte varit helt sanningsenlig beträffande sitt intresse för dominanssex och att detta i någon mån inverkade negativt på hennes trovärdighet också i övrigt. Delar av hennes berättelse syntes enligt hovrätten förutsätta ett svårförståeligt risktagande från J:s sida, i förening med stor förslagenhet och långtgående planering. A:s berättelse om övergreppet stöddes inte heller ”av någon annan utredning”, även om det hon berättat om händelserna ”gett ett trovärdigt intryck som självupplevt”. Det fanns i stället ett flertal omständigheter som talade mot att det gått till på det sätt som A. beskrivit. Det gällde särskilt vad som i hovrätten kommit fram om hypotermi (se nedan). Till detta skulle läggas ett antal övriga omständigheter som hov-

rätten tog upp i sina domskäl som ”var för sig med mindre och varierande styrka talar emot A:s version, men som sammantagna får en inte obetydlig vikt”.

Vid en samlad bedömning konstaterade hovrätten att det fanns befogad anledning till tvivel på om A:s uppgifter om händelseförloppet var riktiga och tillförlitliga. Det förelåg enligt hovrätten inte en sådan alltigenom trovärdig och tillförlitlig målsägandeberättelse som i förening med vad som i övrigt framkommit kunde vara tillräcklig för en fällande dom. Det kunde vidare ifrågasättas om utredningen uppfyllde det krav som Högsta domstolen har uppställt, nämligen att målsägandens uppgifter till den del det är praktiskt möjligt blivit kontrollerade under förundersökningen.

Åtalen för grov våldtäkt och övergrepp i rättssak ogillades därför. Domen vann laga kraft.

Skadestånd

J. var sammanlagt frihetsberövad ungefär elva månader. Han begärde, i anslutning till att anmälan gjordes till JO, hos Justitiekanslern, JK, ersättning för förlorad arbetsinkomst och för det lidande han åsamkats genom frihetsberövandet. Han har därvid sedermera tillerkänts ersättning med drygt 900 000 kronor, varav 300 000 kronor för lidande, allt i enlighet med lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Anmälan

Allmänt

J. har genom sin advokat, Johan Eriksson, anmält chefsåklagaren Monica Mimer vid Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, och Rikspolisstyrelsens enhet för interna utredningar till JO. Av anmälan framgår inledningsvis att J. efter tingsrättens fällande dom bytte försvarare till Johan Eriksson. Genom dennes försorg vidtogs en rad utredningsåtgärder, som enligt anmälan fick avgörande betydelse för att J. frikändes av hovrätten. Alla dessa åtgärder hade föregåtts av att försvaret begärt att de skulle verkställas av åklagaren, som emellertid hade avslagit framställningarna. Mot den bakgrunden har J. begärt att JO ska granska hur åklagaren lett förundersökningen och hur polisen bedrivit den.

Anmälarens kritik mot utredningen framgår i det följande. Det kan tillfogas att det som anförs i anmälan i flera hänseenden nära ansluter till synpunkter som framkommer i hovrättens domskäl.

Målsägandes sexuella intressen och utredningen om detta

Ett av de sms-meddelanden från A. till J. som förekom i förundersökningen ger intryck av att A. läst sexnoveller på webbplatsen ”Darkside”. Det gjordes emellertid inte några kontroller av vad detta är för slags webbplats. Trots att försvaret där hittat noveller av övergreppskaraktär som innehöll stora likheter med A:s berättelse, ville åklagaren inte göra någon egen utredning om detta,

vilket hon borde ha gjort. Hon borde även tagit A:s dator och mobiltelefoner i beslag för att kontrollera de uppgifter A. lämnat.

Nedkylning

J. hade inför prövningen i hovrätten anfört att det borde utredas hur en person, som befinner sig ute utan kläder i den temperatur som rådde, reagerar och begärde därför att åklagaren skulle göra en sådan utredning. Åklagaren avslog denna begäran. Försvaret inhämtade då egen utredning, och åberopade förhör med experten Helge Brändström. Hovrätten konstaterade sedermera att A:s trovärdighet påverkades negativt av att hon inte berättat om några nedkylningssymtom.

Redovisning av tekniska undersökningar

A. hade uppgett att J. kastade lastpallar för att hindra henne när hon körde i väg med bilen, och att hon därvid körde på en dörr till en förrådsbyggnad.

Enligt det av polisen upprättade förundersökningsprotokollet var de lastpallar som återfanns på platsen vid undersökningstillfället sammanfrusna. Sedan J. kontrollerat saken framkom emellertid att hans far hade spikat ihop lastpallarna för att använda dem vid målningsarbeten. Vid förhör i hovrätten uppgav den ansvarige polisteknikern att han iakttagit att de var sammanspikade, och att han meddelat polisen detta. Ändå kvarstod uppgiften i protokollet att pallarna vid undersökningstillfället varit sammanfrusna, dvs. det skulle vid det aktuella tillfället varit möjligt att kasta dem en och en. Vid förhöret med teknikern framkom även att polisen hade gjort noggranna undersökningar av gräsmattan efter kastade lastpallar, men inte hittat några sådana spår.

Mot bakgrund av att A. enligt egen uppgift skulle ha suttit naken i J:s bil efter att ha blivit nedsmetad med avföring och kräkts, var det en viktig fråga om man kunnat påträffa spår av sådana kroppsvätskor i bilen. Av förhör med den kriminaltekniker som undersökt bilen framgick att några spår efter kroppsvätskor inte hade kunnat iakttas vid okulär besiktning och sannolikt inte heller vid belysning med UV-ljus. Inte heller vid undersökning hos SKL hade några spår efter kroppsvätskor påträffats. Av en rapport över undersökningen som försvaret inhämtat framgick att förklaringen till detta inte kunde vara att stolen rengjorts. Av det underlag för undersökningen som inhämtats från SKL framgick därvid att förarsätets klädsel tagits isär, vilket inte redovisades i förundersökningsprotokollet.

Av förundersökningsprotokollet framgick att den aktuella fastigheten genomsökts med polishund. I protokollet över sökningen angavs emellertid inte sökområdet, utan endast att hunden ”sökte av tomten”. Sökområdet borde ha angetts eftersom avsaknad av spår kunde tala för att J:s uppgifter var riktiga.

Förhör med målsäganden

Polisförhören med A. genomfördes felaktigt. Vissa omständigheter fördes in i förhöret av förhörsledaren. Det saknas vidare dokumentation över skyddssamtal som hållits mellan A. och polisen utanför brottsutredningen.

Övriga brister i utredningen

Även andra brister har påtalats av anmälaren, såsom att A:s kläder inte togs i beslag och undersöktes och att fotografier som var återgivna i förundersökningsprotokollet tagits på sådant sätt att de blivit missvisande.

I anmälan påtalas även brister i den rättsmedicinska undersökningen. Det finns dock inte tillräckliga skäl för att inom ramen för denna granskning, som i enlighet med anmälan inriktats på förundersökningsledaren och polismyndigheten, även ta upp detta. Det berörs därför inte vidare i detta beslut.

Utredning

Allmänt

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen anmodades att yttra sig.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svensson) anförde följande om utredningens inledning och bakgrunden till de förhör och kontakter i övrigt som polisen hade med målsäganden.

> Något hände den 19 september 2009 som föranledde att målsäganden kontaktade sin förre man och en väninna. Mannen kontaktade målsägandens föräldrar som i sin tur kontaktade målsägandens arbetsgivare. Arbetsgivaren kontaktade i sin tur Säkerhetspolisen där J. arbetade. En chef kontaktade J. och pratade även med målsäganden. Anmälan gällde våldtäkt. En polispatrull sändes till platsen där målsäganden och J. befann sig och som anlände efter en och en halv timme. Det visade sig att en av poliserna var bekant med J. Efter ett allmänt samtal mellan dem pratade en polisman med målsäganden. Hon tillfrågades men ville inte följa med från platsen. Det utreddes inte närmare varför hon inte ville följa med. Patrullen åkte från platsen och en händelserapport skrevs. Det aktuella ärendet kom någon dag senare in till enheten där anmälningar mot polisanställda hanteras. Det beslutades att förhör skulle hållas med målsäganden. Målsäganden var mycket förtegen om vad som hänt men det framkom att hon hade besökt Södersjukhuset och den speciella kvinnokliniken för sexuellt våld. Åklagare vid enheten för polismål kontaktades och det beslutades att journalanteckningar från målsägandens besök vid sjukhuset skulle begäras in. Med stöd av uppgifterna bestämdes att J. skulle tas in till förhör eller anhållas.

Enligt Rikspolisstyrelsen visade A. länge bristande förtroende för polisen. Rikspolisstyrelsen satte detta i samband med de inledande insatser som nu beskrivits och konstaterade att dessa kan ha försvårat utredningens bedrivande.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp), som låtit inhämta upplysningar från förundersökningsledaren, chefsåklagaren Monica Mimer och chefen för Riksenheten för polismål, överåklagaren Björn Ericson, kunde inte se att åklagaren på något av de sätt anmälaren beskrivit hade åsidosatt sin objektivitetsplikt.

Rikspolisstyrelsen gjorde samma bedömning för polisens del.

I det följande redovisas i första hand Åklagarmyndighetens kommentarer till det anmälaren anfört i enskilda delar. Rikspolisstyrelsens bedömningar återges inte när dessa väsentligen sammanfaller med det som anförts från Åklagarmyndigheten. Viss information som framkom i hovrätten har tillförts.

Utredning av målsägandens sexuella intressen; behovet av beslag av mobiltelefon och dator

Utöver det som redan framgått visar handlingar som getts in av Åklagarmyndigheten att J:s dåvarande försvarare, advokat Patric Lindblom, under förundersökningen begärde att A:s mobiltelefoner och dator skulle tas i beslag för kontroll, som skulle kunna visa att uppgifter A. lämnat om att hon kvarhållits på det sätt hon påstått inte stämde. Åklagaren avslog begäran men angav att en ny bedömning skulle göras efter förhör med A. Patric Lindblom upprepade sedan sin begäran flera gånger. Han hemställde även om att ”s.k. muskelbiopsi tas från målsäganden för att på så sätt kunna fastställa om hon tagit anabola steroider eller annat preparat som kan ha påverkat hennes agerande”, varvid han tillfogade att hon tävlat i kroppsbyggning.

I ett beslut den 29 oktober 2009 anförde åklagaren att mobiltelefonerna och datorn inte kunde antas vara av betydelse för utredandet av det aktuella brottet. Hon fortsatte:

> Mobiltelefontrafiken den aktuella dagen har kartlagts genom inhämtande av telefonlistor. Hennes sms-samtal till den misstänkte finns i förundersökningsmaterialet genom den misstänktes försorg. Hennes mobiltelefontrafik därutöver och mailkorrespondens före den aktuella händelsen samt fotografier som inte rör händelsen anser jag f n inte kan antas vara av betydelse för utredningen. Förundersökningen ska ha fokus på vad gärningsmannen är misstänkt för och vad som påstås att han har gjort och inte på offret. (Brottsbalken En kommentar 6 kap. 1 §, sista sidan.) Jag kommer att ompröva mitt beslut efter att förhör har hållits med målsäganden.

Försvararens begäran om muskelbiopsi på A. avslogs med motiveringen att en sådan åtgärd utgör kroppsbesiktning som inte får äga rum på den som inte är skäligen misstänkt för brott.

I ett nytt beslut gällande begäran om beslag av mobiltelefoner och dator den 30 december 2009 redogjorde åklagaren för den rättsliga regleringen och anförde sedan bl.a:

> Genom beslag av målsägandens dator och mobiltelefon och undersökning av dessa vinns ingen utredning om brottet. Den begärda undersökningen syftar till att skaffa information om målsägandens sexuella preferenser. Dessa utredningsåtgärder saknar betydelse för om målsäganden har utsatts för våldtäkt.

Efter att ha redovisat ett antal utredningsåtgärder som vidtagits fortsatte åklagaren:

> Den företagna förundersökningen visar att parterna före den aktuella händelsen haft ett sexualliv som varit mer avancerat än vad som kan anses som vanligt. Men detta har varit frivilligt och ömsesidigt. Huruvida målsäganden är intresserad av dominanssex saknar betydelse för utredning av det nu aktuella brottet. Hon har under förundersökningen redovisat sin syn på detta.
>
> Under alla omständigheter står det i strid mot proportionalitetsprincipen att vidta tvångsåtgärder mot målsäganden för att vinna utredning om omständigheter som inte har fokus på brottet. Det är J. som fört in uppgifter i förundersökningen om dominanssex. Det är min uppfattning att detta

> inte har relevans för prövningen av den aktuella gärningen. Den utredning som finns om detta är tillräcklig.

Beslutet avslutades med en upplysning om att J. enligt 23 kap. 19 § rättegångsbalken kunde begära rättens prövning, något J. inte gjorde. Däremot återkom J. i samband med sitt överklagande med en ny begäran. Åklagaren avstyrkte denna med i huvudsak samma motivering som den just återgivna. Hovrätten avslog J:s begäran.

Vid hovrättsförhandlingen gav Johan Eriksson in material hämtat från webbplatsen Darkside och begärde att åklagaren skulle komplettera förundersökningen med material därifrån och göra en analys av det. I en skrift till åklagaren preciserade Johan Eriksson sin begäran på så sätt att ”samtliga 7 611 noveller på Darkside” skulle gås igenom, att det skulle undersökas om A var medlem och om möjligt hur ofta hon besökt hemsidan samt att de bilder hon lämnat in skulle jämföras ”med de 87 853 bilder som finns på Darkside”. Åklagaren medgav kontroll av huruvida A. var medlem men avslog begäran i övrigt. I hennes motivering angavs bl.a. följande. J. och A. ”skyllde på varandra” när det gällde vem som tagit initiativ till det dominanssex som förekommit. A. hade uppgett att hon besökt Darkside, som J. berättat om, för att kontrollera vad det var för sida, varvid hon läst några noveller. Detta utgjorde enligt åklagaren inte skäl för att vidta de begärda utredningsåtgärderna.

Beträffande utredningen om A:s sexuella intressen samt de därmed sammanhängande frågorna om huruvida hennes mobiltelefoner och dator borde tagits i beslag anförde Åklagarmyndigheten i sitt yttrande till JO i huvudsak:

> I en förundersökning avseende misstanke om våldtäkt saknar normalt sett målsägandens sexualliv och sexuella preferenser helt betydelse. Som framgår av åklagarens yttrande har dock målsägandens eventuella intresse för BDSM ändå utretts närmare genom bl.a. förhören med målsäganden själv, förhör med målsägandens tidigare pojkvänner samt undersökning av en hemsida på internet med BDSM-innehåll. Det är en bedömningsfråga i vilken omfattning objektivitetsplikten krävt att denna fråga skulle ha utretts. Som jag ser det har den utredning som skett varit fullt tillräcklig med tanke på objektivitetens krav. Enligt min uppfattning hade det varit att gå för långt att utreda detta ytterligare. Under alla omständigheter menar jag att det inte hade varit rimligt att i enlighet med J:s begäran undersöka samtliga noveller och fotografier på den aktuella hemsidan. Det hade inneburit ett mycket omfattande arbete och framförallt kan jag inte se att utredningen skulle kunna ha tillförts något av värde.
>
> Vad gäller den begärda undersökningen av målsägandens mobiltelefoner och dator kan jag konstatera att åklagaren hade beslutat att föremålen skulle undersökas men att målsägandena inte överlämnade dem (med undantag för en mobiltelefon). I det läget uppstod frågan om åklagaren skulle besluta om tvångsåtgärder, dvs. beslag och husrannsakan. Åklagaren gjorde den bedömningen att det inte var förenligt med proportionalitetsprincipen att vidta tvångsåtgärder mot en målsägande för att vinna utredning om målsägandens personliga förhållanden i ett våldtäktsmål. Åklagarens resonemang i detta avseende utvecklas närmare i beslutet av den 30 december 2009 att inte bevilja åtgärden och även i svarsskrivelsen till hovrätten den 28 maj 2010. Åklagaren ställdes inför en svår bedömningsfråga där motstående intressen stod mot varandra, dvs. objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Därtill kommer givetvis att åklagaren måste göra en prognos om hur troligt det är att tvångsåtgärden kommer att leda till att utredningen tillförs något av värde. Enligt min

mening har åklagaren gjort en riktig bedömning i detta fall och det kan också noteras att hovrätten, som prövat frågan efter att J. begärt rättens prövning enligt 23 kap. 19 § rättegångsbalken, avslagit hans begäran.

Utredning om nedkylning

Frågan om inte A. borde ha blivit kraftigt nedkyld om hon hade blivit utsatt för det hon angav sig ha fått utstå synes inte ha aktualiserats förrän i hovrätten. Under den tid förhandlingen där pågick begärde Johan Eriksson att åklagaren skulle låta utreda huruvida A drabbats av hypotermi – sänkt kroppstemperatur – eftersom hon legat naken utomhus lång tid. Åklagaren avslog begäran med följande motivering.

> Temperaturkänsligheten hos individer är olika och därmed reagerar kroppen på olika sätt vid sänkning av temperaturen. Unga friska individer kan klara av kyla bättre än barn och gamla. Fysisk kondition och underhudsfettets tjocklek har härvidlag betydelse. (Uppgiften är hämtad från Wikipedia.)
>
> Det går inte att fastställa den exakta temperaturen på platsen.
>
> Mot bakgrund härav torde ett entydigt utlåtande inte kunna lämnas.

Som framgått åberopade J. härefter ett yttrande av överläkaren Helge Brändström, som är expert på hypotermi. Denne hördes även på J:s begäran i hovrätten, varvid han enligt hovrättens dom uppgav följande. Vid värmeförlust gör människokroppen viljemässiga försök att äta och dricka för att få upp kroppstemperaturen. Det är en försvarsmekanism att tillföra kalorier när kroppstemperaturen sjunker. Om detta inte räcker stänger kroppen av cirkulationen i händer och fötter, vilket leder till att dessa blir kalla och blåbleka samt att finmotoriken påverkas. När kroppstemperaturen har sjunkit till strax över 36 grader börjar kroppen att huttra. Detta symptom är maximalt vid 35 grader för att sedan avta, varvid temperaturen sjunker snabbare. Om kroppstemperaturen sjunker till 35 grader får man svårt att känna var fötterna sätts ner och går ”bredspårigt”. Man huttrar kraftigt och kan inte tala rent, utan talar i stackato. Man blir också ordentligt kissnödig. Symptomen går inte att styra viljemässigt. En person som tvättas med kallt vatten kyls ner ytterligare när vattnet dunstar och tar med sig värme från kroppen. – Vid sin bedömning hade Helge Brändström bl.a. utgått från att A. legat naken på marken mellan kl. 12 och 22.45, att vädret varit klart med sol under dagen och att medeltemperaturen under tidsperioden varit 14 grader. Med det underlag han i övrigt hade haft var det rimligt att tro att A. cirka 15–20 minuter efter avtvättning i kallt vatten skulle ha varit blåblek om händer, fötter och läppar, samt att hon skulle ha huttrat kraftigt, ha varit trög i rörelser, haft försämrad koordination, haft bredspårig gång och haft svårt att prata. Det bör ha tagit åtminstone två timmar efter avtvättningen innan hennes kroppstemperatur var normal. Det var inte sannolikt att A. skulle ha kunnat springa eftersom hon borde ha haft svårt att kontrollera sina rörelser. – Han kunde inte uttala sig om vilken påverkan ett trauma eller skräck har vid nedkylning. Hans kliniska erfarenhet av personer som upplever ett trauma var att detta normalt inte kan slå ut nedkylningsprocessen.

Monica Mimer har i denna del uppgett följande.

> Den aktuella dagen var en mycket varm sensommardag med dagstemperatur kring 20 grader. Det var soligt hela dagen. Gräsmattan, som var platsen där den brottsliga gärningen ägde rum, var solbelyst hela dagen. Det har därför inte funnits anledning för mig att fundera i banor att målsäganden A. blivit nedkyld när hon legat naken i solen från mitt på dagen till ca kl. 22 på kvällen. Solen har gått ner ca kl. 19.45. Målsäganden A. har alltså varit utsatt för solens strålningsvärme under ca 6 timmar.
>
> Under förhandlingen i hovrätten har advokat Eriksson informerat mig att han kontaktat en specialist i hypotermi […] och att hans uppfattning var att målsäganden A. måste ha varit kraftigt nedkyld. Eriksson informerade mig också om att han hade för avsikt att införskaffa utredning om detta, om inte åklagaren gjorde det.
>
> Avgörande för om en person blir kraftigt nedkyld är dels temperaturen och dels exponeringstiden för kylan. Eftersom det inte fanns uppgifter om temperatur på plats (SMHI:s närmaste mätstation är belägen ca 34 km bort) och det inte heller fanns uppgifter om lufttemperaturen i solen anser jag att det inte går att dra några säkra slutsatser om målsäganden A. drabbats av hypotermi. Det har inte funnits ett sådant underlag att några säkra slutsatser kunde dras. Jag har därför inte beslutat att åklagaren skulle införskaffa utredning om målsäganden drabbats av hypotermi. Jag visste vid detta tillfälle att advokat Eriksson redan vidtagit åtgärder för att införskaffa utredningen. Advokat Eriksson har inte heller begärt att hovrätten skulle förordna sakkunnig i frågan.
>
> Enligt min uppfattning har Helge Brändström dragit slutsatser som han inte haft grund för. […] Temperatur och exponeringstid är avgörande faktorer om en person drabbas av hypotermi. Han har i sin beräkning utgått från att hon exponerats för en temperatur från 19 grader till 10 grader under 11–12 timmar. Jag anser att dessa förutsättningar är felaktiga. Till följd av solens strålningsvärme kan man inte alls fastställa temperaturen. Ingen mätning på plats har ägt rum. Lufttemperaturen i solen kan ha varit så hög att hennes kroppstemperatur inte alls påverkats. Från omkring kl. 19.00 har hon varit exponerad för viss kyla. Jag anser att det inte är visat i målet att målsäganden A. drabbats av hypotermi. Man kan inte dra någon annan slutsats än att hon måste ha frusit. Vittnet B. som hon ringt till för att påkalla hjälp har inte heller berättat att hon haft svårt att tala. En nedkyld person talar i stackato.
>
> Sammanfattningsvis, i denna del, anser jag att jag inte åsidosatt min objektivitet. Advokat Eriksson har påbörjat ett införskaffande av utredning om hypotermi. Han har kontaktat en expert på området. Han har för avsikt att ta in denna utredning. Att jag inte övertar och fullföljer hans utredning kan inte innebära att jag åsidosätter min objektivitet.

Åklagarmyndigheten anförde i sin bedömning:

> Enligt min mening hade […] åklagaren fog för uppfattningen att en utredning om hypotermi var av mer begränsat värde. Det är en annan sak att hovrätten sedan gjorde en annan bedömning.
>
> Mot denna bakgrund och då det stod klart att frågan skulle bli belyst genom försvararens försorg kan jag inte se att åklagaren brustit i sin objektivitetsplikt genom att avstå från att förordna om komplettering av förundersökningen i detta avseende när denna begäran framställdes under huvudförhandlingen i hovrätten.

Brottsplatsundersökning m.m.

Kriminalinspektören Lage Nordgren, som deltog vid brottsplatsundersökningarna tillsammans med en hundförare och ytterligare tre polismän, hördes i hovrätten, varvid han enligt hovrättens dom uppgav följande. Den bakgrundsinformation de hade fått var endast att en våldtäkt skulle ha ägt rum utomhus på fastigheten. Hundföraren sökte först biologiska spår med hunden. Hunden gick runt samtliga byggnader på fastigheten och markerade därvid på två platser på gräsmattan. Dessa platser undersöktes endast visuellt. De kunde inte se några spår av kroppsvätskor såsom avföring eller kräk på tomten. De hade ingen information om att en solstol skulle ha använts. Hunden fick emellertid söka på två solstolar, men reagerade inte på dessa. Den 25 september undersökte de grinden till fastigheten och konstaterade att det inte fanns några skador på den. De tittade på lastpallar som stod på förrådshusets norra del. Det såg ut som om pallarna hade stått där ett bra tag utan att flyttas. Han tror att den övre lastpallen satt löst och gick att lyfta. De såg inte några sådana märken i gräset som borde ha funnits om lastpallar hade kastats där. Han deltog även vid undersökningen av J:s bil. De fann inte några skador på bilen. De visste att A. skulle ha suttit naken på förarsätet, men inte att hon skulle ha haft avföring på sig. Han minns inte om de lyste med UV-lampa i bilen, men det borde de ha gjort. De kände inte någon lukt av avföring, och såg inte några tecken på att bilen rengjorts.

Rikspolisstyrelsen har huvudsakligen anfört att relevanta uppgifter finns med i utredningen och att denna inte bedrivits ensidigt. När det gäller sökningen med hund fanns de ställen där hunden markerat angivna på flygfotografier i utredningsmaterialet; någon brist i utredningen förelåg inte, enligt Rikspolisstyrelsen.

Monica Mimer har anfört att hon omgående beslutade om en teknisk undersökning på den aktuella fastigheten. Undersökningen utfördes av tekniker i närvaro av utredningsmän. Monica Mimer fortsatte:

> Det bör noteras att vid detta tillfälle var inte målsäganden hörd, varför det har varit svårt för teknikern att veta vad han skulle leta efter och hur han skall dokumentera undersökningen. Framför allt avsaknaden av spår bör ha varit svårt för honom att observera och dokumentera. Det finns t.ex. inget noterat om bilspår, fast vi vet att J:s bil har körts över gräsmattan och en polisbil kommit till platsen. Det finns inget antecknat om märken eller frånvaron av märken efter en solstol på gräsmattan, trots att vi vet att parterna initialt legat i en solstol. Sängkläder har inte tagits i beslag. Överkast, dynor och kudde har däremot tagits i beslag.
>
> Efter att målsäganden hörts och jag tagit del av det tekniska protokollet har jag beslutat om förnyad husrannsakan. Den genomfördes 4 december 2009. Lastpallarna, dörren på förrådsbyggnaden samt grinden skulle kontrolleras. Det fanns inga skador på dörren. J. har uppgivit att målsäganden kört på grinden så att det knakade i virket. Några skador på grinden eller bilen fanns inte.
>
> – – –

Lastpallarna

På teknikerns protokoll från 4 december 2009 sid 186 finns antecknat ”På lastpallarna, som vid undersökningstillfället var fastfrusna med varandra, fanns inga skador som tyder på att någon pall har blivit påkörd av något fordon”. Lastpallarna nämns överhuvudtaget inte alls i protokollet från brottsplatsundersökningen i september. Jag anser att det är anmärkningsvärt att teknikern […] lämnat nya uppgifter vid förhandlingen i hovrätten. Har han lyft på lastpallarna och funnit dem lösa? Varför är det inte dokumenterat i undersökningsprotokollet från 4 december? Det skall också påpekas att det inte är fråga om två hela lastpallar, som är hopsatta. Det är fråga om del av lastpall, vilket framgår av fotografiet. En hel lastpall väger 25 kg. Med hänsyn till uppgiften om lastpallarnas utseende och vikt, är det möjligt att lyfta och kasta iväg dem även i hopsatt skick.

Hunden Drutten

Hunden Drutten är tränad på att söka efter biologiska spår från människa såsom blod, sperma och likdelar. Drutten är inte tränad att söka efter spår som uppkastningar och avföring. Hundens roll är att hjälpa/påvisa för teknisk personal var någonstans det kan finnas material av intresse att undersöka. Att hunden inte markerat vid pumpen saknar bevisvärde med hänvisning till ovanstående. Det kan inte begäras att det i protokollet skall antecknas på vilka ställen hunden inte markerade. […]

J:s personbil

Jag har beslutat att J:s bil skulle tas i beslag och att sätet skulle sändas till SKL för undersökning. Först vid förhandlingen i hovrätten har det kommit till min kännedom att teknikern […] har undersökt bilen. Men något protokoll har inte upprättats. Enbart fotografier har tagits. (Sid 224–227 förundersökningsprotokollet, avd. teknisk undersökning). Vid förhandlingen i hovrätten har han uppgivit att det inte fanns några skador utvändigt på bilen.

Med hänsyn till ovanstående föreligger det brister i dokumentationen av de tekniska utredningarna.

Åklagarmyndigheten anförde i huvudsak:

Åklagaren ansvarar i egenskap av förundersökningsledare ytterst för att förundersökningen bedrivs i enlighet med det regelverk som bl.a. följer av 23 kap. rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948). När det gäller den kritik som J. framför beträffande brottsplatsundersökningen tar den i allt väsentligt sikte på utredningstekniska åtgärder som åklagaren svårligen själv kan kontrollera utan måste i det avseendet förlita sig på kriminaltekniker och andra experter. I likhet med åklagaren kan jag konstatera att det finns vissa brister i utredningen, framförallt bristande dokumentation, och att dessa framkommit vid förhör i hovrätten med en kriminaltekniker. Detta är givetvis olyckligt men är inget som åklagaren i detta fall kan lastas för.

Målsägandens kläder

Monica Mimer anförde att hon kunde dela uppfattningen att målsägandens kläder borde tagits i beslag, men att A. enligt sin berättelse varit naken under övergreppen och att denna utredningsbrist därför var av marginell betydelse. Åklagarmyndigheten hänvisade till vad Monica Mimer anfört.

Rikspolisstyrelsen konstaterade att kläderna enligt målsäganden hade kastats eller tvättats redan då förundersökningen inleddes och att något beslut om beslag i alla händelser inte hade fattats av åklagaren.

Polisens samtal med målsäganden utanför brottsutredningen

Beträffande den av hovrätten påtalade bristen att samtal mellan polismannen Mikael Hiljegren, som arbetade med personskydd, och A. inte dokumenterats hänvisade Åklagarmyndigheten till Monica Mimer, som anförde att Hiljegren inte haft till uppgift att hålla förhör med A. utan att dennes uppgift var att hjälpa henne bearbeta sin rädsla för J. Hon hade sanktionerat denna kontakt, men även beslutat att Mikael Hiljegren inom ramen för utredningen skulle höras om detta vilket var dokumenterat i förhör.

Rikspolisstyrelsen anförde:

> Det framgår av utredningen att målsäganden till en början uppfattades som en genuint och fruktansvärt rädd person varför det beslutades att koppla in psykolog och en person på personskyddsenheten vid myndigheten, Mikael Hiljegren. Dessa åtgärder vidtogs för att ge målsäganden den hjälp och det stöd som hon behövde. Enligt utredaren Per-Erik Bergnér fick inte Mikael Hiljegren reda på vad som framkom i utredningen. Utredarna fick inte heller kunskap om vilka skyddsåtgärder som vidtogs avseende målsäganden. Det framgår av kriminalkommissarien Jan Fribergs yttrande att Mikael Hiljegrens uppdrag inte heller var att beröra sådant som hade bäring på själva brottsutredningen utan att istället ombesörja målsägandens trygghet och ge henne stöd.
>
> Av tingsrättens dom framgår att Mikael Hiljegren uppgivit att han träffat målsäganden 15–20 gånger. Han uppgav också att han upplevde henne som traumatisk och mycket rädd samt att hon kände en rädsla för att polisen inte skulle kunna säkra hennes egen och hennes barns och familjs trygghet. Förhöret med Mikael Hiljegren spelades upp vid förhandlingen i hovrätten.
>
> Rikspolisstyrelsen konstaterar att det vid de initiala samtalen med målsäganden har framkommit att hon känt sig hotad. Den personskyddsenhet som finns inom myndigheten har kopplats in. Syftet med det har varit att dels ge henne rättmätigt skydd, dels försöka förmå henne att förhöras av polisen. Rikspolisstyrelsen gör bedömningen att samtalen inte har haft någon direkt koppling till förundersökningen och utredningen av brottet utan tagit sikte på att ge målsäganden stöd och skydd. Med anledning härav finns inte någon dokumentation i förundersökningen om vad som har förevarit vid dessa samtal. Rikspolisstyrelsen konstaterar att ärendet i denna del är korrekt hanterat.

Kriminalkommissarien Jan Friberg, som ledde förhören med A., hördes i hovrätten om de kontakter polisen haft med A., varvid han enligt hovrättens dom uppgav följande. Från det att utredningen inleddes och framåt pågick en process för att försöka att få A. lugn så att hon kunde medverka i utredningen. De ”vägde varje åtgärd på guldvåg”. De vidtog därför inte några andra tvångsmedelsåtgärder mot A. än att hämta in journalanteckningar från Södersjukhuset. De frågade om hon ville lämna ifrån sig mobiltelefoner och dator men hon ville inte det. – Han hade tidigare haft kontakt med Mikael Hiljegren. Denne fick i uppdrag att lugna A. för att förmå henne att delta i förhör, men skulle inte utreda något om brottet.

Ledande frågor

Beträffande förekomsten av ledande frågor i polisförhören uppgav förhörsledaren Jan Friberg enligt hovrättens redovisning av förhöret med honom bl.a. följande. Vid ett förhör den 23 november 2009 märkte han att A. reagerade kraftigt när han frågade henne vad som var det sista J. gjorde innan han tog av handfängslet. A hulkade och han förstod att hon inte kunde formulera det som hänt. Han frågade då om J. hade smetat avföring över hennes rygg. Jan Friberg har förklarat sig på följande sätt:

> Vid några tillfällen har jag ställt ledande frågor vid dessa förhör. Generellt sett är s.k. öppna frågor att föredra men i vissa fall går det inte att undvika s.k. ledande frågor. Vid två förhörstillfällen avstannade förhören när målsäganden kom fram till en viss punkt i sin berättelse. Vid nästa förhörstillfälle hade jag två val, antingen låta den delen av händelsen som hon hittills inte hade förmått sig att berätta om, falla, eller genom att fråga henne genom att själv säga det jag trodde hon menade. Jag valde det senare och målsäganden berättade, om än med svårighet, om situationen när gärningsmannen stoppade in ett eller ett par fingrar i hennes mun. Jag kan inte se att jag i denna långa förhörsprocess på något sätt vilselett eller provocerat fram målsägandens berättelse angående detta, det var inte heller avsikten. Jag inser att bevisvärdet är lägre än om jag lyckats få målsäganden att berätta detta spontant. Min bedömning då var att denna händelse endast var en detalj i en väldigt lång händelsekedja.

Rikspolisstyrelsen fann förhörsmetoden godtagbar:

> Det framgår […] att det ställts vissa ledande frågor. Frågorna synes ha varit ett sätt att få fram vad målsäganden menade och uppfattas av Rikspolisstyrelsen som berättigade i den särskilda situationen.

Åklagarmyndigheten hade i denna del från Monica Mimer inhämtat att hon tagit upp att det förekommit ledande frågor under utredningen vid sin plädering i hovrätten, varvid hon enligt myndighetens yttrande anfört:

> Ledande frågor har ställts i polisförhöret. [– – –] [Det är] helt klart att kommissarie Jan Friberg har ställt ledande frågor när det gäller den sista händelsen, när avföring kommer på tal. Där lämnar inte målsäganden några egna uppgifter. Men vi ska komma ihåg att målsäganden hade väldigt stora svårigheter att berätta om denna sista händelse. Hon kunde inte. Kommissarie Jan Friberg tog därför ett medvetet beslut att ställa ledande frågor. Informationen får också värderas därefter.

Övrigt

Monica Mimer tillbakavisade uppfattningen att man i utredningen inte skulle ha velat stöta sig med målsäganden eller vidta åtgärder som kunde uppfattas som kränkande:

> Som ett exempel på åtgärder som jag har vidtagit mot målsäganden och som har upplevts som kränkande av henne och som är exempel på åklagarens objektivitet är följande. Efter tingsrättens dom har det kommit till min kännedom att det på målsäganden A:s arbetsplats florerade rykten att målsäganden felaktigt skulle ha beskyllt J. för gärningen. På grund av detta har jag låtit genomföra förhör med ett stort antal av målsägandens arbetskamrater inklusive hennes chef. Målsäganden har tagit mycket illa vid sig av dessa utredningsåtgärder.

Anmälarens kommentarer

Johan Eriksson kommenterade det som anförts från myndigheternas sida och vidhöll den kritik som framförts i anmälan.

Han framhöll bl.a. att A. förnekat att hon haft ett intresse för dominanssex, varför det var av betydelse för hennes trovärdighet att utreda detta. Det borde vidare ha utretts vad Darkside var för slags hemsida, varvid A. skulle ha kunnat konfronteras med uppgifter om detta. Försvarets egna kontroller hade visat att det fanns noveller på Darkside som innehöll detaljer som närmast var identiska med den beskrivning som A. lämnat i utredningen. Den jämförelseanalys av noveller som försvaret begärt hade inte behövt göras manuellt utan det hade kunnat ske med hjälp av ett dataprogram och var inte fråga om någon ofantlig arbetsinsats.

Johan Eriksson vände sig vidare mot Åklagarmyndighetens uppfattning att det inte kunnat begäras att det i protokollet skulle ha antecknats på vilka ställen den hund som användes för avsökning inte markerat. Detta var felaktigt; hunden hade sökt efter kroppsvätskor. Att den inte markerat på de platser där A. påstått att hon fått avföring på sig, tvättats ren från detta och kräkts var då av intresse. Det skulle ha redovisats, liksom att hunden sökt på den aktuella solstolen utan att markera.

Johan Eriksson utvecklade också på vilket sätt ledande frågor ställts under polisförhören. Slutsatsen var att förhörsledaren på denna punkt tillfört målet ”en ren gissning”.

Han sammanfattade:

> En sammanfattande enkel bedömning är faktiskt att knappast någon av de uppgifter som målsäganden lämnat har kontrollerats. I stället har målsägandens uppgifter såsom de lämnats under förundersökningen och i tingsrätten noggrant kontrollerats av försvaret som har vidtagit mycket omfattande egna utrednings- och kontrollåtgärder. Vilket lett till att J. frikänts i hovrätten.
>
> Särskilt allvarligt är det förhållandet att det redovisats direkt felaktiga uppgifter i förundersökningen samt att den tekniska utredningen inte redovisats på ett sådant sätt att läsaren får en uppfattning om omfattningen av de utredningsåtgärder som genomförts. [– – –]

Domstolarnas synpunkter på brottsutredningen

Enligt tingsrättens dom var det en brist i utredningen att A:s dator och mobiltelefon inte undersökts, trots att J. begärt detta. Det hade dock enligt tingsrätten inte framgått att den information som kunde ha funnits där skulle ha haft någon omedelbar och avgörande betydelse för tingsrättens bedömning. På annat ställe tog tingsrätten däremot upp det förhållandet att A:s telefon inte hade kunnat undersökas som en uppgift som påverkade hennes trovärdighet negativt. Även att A:s dator inte undersökts togs upp, varvid tingsrätten dock uppmärksammade att A. hade företett vissa bilder som hon haft i datorn (se ovan).

Tingsrätten noterade att den bilstol som A. uppgett att hon suttit i undersökts utan att några spår av blod, sperma eller avföring hittats. Med hänvisning till att den hade tagits i beslag först efter lång tid tonade tingsrätten ned

betydelsen av detta. Innebörden var att eventuella spår kunde ha tagits bort eller försvunnit på annat sätt under den tid som förflutit.

Enligt hovrätten framstod det som en brist i utredningen att någon närmare uppgift om det område som avsökts med polishund inte dokumenterats. Hovrätten fortsatte:

> Avsaknaden av dokumentation av undersökningen i denna del måste falla tillbaka på åklagaren, eftersom dokumenterad avsaknad av spår – där sådana kanske borde finnas – är en omständighet som i någon mån skulle tala till J:s fördel.

Under rubriken ”Brister i utredningen” noterade hovrätten följande.

> Enligt hovrättens bedömning föreligger det vissa brister i utredningen. Till dessa hör att A:s kläder inte tillvaratagits och undersökts. Detsamma gäller A:s telefon och dator. När det gäller utredning av allvarliga brott är det, även om tvångsåtgärder som i detta fall kan uppfattas som ingripande och kanske kränkande, viktigt att målsägandens uppgifter så långt som möjligt kan kontrolleras.
>
> Det finns vidare anledning till viss försiktighet vid bedömning av A:s uppgifter i vissa avseenden också med hänsyn till hur polisförhören gått till. Således har vissa moment som rört avföring och kräkning inte först nämnts av A., utan förts in i förhöret av förhörsledaren. Det kan i detta sammanhang noteras att det inte föreligger någon skriftlig dokumentation av vad som förekommit vid de samtal som ägt rum mellan A. och Mikael Hiljegren innan A. över huvud taget kunde förmås att ställa upp vid polisförhör.

Tingsrättens resonemang om bilstolen godtogs inte av hovrätten, som med stöd av material som försvaret åberopat fann att stolen undersökts så noggrant att det var osannolikt att eventuella spår skulle ha tvättats bort eller försvunnit på annat sätt.

Av hovrättens dom framgår vidare att domstolen fäste stor vikt vid den utredning om hypotermi som förts in i målet genom försvarets försorg.

I ett beslut den 22 februari 2013 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering m.m.

Krav på saklighet och opartiskhet; objektivitetsplikten

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att företrädare för det allmänna i sin verksamhet ska iaktta saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet får bl.a. anses innebära att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. Kravet på opartiskhet betyder att det allmännas företrädare ska vara objektiva i sin tjänsteutövning och förhålla sig så att deras opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas.

I linje med vad som stadgas i 1 kap. 9 § regeringsformen har en objektivitetsplikt lagfästs i 23 kap. 4 § rättegångsbalken, RB. Där stadgas att vid förundersökning om brott ska inte bara omständigheter som talar mot den misstänkte utan även sådant som är gynnsamt för honom eller henne beaktas, liksom att bevis som är till förmån för den misstänkte ska tas till vara. Det

sistnämnda gäller även sådant som inte entydigt talar till den misstänktes förmån men som skulle kunna vara av betydelse för hans eller hennes försvar.

Objektivitetsplikten innebär först och främst att utredningen inte får bedrivas utifrån en förutfattad uppfattning om den misstänktes skuld. Så länge den misstänkte inte är dömd ska han eller hon i formell mening betraktas som oskyldig; innebörden av objektivitetsplikten är att utredningen ska bedrivas från den utgångspunkten. Objektivitetsplikten är i så måtto uppställd i den brottsmisstänktes intresse. Ytterst syftar den dock till att tillgodose det allmännas krav på att brottsutredningar leder till sakligt korrekta resultat; något allmänt intresse av felaktiga brottmålsdomar föreligger givetvis aldrig.

Objektivitetsplikten är i likhet med kravet på rättvis rättegång (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, RF, och artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen) av övergripande slag, men den tar sig samtidigt uttryck i enskilda krav som i olika hänseenden ställs på det rättsliga förfarandet. De gäller utredningsplikt, proportionalitet m.m.

Utredningsplikt

Att bevis som är till förmån för den misstänkte ska tas till vara betyder att det finns en utredningsplikt som innefattar även sådant som talar eller kan tala mot den misstänktes skuld. Det är en grundläggande princip att det allmänna har ansvar för att åtgärder som förekommer i dess verksamhet grundas på ett fullgott utredningsunderlag. I brottsutredningar är denna princip förstärkt genom den misstänktes rätt att i enlighet med 23 kap. 18 § RB ange vilken utredning han eller hon anser önskvärd. Enligt bestämmelsen ska förhör eller annan utredning som begärs av den misstänkte genomföras, om detta kan antas vara av betydelse för utredningen. Om en sådan begäran avslås, ska detta motiveras. Vid avslag äger den misstänkte rätt att vända sig till domstolen, som då kan besluta att utredningsåtgärden i fråga ska vidtas (23 kap. 19 § RB). Domstolen kan därvid, om den anser att det finns skäl till det, beordra förundersökningsledaren att vidta ytterligare utredningsåtgärder. En misstänkts begäran om utredningsåtgärder ska normalt tillgodoses; avslagsmöjligheten är till för att förebygga missbruk, t.ex. när begäran görs för att förhala utredningen. (Se SOU 1938:44 s. 294.)

Förundersökningsutredningen beskrev i sitt slutbetänkande, SOU 2011:45, utredningsplikten med utgångspunkt från objektivitetsprincipen. Utredningen anförde (s. 99 f.):

> Objektivitetsprincipen innebär att omständigheter och bevis ska tas till vara oavsett om de är till den misstänktes nackdel eller fördel. Förundersökningsledaren får således inte vara ensidigt inriktad på att säkra material som kan leda till en fällande dom. Tvärtom måste han eller hon under hela förundersökningen ha uppmärksamheten fäst på möjligheten att den misstänkte kan vara oskyldig och därför undersöka allt material som pekar i denna riktning. Detta gäller även för det fall den misstänkte erkänt brottet. I linje med vad som här sagts anses det att förundersökningsledaren bör vara generös med att vidta utredningsåtgärder som begärs av den misstänkte. (Se Maths Heuman, Brottets beivrande, 1952, s. 122.)

> Överåklagaren Eric Östberg har anfört att objektivitetskravet har lett till att åklagarna praktiskt taget alltid tillmötesgår en misstänkts begäran om utredning (se Advokaten 1989 s. 172, s. 174). I 23 kap. 18 § andra stycket RB föreskrivs att på begäran av den misstänkte eller försvararen ska förhör eller annan utredning äga rum, om det kan antas vara av betydelse för undersökningen. Enligt Östberg tänjer åklagarna rekvisitet ”om det kan antas vara av betydelse” till någonting i stil med att ”om det inte är uppenbart meningslöst” (se a.a.).

Förundersökningsutredningen fortsatte på annat ställe (a.a. s. 127):

> Den nu beskrivna skyldigheten att vidta utredningsåtgärder på begäran av den misstänkte eller dennes försvarare är långtgående. Det räcker att utredningsåtgärden kan antas vara av betydelse för utredningen för att begäran ska tillmötesgås. För uppfyllandet av objektivitetskravet är det även angeläget att utredningsåtgärder som ska vidtas inte drar ut på tiden utan genomförs på ett så tidigt stadium som möjligt. Detta för att säkerställa att materialet inte går förlorat samt att det får en objektiv bedömning.

I Åklagarmyndighetens RättsPM 2012:5 (s. 7) anges:

> Inom ramen för en objektiv förundersökning ligger att åklagaren i största möjliga utsträckning ska tillmötesgå den misstänktes krav på utredningsåtgärder.
>
> – – –
>
> Eftersom polis och åklagare besitter maktbefogenheterna och utredningsresurserna under förundersökningen är det viktigt att den misstänktes begäran om utredningsåtgärder om möjligt tillgodoses.

Att inte gå den misstänktes begäran om åtgärder under förundersökningen till mötes kan även utgöra en kränkning av rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Det är ytterst domstolen som bedömer om utredningsunderlaget är tillräckligt för en fällande dom. Om det är bristfälligt och domstolen finner att bristen lämnar utrymme för rimligt tvivel i skuldfrågan ska den tilltalade frikännas. Det ligger med andra ord i de brottsutredande myndigheternas intresse att försäkra sig om att alla relevanta utredningsåtgärder vidtas. Den misstänkte har rätt att tiga under utredningen och är inte skyldig att lämna uppgifter som kan vara belastande för honom eller henne. Den misstänkte behöver över huvud taget inte medverka under utredningen och kan därför vänta med att påtala eventuella utredningsbrister tills målet når domstolen, och låta denna värdera underlaget som det är.

Proportionalitet

Vid all användning av tvångsmedel är polis och åklagare skyldiga att beakta proportionalitetsprincipen. Principen har sedan länge ansetts gälla; den kommer till direkt uttryck bl.a. i 27 kap. 1 § RB, som avser beslag m.m., och 28 kap. 3 a § RB, som avser husrannsakan.

Enligt proportionalitetsprincipen får ett tvångsmedel tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Tvångsåt-

gärden ska alltså i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med densamma.

I förarbetena uttalade föredragande departementschefen att reglerna måste få en förhållandevis allmän utformning för att ge utrymme för en lämplighetsbedömning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 1988/89:124 s. 27). Hon erinrade om att det i varje enskilt fall måste ske en prövning av om tvångsmedlet över huvud taget behöver tillgripas med hänsyn till omständigheterna och om syftet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd. Den prövningen kan leda till att man väljer ett annat, lindrigare tvångsmedel än det man först hade tänkt sig, men den kan också, om åtgärden skulle få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till det som skulle stå att vinna, leda till att man helt avstår från tvångsmedel.

I det som ska vägas mot användningen av tvångsmedlet ingår, förutom direkta följder för den som utsätts för tvångsmedlet, även indirekta verkningar av tvångsmedelsanvändningen. Det kan t.ex. röra sig om intrång i tredje mans intressen. (Se a.st.)

Förundersökningsledarens skyldighet att låta genomföra utredning som begärs av den misstänkte är generellt utformad. Proportionalitetsprincipen innebär dock att skyldigheten är olika långtgående beroende på vad det rör sig om för slags utredningsåtgärd, liksom på de omständigheter som i övrigt föreligger. Att inhämta allmänt tillgängliga upplysningar, t.ex. från andra myndigheter, torde normalt vara oproblematiskt, liksom att hålla förhör med vittnen och sakkunniga. Begärda åtgärder av det slaget är förundersökningsledaren således normalt skyldig att låta utföra. Vid åtgärder som kan innebära skada eller men för utomstående måste förundersökningsledaren dock värdera om det som kan uppnås med åtgärden står i proportion till intrånget.

Särskilt om utredningsåtgärder som berör en målsägande

Utredningsåtgärder som berör målsäganden i en brottsutredning är särskilt problematiska, eftersom den som anser sig drabbad av ett brott och vänt sig till polisen för att anmäla detta har befogade anspråk på att inte själv bli behandlad som mer eller mindre misstänkt, såvida det inte finns rättslig grund för det. Det är vidare ofrånkomligen så att en brottsutredning där det finns en målsägande bl.a. sker för att tillvarata vederbörandes intressen. Den måste därför så långt rättssäkerheten medger bedrivas så att utredningen inte blir en ytterligare börda ovanpå den som orsakats av det vederbörande uppger sig ha blivit utsatt för. Därtill kommer att det från allmän synpunkt är viktigt att människor som utsätts för brott behandlas så att de inte avskräcks från att medverka till utredning och lagföring av brottet. Förundersökningsledaren bör i detta sammanhang vara uppmärksam på att den misstänktes rätt att begära utredningsåtgärder kan ha till syfte att förmå en målsägande att återta brottbeskyllningar eller att på annat sätt komma åt målsäganden. Hänsynen till en målsägande får dock inte sträcka sig så långt att rättssäkerheten äventyras. Gällande beviskrav kan inte sänkas med hänvisning till argument av det slag som nu nämnts.

Avvägningen mellan hänsyn till en målsägande å ena sidan och rättssäkerhetens krav å andra sidan kan i enskilda fall vara mycket svår. Klart är att det ibland kan vara så att en i och för sig befogad utredningsåtgärd inte bedöms så angelägen att den bör genomdrivas med processuellt tvång, dvs. mot målsägandens vilja. Vad som emellertid då måste krävas är att förundersökningsledaren klargör för målsäganden vilka utredningsåtgärder han eller hon anser behövliga och förklarar de konsekvenser det kan få för utredningen och möjligheten till lagföring om de underlåts. Att målsäganden fått information av det slaget bör i sin tur redovisas för den misstänkte, liksom för domstolen vid en eventuell rättegång. Det kan också vara så att det i realiteten inte finns någon möjlighet att tvinga målsäganden att medverka. Ett känt exempel på en situation av detta slag kan hämtas från utredningen av mordet på statsminister Olof Palme, där målsäganden som villkor för sin medverkan ställde krav på hur ett konfrontationsförhör skulle genomföras, något som fick betydelse för bevisvärdet av de uppgifter som lämnades under förhöret (se SOU 1999:88 s. 763 f.). Det sagda innebär att målsäganden äger ett visst inflytande över vad han eller hon är beredd att tåla i brottsutredningens intresse, och får bära de rättsliga konsekvenser som ställningstagandena därvid kan få (jfr a.st.).

Dokumentations- och redovisningsplikt

Till objektivitetsplikten kan även hänföras skyldigheten att dokumentera det som förekommer i en brottsutredning, se 23 kap. 21 § RB. Där framgår att det vid en förundersökning ska föras protokoll över vad som förekommit av betydelse för utredningen. Närmare bestämmelser om förundersökningsprotokollets innehåll finns i 20–23 §§ förundersökningskungörelsen. Enligt 22 § första stycket ska protokoll avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Vid bedömningen av vilka uppgifter som nedtecknas måste förundersökningsledaren iaktta strikt objektivitet. Han eller hon måste således vara uppmärksam på att även sådant som kan vara av betydelse från den misstänktes synpunkt tas in i förundersökningsprotokollet. (Se bl.a. JO 2007/08 s. 87 och 1964 s. 212.) Utredningsresultat som talar mot den misstänktes skuld eller annars är till vederbörandes fördel måste redovisas fullt ut. Denna redovisningsplikt gäller i princip även utredningsåtgärder som inte lett någon vart, eftersom frånvaron av utredningsresultat kan tala mot att en misstänkt person är skyldig.

Då åtal väcks ska förundersökningsprotokollet ges in till rätten. Sådant som inte rör åtalet bör emellertid inte ges in (45 kap. 7 § RB). Bara sådant som uppenbart saknar betydelse för parterna och rätten bör därvid utmönstras. I tveksamma fall bör information hellre tillföras än gallras bort (jfr JO 2012/13 s. 126 med hänvisningar).

Ledande frågor

Det finns ingen närmare reglering om hur utfrågningen under ett polisförhör ska gå till, vilket ger förhörsledaren viss frihet att lägga upp förhöret efter omständigheterna i det enskilda fallet. Bestämmelsen i 23 kap. 12 § RB för-

bjuder dock otillbörliga förhörsmetoder som användande av medvetet oriktiga uppgifter m.m.

Att använda ledande frågor kan i domstol vara tillåtet under motförhör, som led i ett s.k. korsförhör. Det är även tillåtet under polisförhör med en misstänkt (jfr Ekelöf m.fl., Rättegång V, åttonde upplagan, s. 128). Något generellt förbud mot att ställa ledande frågor under polisförhör torde inte heller i övrigt finnas. Vittnen och målsäganden i en rättegång kan få sina utsagor noggrant prövade, varför det även under ett polisförhör kan finnas skäl att göra en motsvarande prövning, bl.a. genom ledande frågor (jfr Bring m.fl., Förhör, tredje upplagan, 2008, s. 34). Under vissa förutsättningar kan det dock strida mot kraven på saklighet och objektivitet att söka frammana uttalanden på det sättet från ett vittne eller en målsägande. Bedömningen av vad som är tillåtet får göras från fall till fall med utgångspunkt från de nämnda principerna och med beaktande av de skäl förhörsledaren haft för att ställa sina frågor på det sätt han eller hon gjort.

Bedömning

Utredningsåtgärder som inte vidtagits

Anmälaren anser att målsägandens intresse för en webbplats kallad Darkside, med ett på s.k. dominanssex inriktat innehåll, borde blivit föremål för vissa angivna utredningsåtgärder samt att hennes mobiltelefoner och dator borde tagits i beslag för att kontrollera uppgifter hon lämnat. Som skäl har anmälaren anfört att resultaten av sådana utredningsåtgärder skulle varit av betydelse för att bedöma målsägandens trovärdighet.

Från åklagarsidan har genmälts att målsägandens sexuella vanor och intressen varit föremål för flera utredningsåtgärder, bl.a. genom förhör med henne och tidigare pojkvänner samt undersökningar på den aktuella webbplatsen. Beträffande datorn och mobiltelefonerna har åklagarsidan bl.a. anfört att det redan funnits en del utredning om telefontrafiken och innehållet i sms-meddelanden från målsäganden till J samt att målsäganden själv gett in bilder föreställande bundna kvinnor som hon haft i sin dator. Av handlingarna framgår vidare att åklagaren i målet ansett att de begärda beslagsåtgärderna inte skulle kunna bidra till brottsutredningen utan att de syftade till att skaffa information om målsägandens sexuella preferenser, något som saknade betydelse för frågan om hon utsatts för våldtäkt eller inte.

Enligt min mening fanns det utifrån de uppgifter målsäganden lämnat i och för sig skäl att kontrollera såväl den aktuella webbplatsen som i vart fall hennes mobiltelefoner, med tanke på hennes uppgift om att de meddelanden hon sänt till J kunde förklaras av de meddelanden hon uppgav sig ha fått från honom. En hel del utredningsåtgärder med motsvarande inriktning företogs dock. Frågan är om dessa var tillräckliga eller om kontrollerna av webbplatsen borde varit mer ingående, och om tvångsåtgärder borde ha använts för att ta hand om målsägandens egendom.

Det är i linje med vad Åklagarmyndigheten anfört svårt att i en situation av detta slag väga objektivitetens krav mot proportionalitetsprincipen. Jag delar därvid myndighetens uppfattning att åklagaren bör beakta hur troligt det är att

en begärd tvångsåtgärd kommer att tillföra den utredning som finns något av värde. I detta fall var det redan klarlagt att målsägandens uppgifter skulle få bedömas med försiktighet, inte minst mot bakgrund av de sms-meddelanden från henne som sedan tidigare fanns i utredningen och de bilder hon själv gett in. Att det fanns ett utredningsunderlag i denna del bekräftades sedermera i såväl tingsrättens som hovrättens domskäl. Det framgår även att domstolarna beaktat målsägandens bristande vilja att medverka till utredningsåtgärder som åklagaren föreslagit. Mot den bakgrunden anser jag att åklagarens beslut i dessa delar inte bör kritiseras.

Såvitt gäller den kontroll av webbplatsen som försvaret begärde avsåg den uttryckligen tusentals noveller och tiotusentals bilder. Jag har svårt att se att detta skulle ha varit befogat i det läge utredningen befann sig. Även om man i materialet funnit berättelser som hade likhet med de uppgifter målsäganden lämnat skulle det i detta fall ha haft ett begränsat utredningsvärde. Jag delar Åklagarmyndighetens uppfattning om den bristande rimligheten i denna begäran från försvarets sida.

Målsägandens uppgifter innebar att hon skulle ha vistats ute och legat naken på marken under lång tid, även sedan mörkret fallit. Att hon i så fall borde ha blivit nedkyld tycks inte förrän efter den fällande domen i tingsrätten ha uppmärksammats av vare sig utredarna, försvaret eller domstolen. Åklagaren anser som framgått att hon inte hade anledning att fundera i dessa banor.

Med facit i hand är det emellertid tydligt att denna ”varningssignal” borde ha uppmärksammats och följts upp redan tidigt i utredningsarbetet. När försvaret väl påtalade saken och lyfte frågan borde åklagaren inte så lättvindigt – hennes korta avslagsmotivering hänvisade till en slagning på Wikipedia – ha avfärdat den. Hennes passivitet innebar dock inte att J. berövades möjlighet att föra in utredning om en eventuell nedkylnings betydelse i målet. Det stod tvärtom klart att försvaret skulle lägga fram en sådan utredning och att domstolen därmed skulle få underlag för att göra en bedömning. Att åklagaren i detta skede valde att inte göra något för egen del innebar ingen rättslig nackdel för J. Jag delar därför den uppfattning åklagaren uttryckt i detta ärende, nämligen att det förhållandet att hon inte i det uppkomna läget, sent i processen, lät utreda något som hon redan visste skulle komma att föras in i målet, inte innebar att hon åsidosatte sin objektivitetsplikt.

Utredningsåtgärder som vidtagits men inte redovisats

Anmälaren har påtalat att det under målets gång visat sig att utredningsåtgärderna på ett antal punkter varit mer ingående eller av annat slag än vad som framgår i förundersökningen och att utredningsresultat av betydelse för den tilltalade inte redovisats. Av det som påtalats begränsar jag mig till

- att sökning efter spår i den bil målsäganden skulle ha suttit i inte redovisats fullständigt
- att uteblivna resultat av en sökning med hund inte redovisats korrekt
- att lastpallar beskrevs som sammanfrusna när de i själva verket konstaterats vara sammanspikade

- att uteblivna resultat från vissa brottsplatsundersökningar inte redovisades.

Såvitt gäller bilsätet kan det konstateras att polisens uppgifter om undersökningen, såväl beställning som sakkunnigutlåtande, har redovisats i förundersökningsprotokollet. Det framgår inte hur detaljerad undersökningen varit; en mer fullständig beskrivning kunde ha gjorts. Redovisningen var dock inte missvisande. För den som ansåg att frågan om huruvida stolen rengjorts var viktig utgjorde redovisningen ett fullgott underlag för följdfrågor, något som illustreras av den information som försvaret tog fram och åberopade i hovrätten. Hur tingsrätten kommit till sin slutsats att sätet kunde varit rengjort framgår inte av dess domskäl. Den framstår som en spekulation, utan stöd i utredningen. Den kan enligt min mening inte skyllas på hur utredningsmaterialet redovisats.

Såvitt gäller spårsökningen med hund, som gjordes innan målsäganden lämnat närmare uppgifter, kan det konstateras att det redovisats att hunden ”sökte av tomten” och markerade på två ställen. Flygfoton är bifogade, med markeringar. ”Tomten” får anses innefatta även områden kring husen. Av det förhållandet att två markeringar angetts kan man sluta sig till att hunden inte markerat på fler ställen. Hovrätten har i sin dom indirekt efterlyst en mer noggrann dokumentation av sökområdet. Enligt min mening kunde redovisningen i förundersökningsprotokollet ha varit mer noggrann men den är inte missvisande.

Uppgiften att lastpallarna var sammanfrusna var uppenbarligen felaktig. Felaktigheten saknade inte betydelse, eftersom den gav intryck av att pallarna vid annan väderlek skulle ha kunnat kastas en och en. Att inga spår i gräsmattan hittades borde självfallet ha redovisats, om det nu var så att den noga undersöktes. Avsaknaden av skador på pallarna liksom på den aktuella dörren är dock noterade, vilket alltså kunde anföras till stöd för att målsägandens berättelse brast i trovärdighet. Redovisningen får likväl beskrivas som inte bara ofullständig utan även delvis missvisande.

Sammantaget var de beskrivna utredningsåtgärderna mer ingående än vad redovisningen av dem återspeglar. Det behöver dock inte betyda att man i utredningen medvetet åsidosatt den misstänktes intressen. Det torde snarare förhålla sig så, att det är naturligt att i en brottsutredning vidta även långsökta åtgärder för att leta efter spår som kan stärka en brottsmisstanke samtidigt som åtgärder av det slaget lätt faller i glömska när man så att säga inte fått napp, varvid man förbiser att i synnerhet ingående undersökningar, som den som i detta fall gjordes av bilstolen, kan ha ett utredningsvärde just på grund av att de inte gett något resultat.

Dokumentations- och redovisningsplikterna är uppställda bl.a. för att de brottsutredande myndigheterna inte ska förbise vikten av att alla utredningsåtgärder blir kända för dem som så småningom har att dra slutsatserna av det som framkommit och inte framkommit. Det kan, såsom i hovrättens domskäl, hävdas att redovisningen i detta fall borde ha varit mer omsorgsfull.

Åklagarmyndigheten har vidgått brister men ansett att åklagaren inte kan lastas för dem. De skylls i stället på kriminaltekniker och andra experter. Det

är riktigt att polisen svarat för de aktuella utredningsåtgärderna och måste bära sin del av ansvaret för dessa och för att de dokumenterats på ett korrekt sätt. Förundersökningen var emellertid åklagarledd. Även om en åklagare i denna roll har rätt att förvänta sig att utredningsåtgärder utförs på ett adekvat sätt (se JO 2012/13 s. 94), bär han eller hon som förundersökningsledare alltid ansvaret för att den misstänktes rättigheter respekteras och för att förundersökningen bedrivs under rättssäkra former (jfr 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen samt JO 2012/13 s. 106 och JO:s beslut den 30 november 2012, dnr 3577-2011). I detta ansvar ingår enligt min mening en skyldighet att från rättssäkerhetssynpunkt kvalitetssäkra redovisningen av utredningsunderlaget, t.ex. genom samtal med och kontrollfrågor till utredningsmännen, så att situationer av det slag som här uppkom – nämligen att utredningsmännen satt inne med information som när den kom fram i domstolen utgjorde en överraskning för åklagaren – förebyggs. Om inte ansvaret för återkommande brister i en förundersökningsdokumentation läggs på förundersökningsledaren kommer det i praktiken inte att finnas någonstans att lägga det. Det skulle falla mellan stolarna, vilket från rättssäkerhetssynpunkt vore allt annat än godtagbart. Jag delar därför inte Åklagarmyndighetens syn på hur det rättsliga ansvaret för felaktigheter i utredningsdokumentationen principiellt sett bör fördelas.

Särskilt om kravet på kontroll av målsägandens berättelse

Hovrätten har i sina domskäl ifrågasatt om det kontrollkrav som Högsta domstolen uppställt uppfyllts under brottsutredningen. Högsta domstolen har i NJA 2009 s. 447 I och II uttalat:

> Det är dock ett rimligt krav att målsägandens berättelse till den del det är praktiskt möjligt blivit kontrollerad under förundersökningen, låt vara att brister i det avseendet inte utan vidare behöver leda till bedömningen att åtalet inte har blivit styrkt.

Frågan har tidigare uppmärksammats i rapporten från Justitiekanslerns rättssäkerhetsprojekt, som bl.a. redovisar ett antal resningsärenden där den centrala bevisningen utgjorts av uppgifter som lämnats av en målsägande. I rapporten framhålls som en av slutsatserna att man i mål av detta slag måste kontrollera hur berättelsen kommit fram, hur tillförlitlig den är och om den därvid innehåller ”varningssignaler” (se Felaktigt dömda, Rapport från JK:s rättssäkerhetsprojekt, 2006, s. 430).

Hur långtgående kontrollen bör vara måste avgöras från fall till fall. Alla uppgifter torde inte behöva kontrolleras utan det är snarare fråga om att göra en rimlighetsbedömning med sikte på varningssignaler av det slag som uppmärksammades i JK-rapporten. Som framgår av vad Högsta domstolen uttalat behöver brister i detta avseende inte leda till att bevisningen anses otillräcklig. Kontrollen är alltså inte något självändamål utan utgör ett led i bevisvärderingen. Ju närmare uppgifterna kontrollerats desto säkrare blir dock bevisningen, typiskt sett.

När åtal väcks är det domstolen som slutligt ska avgöra om bevisningen är tillräcklig för fällande dom. I detta ingår alltså frågan om huruvida målsägan-

dens uppgifter är tillräckligt kontrollerade. Det rättsmedel som finns mot brister i kontrollen består följaktligen av den prövning domstolen har att göra. I detta fall har hovrätten gjort en sådan prövning, varvid domstolen ifrågasatt om kravet var uppfyllt och funnit bevisningen otillräcklig, i huvudsak på den grunden att målsägandens berättelse lämnat utrymme för tvivel.

Att det finns grund för att ifrågasätta förundersökningen från denna utgångspunkt framgår därmed redan av hovrättens domskäl, som får anses innefatta ett underkännande av det sätt på vilket målsägandeberättelsen i detta fall kontrollerats. Det finns inte skäl för att därutöver göra något uttalande från JO:s sida.

Ledande frågor

Som redan beskrivits råder inget generellt förbud mot att ställa ledande frågor under en förundersökning. De metoder som används ska dock vara sakligt motiverade. Bedömningen av vad som är tillåtet får göras från fall till fall med beaktande av de skäl förhörsledaren haft för att ställa sina frågor på det sätt han eller hon gjort.

Av dialogutskrifter från målsägandeförhören under förundersökningen framgår att A. uppgav att ytterligare och värre övergrepp än dem hon berättat om hade förekommit. Efter att förhörsledaren försökt förmå henne att berätta om detta ställde han slutligen direkta frågor om J. med sina händer hade smetat in henne med sin avföring. Inga förhörsuppgifter av det slaget hade dessförinnan lämnats av A. Utifrån det som framkommer i förhören framstår frågornas innehåll som gripet ur luften och svårförenligt med det som A. tidigare berättat.

Av förhörsledarens förklaring i detta ärende går det inte att dra någon annan slutsats än den anmälaren gett uttryck för, nämligen att det synes ha varit fråga om en ren gissning från förhörsledarens sida.

Att göra helt slumpvisa påståenden som den hörde får tillfälle att bekräfta eller förneka framstår inte bara som osakligt utan även som riskabelt från både utrednings- och rättssäkerhetssynpunkt. Om den hörde på detta sätt förmås att berätta något som är riktigt riskerar den då trots allt sanna utsagan att få ett mycket begränsat bevisvärde. Om den hörde i stället förleds säga något som inte är sant riskerar han eller hon att låsa sig själv och utredningen vid en utsaga som i förlängningen kan bidra till ett felaktigt domslut. Ledande frågor och svar som följer på sådana kan även färga av sig på den hördes allmänna trovärdighet, och medföra att hans eller hennes uppgifter inte bedöms som tillförlitliga heller i andra delar.

Jag kan inte se att förhörsledaren i detta fall visat sakliga skäl för sin förhörsmetod, som skadat utredningen. Agerandet ter sig gåtfullt och kan inte föranleda annat än kritik mot Jan Friberg, som utfört förhöret på detta tvivelaktiga sätt. Att åklagaren sedan åberopat uppgifterna, varvid hon korrekt påpekat hur de framkommit, kan däremot inte föranleda någon kritik, eftersom det ligger inom ramen för de regler om bevisföring som gäller.

Övrigt

I anmälan anförs klagomål mot att det saknas dokumentation över de samtal som polisen hade med A. utanför brottsutredningen.

Det är självfallet angeläget att skyddsåtgärder som vidtas till stöd för personer som förekommer i en brottsutredning inte på ett otillbörligt sätt påverkar utredningen. De åtgärder som förekommer bör redovisas i förundersökningen.

I detta fall sköttes kontakterna med A. av en polisman som inte tillhörde den brottsutredande personalen. Förhör med polismannen finns i förundersökningen. Han hördes även i domstol. Förundersökningsledaren och Rikspolisstyrelsen har förklarat vilka överväganden som gjordes. Någon grund för kritik från min sida föreligger inte.

Det rättsliga förfarandet som helhet

Enligt anmälaren har polis och åklagare åsidosatt det objektivitetskrav som gäller i en brottsutredning genom att inte vidta vissa utredningsåtgärder och bristfälligt redovisa sådant som gjorts.

Huruvida de brottsutredande myndigheterna i ett fall som detta levt upp till objektivitetskravet måste enligt min mening bedömas samlat. Bedömningen har likheter med den som ska göras vid ställningstagandet till om en rättegång varit rättvis i enlighet med det krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer upp. Det innebär att enskilda delar av förfarandet granskas men att brister i en del kan korrigeras i andra delar samt att prövningen tar sikte på förfarandet som helhet, inklusive rättegång och dom (jfr t.ex. JO 2012/13 s. 62 och s. 106).

Utredningen började med att A. till en närstående uppgav att hon blivit våldtagen. En polispatrull sändes till platsen. När de två polismännen anlände visade det sig att en av dem var tidigare arbetskamrat med J.; J. och denne samtalade inledningsvis med varandra på sådant sätt att A. fick detta klart för sig. Rikspolisstyrelsen har uppgett att bl.a. dessa omständigheter ledde till att A. kom att misstro polisen och inte ville medverka till en utredning.

På grund av dessa tidigt föreliggande omständigheter fick utredningen redan från början vissa ingångsvärden som påverkade balansen mellan målsägandens och den misstänktes intressen och gjorde den särskilt svår att hålla. Till detta kommer att det var fråga om att utreda brottsmisstankar mot en polisman. Den ordning som finns för detta förutsätter att utredningen, för att medborgarna ska kunna känna förtroende för den, inte bedrivs så att det med fog kan göras gällande att den misstänkte har fördel av att vara polis. I detta fall hade grund för misstro i det avseendet uppstått från första stund. Jag har förståelse för om omständigheter av detta slag påverkat utredarna så att de i någon mån velat kompensera för de inledande bristerna och att de i vart fall sökt undvika att spä på den misstro som uppkommit, genom att, som det sagts, ”väga varje åtgärd på guldvåg”.

Det är emellertid självklart att omständigheter av det nu beskrivna slaget aldrig kan rättfärdiga utredningsmetoder som äventyrar rättssäkerheten eller på annat sätt kränker en brottsmisstänkts rättigheter; de kan bara tillmätas

betydelse inom de rättsliga bedömningsramar som alltid finns i en brottsutredning.

Den genomgång av det rättsliga förfarandet som här gjorts utifrån de klagomål som J. riktat mot utredningen har visat på ett antal brister. Den samlade utredningen, som är mycket omfattande, framstår dock inte som bristfällig. Som framgått har det även förekommit ingående utredning av förhållanden rörande målsäganden. Vid en bedömning utifrån det rättsliga förfarandet som helhet anser jag därför inte att objektivitetskravet eller J:s rätt till en rättvis rättegång kommit att åsidosättas. Därvid beaktar jag också att J:s försvararrättigheter tillgodosetts fullt ut och att försvararen med nit och omsorg tillvaratagit J:s rätt, liksom – framför allt – att domstolarna vägt in de brister som förekommit, varvid hovrätten frikänt J. från de anklagelser som riktats mot honom.

Kritik mot en åklagare och mot Polismyndigheten i Jönköpings län, som inte respekterat en brottsmisstänkts försvararrättigheter, m.m.

(Dnr 3577-2011)

Beslutet i korthet: En artonåring frihetsberövades misstänkt för allvarliga brott som sedermera ledde till att han dömdes till ett års fängelse. Ett flertal förhör genomfördes utan att han hade tillgång till försvarare. Hans rättssäkerhetsintressen försummades därmed. Att förhören genomfördes utan försvarare påverkade också förhörens bevisvärde, liksom förfarandets förenlighet med kravet på rättvis rättegång enligt Europakonventionen.

I beslutet understryks att en brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör är en central rättssäkerhetsfråga. Förundersökningsledaren ska ta ställning till behovet av försvarare oavsett vilken inställning den misstänkte har. Ett förhör ska inte genomföras utan att detta skett.

Förundersökningsledaren, som enligt vad som framkommit inte gett några direktiv i försvararfrågan och som dröjt med att vända sig till rätten med den misstänktes önskemål om en offentlig försvarare, kritiseras för sin brist på respekt för den misstänktes rättigheter. Polisen kritiseras bl.a. för att ha genomfört förhör utan att ha förvissat sig om att förundersökningsledaren tagit ställning till om detta kunde ske trots att den misstänkte saknade tillgång till försvarare.

Bakgrund och utredning

Anmälan

I en anmälan till JO framförde C.G., fortsättningsvis benämnd G. kritik mot Polismyndigheten i Jönköpings län. Hans anmälan gällde dels rätten till försvarare, dels skyldigheten att underrätta närstående om ett frihetsberövande. G. anförde följande.

Han hade anhållits misstänkt för brott. Han var vid tiden 18 år och bodde hos sin mor. Trots att han begärt offentlig försvarare deltog inte försvarare i något av de förhör som hölls före häktningsförhandlingen. Polisen meddelade inte modern var han befann sig, utan hon fick veta detta först efter fem dagar i samband med att hon skulle anmäla att han var försvunnen.

Allmän bakgrund

På morgonen den 21 april 2010 hämtades G. till förhör. Brottsmisstanken gällde olaga hot, grovt brott, riktat mot en trettonåring. Klockan 8.45 påbörjades ett första förhör, som pågick i femton minuter. Efter förhöret anhölls G. Då beslutades även om husrannsakan i hans bil. Samtliga beslut fattades av förundersökningsledaren, kammaråklagaren Klas Hellgren.

Ytterligare personer hämtades till förhör under dagen. En av de medmisstänkta i ärendet var lillasyster till G. Morgonen dagen därpå, den 22 april, hölls ett andra förhör, som pågick i 40 minuter. På kvällen hördes G. en tredje gång. Han delgavs då misstanke om övergrepp i rättssak och olaga frihetsberövande. Förhöret pågick i drygt femton minuter. I anslutning till detta hölls ett fem minuter långt fjärde förhör angående bl.a. stöld. På morgonen den tredje dagen, den 23 april, hördes G. för femte gången. Förhöret pågick i femton minuter.

G. biträddes inte av försvarare vid något av förhören. Från det inledande förhöret den 21 april finns antecknat att G. informerades om sina försvararrättigheter, dvs. han underrättades i enlighet med 12 § förundersökningskungörelsen om sin rätt att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare samt att en offentlig försvarare under vissa förutsättningar kunde förordnas. G. namngav den försvarare han önskade. I förhörsprotokollet anges vidare att G. godtog att förhöret hölls utan försvarare. Från det första förhöret den 22 april finns antecknat att G. informerats om sina försvararrättigheter och att han önskat den tidigare namngivne advokaten. Inte i något av förhörsprotokollen från den 22 och 23 april anges att han skulle ha godtagit att förhören hölls utan försvarare.

I handlingarna finns inga spår av att G:s närstående underrättades i samband med att han frihetsberövades och inte heller av det skulle ha beslutats om att sådan underrättelse inte skulle ske.

G. och ytterligare en person begärdes häktade den 22 april. Då sände Klas Hellgren även en framställan om offentlig försvarare för G. till tingsrätten, som förordnade en advokat samma dag. G. häktades den 23 april.

Av utredningen framgår slutligen att G. dömdes av Jönköpings tingsrätt i juni 2010 för olaga frihetsberövande, olaga hot, grovt brott, stöld, vapenbrott, skadegörelse och övergrepp i rättssak till fängelse ett år. Domen fastställdes sedermera av Göta hovrätt.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) respektive Polismyndigheten i Jönköpings län (länspolismästaren Håkan Sandahl) har efter anmodan inkommit med yttranden.

Rätten till försvarare

Åklagarmyndigheten har bl.a. upplyst att Klas Hellgren uppgett att såvitt han visste hade G. inte begärt att försvarare skulle vara med vid de förhör som hölls före häktningsförhandlingen.

Åklagarmyndigheten gjorde följande bedömning.

> Den som är misstänkt för brott har enligt 21 kap. 3 § RB rätt att biträdas av försvarare. Enligt 21 kap. 3 a § RB ska offentlig försvarare förordnas för bl.a. den som är anhållen om han eller hon begär det. En sådan begäran ska förundersökningsledaren vidarebefordra till domstolen för prövning, vilket framgår av 23 kap. 5 § RB. Detta ska göras genast (se t.ex. JO:s beslut den 4 december 2009, dnr 4498-2009, och Fitger, RB [15 maj 2011, Zeteo], kommentaren till 23 kap. 5 §). I samband med att den misstänkte underrättas om att han eller hon är skäligen misstänkt för brott ska information lämnas om rätten att biträdas av försvarare och om att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas, 12 § förundersökningskungörelsen (1947:948).
>
> När det gäller förhör med den misstänkte har JO flera gånger uttalat att även om den misstänkte uppger att han eller hon avstår från att ha försvarare med vid förhör, måste förundersökningsledaren alltid på objektiva grunder bedöma om förhöret kan genomföras utan att försvarare är närvarande (se t.ex. JO:s beslut den 28 oktober 2011, dnr 4608-2010 [JO 2012/13 s. 106]). Även om uttalandena har gjorts i ärenden där den misstänkte varit under 18 år bör de enligt min mening gälla generellt (se även Fitger a.a., kommentaren till 23 kap. 5 §).
>
> Såvitt framgår av utredningen i det nu aktuella ärendet har G. vid det första förhöret underrättats om sin rätt till försvarare och uppgett att han, om han behövde försvarare i fortsättningen, önskade en viss namngiven advokat men att förhöret kunde hållas utan försvarare. Misstankarna mot G. gällde visserligen ett förhållandevis allvarligt brott (grovt olaga hot) men mot bakgrund av att G. hade fyllt 18 år och att det inte var fråga om något särskilt långt eller ingående förhör kan jag inte se att det var fel att hålla förhöret utan att försvarare var närvarande. Detsamma gäller enligt min uppfattning de ytterligare förhör som hölls med G. före häktningsförhandlingen. Om det är så att G. uttryckligen begärt att försvarare skulle vara med vid dessa förhör är det en uppgift som inte synes ha vidarebefordrats till åklagaren.
>
> Sedan G., vid förhöret på morgonen den 21 april 2010, framfört att han önskade offentlig försvarare har åklagaren dagen därpå anmält detta till tingsrätten. Mot bakgrund av det skyndsamhetskrav som gäller och särskilt eftersom G. var frihetsberövad anser jag att framställningen gavs in för sent. Den borde enligt min uppfattning ha lämnats in redan den 21 april 2010 (jfr t.ex. JO:s beslut den 4 december 2009, dnr 4498-2009). I övrigt anser jag inte att det finns anledning att ha några synpunkter på åklagarens handläggning.

Polismyndigheten har i sin bedömning av hur frågan om G:s försvararrättigheter handlagts anfört följande.

> Enligt uppgift i förhörsprotokoll från den 21 april 2010 och enligt berörda befattningshavare har G. underrättats om sin rätt till försvarare, men godtagit att förhör hållits utan att försvarare närvarade. Det kan således inte anses att G:s rättigheter […] har åsidosatts.

Underrättelse till närstående

Åklagarmyndigheten har upplyst att Klas Hellgren uppgett att han inte fick information om att G. önskade att modern skulle underrättas om frihetsberövandet. Från åklagarkammaren i Jönköping – gruppledaren för kammarens ungdomsgrupp, kammaråklagaren Magnus Feldth – hade Åklagarmyndigheten vidare inhämtat följande.

> Undertecknad saknar kännedom om när polisen gjort underrättelse till G:s närmaste anhörige, men då brottsmisstankarna gällt allvarlig brottslighet med flera andra misstänkta, och även G:s syster hördes i utredningen, målsägande till ett av brotten var endast 13 år gammal och granne med G., torde underrättelse varit till men för utredningen i vart fall under de dagar då ytterligare misstänkta i ärendet ännu inte frihetsberövats och husrannsakningar inte kunnat genomföras.

Åklagarmyndigheten gjorde följande bedömning.

> Enligt 24 kap. 21 a § RB inträder redan vid gripandet en skyldighet att underrätta den frihetsberövades närmaste anhöriga eller någon annan person som står den frihetsberövade särskilt nära. Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen. Det framgår inte av lagtexten vem som ska lämna underrättelsen. I ett förarbetsuttalande anges att det får vara upp till polisen att avgöra vem som ska lämna underrättelsen – polisen eller den frihetsberövade själv (prop. 2007/08:47 s. 21).
>
> Min uppfattning är att den ansvarige tjänstemannen hos polisen måste anses ha det primära ansvaret för att bestämmelsen i 24 kap. 21 a § RB följs, även om åklagare är förundersökningsledare. I det ansvaret ligger en skyldighet att på eget initiativ fråga den frihetsberövade om han eller hon önskar att någon närstående underrättas och i så fall till vem underrättelsen ska lämnas (se t.ex. Fitger, RB [15 maj 2011, Zeteo], kommentaren till 24 kap. 21 a §). Det kan inte rimligen åligga åklagaren att ge direktiv om en sådan rutinåtgärd och inte heller att kontrollera att de ansvariga tjänstemännen har gjort vad de ska i detta avseende (jfr JO:s beslut den 28 oktober 2011, dnr 4608-2010 [JO 2012/13 s. 106], angående underrättelser och kallelser enligt 5–7 §§ lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Däremot är det ytterst åklagaren i sin egenskap av förundersökningsledare som avgör om en underrättelse innebär men för utredningen. I de fall den frihetsberövade önskar att en viss närstående ska underrättas och en sådan underrättelse bedöms kunna vara till men för utredningen, kan frågan således bli föremål för prövning av åklagare. Detta torde normalt ske genom att polisen lyfter frågan till åklagaren och informerar om den frihetsberövades önskemål. Åklagaren har då att fatta beslut om underrättelse får lämnas eller inte. I vissa fall kan utredningsläget vara sådant att det är uppenbart t.ex. att en viss anhörig inte kan underrättas utan att det är till men för utredningen eller att vissa utredningsåtgärder måste vidtas innan någon underrättelse kan bli aktuell. Inget hindrar att åklagaren då på eget initiativ informerar utredaren om sin bedömning redan innan något önskemål har framställts från den frihetsberövades sida. Det är viktigt att framhålla att sådana kontakter och ställningstaganden bör dokumenteras liksom naturligtvis varje beslut att skjuta upp eller neka en underrättelse som begärts av den frihetsberövade.
>
> I det nu aktuella fallet finns det inte någonting som tyder på att frågan om underrättelse till anhörig har underställts åklagare – vare sig Klas Hellgren eller någon annan – för prövning och inte heller att åklagare beslutat att någon underrättelse inte fick lämnas. Oavsett om G:s uppgifter om vad som hänt är korrekta finns det därför inte skäl att kritisera någon åklagare för att G:s mamma inte underrättades.

Polismyndigheten har i sin bedömning av hur frågan om underrättelse till närstående handlagts redovisat följande.

> Med hänsyn till brottsutredningens omfattning med flera misstänkta inblandade, däribland G:s syster, har det funnits anledning att inte kontakta G:s mamma i inledningsskedet av förundersökningen. När det bedömts lämpligt med hänsyn till utredningen har polisen haft flera kontakter med G:s mamma. Polismyndigheten finner därför inte att något fel har begåtts i detta hänseende.

Beträffande information till G:s mor har polismyndigheten vidare upplyst att hon kontaktade polisen under den tid G. satt anhållen för att skicka en hälsning och att hon följaktligen visste var sonen befann sig. Polisen hade även haft andra kontakter med G:s mor under anhållningstiden.

G. har getts tillfälle att bemöta det som anförts i myndigheternas yttranden, men han har inte hörts av.

I ett beslut den 30 november 2012 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Rätten till försvarare

Enligt 21 kap. 3 § rättegångsbalken, RB, har den som är misstänkt för brott rätt att biträdas av försvarare. Enligt 12 § förundersökningskungörelsen ska den som underrättas om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott samtidigt informeras om sin rätt att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare och om att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas av rätten. Om den misstänkte begär detta ska denna begäran överlämnas till domstol, se 23 kap. 5 § respektive 21 kap. 4 § andra stycket RB. Överlämnandet ska ske omedelbart, eller genast, som det uttrycks i Åklagarmyndighetens yttrande.

Enligt artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är var och en som anklagas för brott berättigad till en rättvis rättegång. Denna rättighet gäller i hela förfarandet, från inledande utredningsåtgärder till rättegång och dom. Rätten till försvarare är särskilt upptagen i artikel 6 (6.3 c). Det finns ett flertal fall från Europadomstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) där klagomålen handlat om brottsmisstänktas försvararrättigheter. Av dessa framgår att om uttalanden som gjorts utan tillgång till försvarare läggs till grund för fällande dom, kan detta utgöra brott mot rätten till en rättvis rättegång; se närmare JO 2012/13 s. 106.

I fallet Salduz mot Turkiet (dom i stor kammare den 27 november 2008, ansökan nummer 36391/02) redogjorde domstolen för de allmänna principer som skulle tillämpas. Det framhölls att en misstänkt ofta befinner sig i en särskilt utsatt position i det inledande skedet av brottsutredningen. Detta kan i de flesta fall bara kompenseras genom biträde av en advokat vars uppgift bl.a. är att hjälpa till att säkerställa respekten för den misstänktes rätt att inte belasta sig själv. Domstolen anförde vidare att tidig tillgång till advokat är en del av de processuella säkerhetsgarantier som särskilt beaktas vid undersökningen

av om förfarandet har utsläckt själva kärnan i rätten att inte behöva belasta sig själv. Redogörelsen utmynnade i följande slutsats:

> Mot denna bakgrund finner Domstolen att Artikel 6 § 1 […] som huvudregel kräver att tillgång till advokat ska tillhandahållas från och med det första polisförhöret med den misstänkte, såvida det inte i ljuset av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall kan visas att det finns tvingande skäl för att begränsa denna rätt. [– – –]. Försvarets rättigheter kommer i princip att vara oåterkalleligt undergrävda när belastande uttalanden som gjorts under polisförhör utan tillgång till en advokat läggs till grund för en fällande dom. (§ 55; för en mer utförlig redovisning se JO 2012/13 s. 106, där även de engelska originalcitaten finns återgivna. JO:s anm.)

Av Europadomstolens praxis framgår vidare att en misstänkt kan avstå från rätten till försvarare. Domstolen har dock understrukit att ett sådant avstående inte får strida mot något väsentligt allmänt intresse samt att det måste fastställas på ett otvetydigt sätt och vara omgärdat av ett minimum av säkerhetsåtgärder som står i proportion till avståendets vikt (Panovits mot Cypern, dom den 11 december 2008, ansökan nummer 4268/04, § 68).

De nämnda målen har gällt underåriga. Uttalandena är dock av generell karaktär. Att de ska tillämpas beträffande brottsmisstänkta i allmänhet framgår även av *Pishchalnikov mot Ryssland* (dom den 24 september 2009, ansökan nummer 7025/04). (Beträffande Europadomstolens praxis i dessa frågor, se Andersson och Hopman, Rätt till försvarare före polisförhöret, Juridisk Tidskrift 2010-11, s. 795 ff.)

JO har i flera ärenden under senare år riktat kritik mot att förhör genomförts utan att försvarare närvarat. JO:s beslut den 9 april 2010 (dnr 3741-2008; se även JO 2011/12 s. 77) gällde en sjuttonårig pojke som gripits misstänkt för misshandel. Under det inledande förhöret förklarade sjuttonåringen att han önskade en viss advokat men medgav att förhöret kunde hållas utan att denne närvarade. JO, som var starkt kritisk till att försvarare inte närvarat vid det inledande förhöret och särskilt kritisk till att så inte heller skett vid de följande förhören, uttalade allmänt:

> Även om en misstänkt uppger att ett förhör kan genomföras utan försvarare har en förundersökningsledare att på objektiva grunder bedöma om så är fallet. Bedömningen kan således inte enbart överlåtas på den misstänkte […].

Dessa uttalanden har, i linje med vad Åklagarmyndigheten anfört, generell giltighet, dvs. de tar inte bara sikte på förhör med underåriga utan på brottsmisstänktas försvararrättigheter i allmänhet (se även exempelvis JO:s beslut den 8 februari 2011, dnr 5221-2009). I JO 2012/13 s. 106 anförs i tillägg till vad som redan framgått:

> Huvudsyftet med att en misstänkt ska ha rätt till försvarare tidigt i en brottsutredning är att han eller hon inte på grund av bristande kännedom om utredningsförfarandet och den rättsliga regleringen ska komma i underläge mot polis och åklagare utan ha tillgång till sådan sakkunskap att han eller hon till fullo kan tillvarata sina rättigheter. Det innebär att den misstänkte ska ha tillgång till en försvarare. Däremot innebär det inte med automatik att en försvarare måste närvara när den misstänkte hörs.

Försvararen fyller emellertid under brottsutredningen och rättegången även en mer vidsträckt kontrollfunktion. De processuella reglernas efterlevnad och därmed rättssäkerheten i förfarandet främjas typiskt sett av att övervakas från den misstänktes synpunkt. Det ligger därför i rättvisans intresse att en försvarare inte bara biträder den misstänkte med upplysningar och råd utan även närvarar vid förhör och annan bevisupptagning.

Underrättelse till närstående

Av 24 kap. 21 a § RB framgår att när en person har frihetsberövats genom anhållande, ska någon av den frihetsberövades närmaste anhöriga eller någon annan person som står den frihetsberövade särskilt nära underrättas om frihetsberövandet, så snart det kan ske utan men för utredningen. Den frihetsberövade själv behöver inte begära att underrättelse ska ske. Det är i stället den ansvarige befattningshavaren, normalt en polisman, som ska tillfråga den misstänkte om detta. Som närmare utvecklas i Åklagarmyndighetens yttrande är det dock ytterst förundersökningsledaren som ska ta ställning till om en underrättelse kan göras utan skada för utredningen.

Underrättelseskyldigheten tjänar ytterst syftet att vara ett skydd mot övergrepp från det allmännas sida gentemot den enskilde. Den är också till för att anhöriga och andra inte ska behöva oroa sig över var deras närstående finns och för att den som har frihetsberövats i många fall kan känna sig bättre till mods av att veta att hans eller hennes närstående är informerade. (Se prop. 2007/08:47 s. 18 f.)

Frågor om underrättelse till närstående ska dokumenteras. Enligt 20 § förundersökningskungörelsen ska i förundersökningsprotokollet antecknas uppgift om att anhörig eller annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att sådan underrättelse inte har skett.

Ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare

Av 1 a § förundersökningskungörelsen framgår att förundersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet samt ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara.

När förundersökningen leds av en åklagare är polisen, utifrån tillgängliga resurser, skyldig att biträda vid utredningen. Förundersökningsledaren ska enligt 1 a § förundersökningskungörelsen därvid ge utredningspersonalen behövliga direktiv för arbetet. Polisen har att se till att direktiven leder till adekvata åtgärder.

Ansvaret för att polismyndigheten biträder åklagaren åvilar myndigheten som sådan, ytterst dess ledning. Den ska bl.a. säkerställa att det finns en väl fungerande ordning för hur och av vem utredningsarbetet ska bedrivas samt att de befattningshavare till vilka utförandet av utredningsåtgärder delegeras erhåller tydliga instruktioner och att de har erforderlig kompetens för att fullgöra de uppgifter som åläggs dem. Till detta ansvar hör – utan att särskilda direktiv ska behöva ges av förundersökningsledaren – ombesörjandet av åtgärder som rutinmässigt förekommer i en förundersökning. (Jfr JO 2012/13 s. 94 och JO 2012/13 s. 106.)

Att i samband med förhör informera en misstänkt om hans eller hennes rättigheter hör till rutinåtgärder av det slaget, liksom att se till att frågan om underrättelse till närstående enligt 24 kap. 21 a § RB väcks. I detta ingår den dokumentationsplikt som gäller för dessa åtgärder. Ställningstagandet till om den misstänkte är i behov av försvarare ankommer på förundersökningsledaren, som enligt vad som nyss framhållits har ett särskilt ansvar för den misstänktes rättssäkerhet. När utredningen leds av en åklagare vilar detta ansvar alltså på honom eller henne. I det ovan nämnda beslutet JO 2011/12 s. 77 uttalades därvid:

> Det är förundersökningsledarens ansvar att göra de överväganden, och ge de direktiv, som krävs med hänsyn till behovet av offentlig försvarare. Det är självfallet angeläget att förundersökningsledaren vinnlägger sig om att vara tydlig när direktiv ges inför ett förestående förhör. Sådana direktiv bör givetvis dokumenteras.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Som framgått har Europadomstolen slagit fast att rätten till försvarare inträder tidigt under förundersökningen. Den som är misstänkt för ett brott har därför som regel rätt att ha tillgång till försvarare redan från och med det första förhöret. En tolkning av reglerna i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen leder i samma riktning; som framhålls i kommentaren till rättegångsbalken är behovet av försvarare inte mindre starkt vid det första förhöret med en misstänkt utan snarare tvärtom (Fitger, Rättegångsbalken, 23 kap. 5 §, se www.nj.se/zeteo).

För att säkerställa att försvararrättigheterna upprätthålls är det viktigt att den misstänkte, innan ett förhör påbörjas, ges information om dessa. Det är då inte tillräckligt att upplysa den misstänkte om att han eller hon vid en kommande rättegång eller i ett mer framskridet stadium av förundersökningen har rätt att biträdas av försvarare. Av den information som lämnas ska i stället tydligt framgå att denna rätt inträder redan i och med att brottsmisstanke delges.

Sedan den misstänkte fått information om sina rättigheter ska han eller hon tillfrågas om sin inställning till behovet av försvarare. Den misstänkte kan därvid avstå från sin rätt om det sker i rättssäkra former. Ett avstående kan närsomhelst återkallas. Sker det under pågående förhör ska detta avbrytas. Av detta följer även att den som avstått från försvarare vid ett förhörstillfälle inför nya förhör bör erinras som sina rättigheter och på nytt tillfrågas om sin inställning.

Som framgått ovan och berörs vidare nedan är det förundersökningsledarens uppgift att göra en egen bedömning av försvararbehovet. Det betyder att ett förhör med en brottsmisstänkt inte ska genomföras utan att förundersökningsledaren tagit ställning i försvararfrågan. Det åligger förhörsledaren att försäkra sig om att så skett.

Från rättssäkerhetssynpunkt måste det gå att kontrollera att den som förhörts har informerats om sina rättigheter. Detsamma gäller om den misstänkte

uppges ha avstått från sin rätt. Det bör därför vid varje förhör tydligt dokumenteras vilken information som lämnats och vilken inställning den misstänkte därvid tillkännagett. Även förundersökningsledarens direktiv i försvararfrågan bör som framgått dokumenteras.

G:s försvararrättigheter

G. har anmält att trots att han begärt försvarare deltog inte någon sådan vid de polisförhör som föregick häktningsförhandlingen.

Åklagarmyndigheten har såvitt gäller det första förhöret konstaterat att misstankarna visserligen gällde ett förhållandevis allvarligt brott, men funnit att det, mot bakgrund av att G. hade fyllt 18 år och att det inte var fråga om något särskilt långt eller ingående förhör, inte var fel att hålla förhöret utan försvarare. Detsamma gäller enligt myndigheten de ytterligare förhör som hölls med G. före häktningsförhandlingen. Myndigheten har inte utvecklat sitt stöd för den uppfattningen, men tillagt att om det var så att G. uttryckligen begärt att en försvarare skulle vara med vid dessa förhör är det en uppgift som inte synes ha vidarebefordrats till åklagaren.

Jag kan för min del dela den bedömningen så långt att det inte förelåg några hinder mot att genomföra ett kortfattat s.k. delgivningsförhör med G. där han delgavs brottsmisstanken och informerades om sina försvararrättigheter samt tillfrågades om sin inställning i dessa delar. Såvitt gäller utrymmet för att utan försvarare förhöra G. mer ingående bör enligt min mening följande beaktas.

Utredningen och brottsmisstankarna mot G. gällde allvarliga lagöverträdelser; de brott han sedermera kom att dömas för hade enligt domstolarna ett samlat straffvärde motsvarande fängelse i två år. Tyngdpunkten i domstolarnas straffvärdebedömning låg på de gärningar som föranledde de ursprungliga åtgärderna. Att G. riskerade ett jämförelsevis långt fängelsestraff stod under alla förhållanden klart från början. Utredningen, som innefattade flera misstänkta, var inte okomplicerad. G. var arton år gammal. De särskilda regler som gäller för misstänkta under arton år var därmed inte tillämpliga, men det fanns likväl skäl att ta hänsyn till G:s ålder och erfarenhet samt den utsatta situation som han därvid befann sig i.

Dessa omständigheter talar enligt min mening med styrka för att G. inte borde ha förhörts mer ingående utan tillgång till försvarare. Det viktigaste skälet till det var de konsekvenser brottsutredningen kunde medföra för honom i förening med att hans förutsättningar för att kunna lämna ett informerat samtycke till att avstå från sina rättigheter var begränsade. Det låg emellertid också i utredningens intresse att förhören i ett senare skede inte skulle kunna ifrågasättas som oförenliga med de krav som enligt Europakonventionen ställs på det rättsliga förfarandet som helhet. Det bör därvid understrykas att uppgifter som en misstänkt lämnar i polisförhör där han eller hon inte haft tillgång till försvarare typiskt sett har ett lägre bevisvärde än när uppgifterna lämnats i ett förhör där en försvarare varit tillgänglig.

Den misstänktes rätt till försvarare vid förhör är en central rättssäkerhetsfråga som alltså även har betydelse för brottsutredningens kvalitet. Det är

därför något som en förundersökningsledare aktivt ska ta ställning till och ge direktiv om. Av samma skäl kan förundersökningsledaren inte, så som Åklagarmyndigheten synes mena, passivt nöja sig med konstaterandet att han eller hon inte fått några önskemål om försvararbiträde vidarebefordrade till sig.

Inget tyder på att förundersökningsledaren i detta fall – kammaråklagaren Klas Hellgren, som fattade besluten om hämtning och anhållande m.m. – gett några direktiv beträffande G:s försvararrättigheter eller på annat sätt visat intresse för dessa. Att han inte heller omgående vidarebefordrade G:s begäran om att få en offentlig försvarare förordnad förstärker intrycket av brist på respekt för den misstänktes rättigheter. Redan härigenom har Klas Hellgren – oavsett vad man gör för slutlig bedömning av när försvararbehov inträdde i detta fall – åsidosatt sin skyldighet att som förundersökningsledare tillvarata den enskildes rättssäkerhetsintressen.

Polismyndigheten har, med stöd i uppgifter ur protokollet från det första förhöret, gjort gällande att G. avstått från sin rätt att biträdas av försvarare under det förhöret. Även om så var fallet borde frågan om huruvida förhör kunde genomföras utan försvarare inte ha avgjorts utan att den underställts förundersökningsledaren. Det finns som framgått inga spår av att det skedde.

Enligt protokollen från de följande förhören har G. inför dessa inte godtagit att de hölls utan försvarare. Polismyndigheten har inte heller påstått att så skett. G. har hävdat att han framställde önskemål om att försvarare skulle delta men att detta inte tillgodosågs. Oavsett hur det exakt förhöll sig med detta visar det inträffade vikten av att det inför varje förhör och i förhörsdokumentationen klargörs vilken inställning den misstänkte har i försvararfrågan. Den utredning som nu föreligger, inklusive bristen på dokumentation, leder till slutsatsen att det mycket väl kan ha förhållit sig så som G. hävdar, dvs. att han under tiden han satt anhållen begärt biträde av försvarare men att detta inte respekterats.

Underrättelse till närstående

G. har anmält att hans mor inte informerades om att han hade frihetsberövats.

I sak är det tveksamt när underrättelseskyldigheten inträdde i detta fall. Det har från Åklagarmyndighetens sida anförts att det torde ha förelegat lagliga hinder mot en underrättelse i det inledande skedet. Den bedömningen bör enligt min mening godtas. Jag instämmer även i övrigt med vad som i denna del anförts från Åklagarmyndighetens sida.

Det betyder att det hört till polismyndighetens ansvar att handlägga frågan om underrättelse till G:s närstående. Enligt myndigheten förekom det, när utredningsläget tillät detta, flera kontakter mellan polisen och G:s mor. G., som getts tillfälle att bemöta vad myndigheten anfört, har inte hörts av. Utan att ta ställning till vad som närmare förekom i denna del begränsar jag mig därför till att erinra polismyndigheten om dess skyldighet att på eget initiativ väcka frågan om underrättelse till en frihetsberövads närstående, liksom om att det som därvid förekommer ska dokumenteras. Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen är det angeläget att även den misstänkte

själv hålls informerad om huruvida hans eller hennes närstående är underrättade.

Sammanfattning

G. borde enligt min mening inte ha förhörts mer ingående utan tillgång till försvarare. Att så likväl skedde innebar att hans rättssäkerhetsintressen försummades. Jag vill därutöver framhålla, att genom att förhören genomfördes utan försvarare har det rättsliga förfarandets förenlighet med Europakonventionen kunnat ifrågasättas, liksom bevisvärdet i de uppgifter som G. lämnade. Den bristfälliga handläggningen av G:s försvararrättigheter äventyrade med andra ord såväl rättssäkerheten som brottsutredningen.

Kammaråklagaren Klas Hellgren, som enligt vad som framkommit inte gett några direktiv i försvararfrågan och dröjt med att vända sig till rätten med G:s önskemål om en offentlig försvarare, kritiseras för sin brist på respekt för G:s rättigheter.

Polismyndigheten i Jönköpings län kritiseras för att ha genomfört förhör med G. utan att ha förvissat sig om att förundersökningsledaren fattat beslut om att detta kunde ske trots att G. inte biträddes av försvarare. Polismyndigheten kritiseras också för att i övrigt ha skött förhören med G. på sådant sätt att det kan ifrågasättas om dennes försvararrättigheter respekterats.

Övrigt

Den misstänktes försvararrättigheter framgår inte med önskvärd tydlighet av rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens bestämmelser. De krav som ställs enligt Europakonventionen – som enligt min mening i och för sig även kan utläsas av svenska rättskällor i övrigt – synes inte heller ha fått full spridning inom de brottsutredande myndigheterna. Varken Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten i Jönköpings län har således funnit att G:s försvararrättigheter kränkts, med undantag för att Åklagarmyndigheten ansett att åklagaren framställde sin begäran om offentlig försvarare för sent. Det är sammanfattningsvis troligt att misstänktas försvararrättigheter ännu inte har fått det genomslag de ska ha i det brottsutredande arbetet. Mot den bakgrunden översänds en kopia av detta beslut till riksdagen, justitieutskottet, och Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom och övervägande av om det finns behov av klargörande reglering.

Stöld av en mobiltelefon har inte ansetts utgöra en sådan typ av brottslighet som enligt 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare kan motivera en husrannsakan hos en tolvåring

(Dnr 2816-2012)

Beslutet i korthet: Sedan misstankar uppkommit om att en tolvåring stulit en mobiltelefon genomfördes en husrannsakan i dennes hem. Polismyndigheten kritiseras eftersom det inte funnits särskilda skäl för åtgärden enligt 36 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Anmälan

Å.K. anmälde den 14 maj 2012 Polismyndigheten i Blekinge län till JO. Hon var kritisk till att polismyndigheten genomfört en husrannsakan hos hennes son M. som var tolv år gammal. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Den 6 maj 2012 knackade tre personer, två i polisuniform och en civilklädd, på hennes lägenhetsdörr. Poliserna uppgav att de skulle genomföra en husrannsakan och genomsöka M:s rum, eftersom det fanns misstankar om att han stulit en mobiltelefon. Enligt poliserna hade det gjorts en sökning med sökfunktionen Hitta Iphone, som visade att telefonen skulle finnas i lägenheten.

M. kallades hem eftersom poliserna ville ”föra samtal” med honom. Samtalet liknade ett regelrätt förhör och pågick i över en timme. Under hela samtalet förnekade M. att han stulit telefonen, men han kände sig inte trodd och han upplevde attityden som obehaglig. Polisen var inte intresserad av att M. uppgav att han hade alibi.

De omständigheter som låg till grund för beslutet om husrannsakan var svaga indicier, och uppgifterna hade inte kontrollerats innan beslutet fattades. Till exempel var den sökfunktion som användes inte tillräckligt precis för att kunna utvisa att mobiltelefonen fanns i lägenheten. Dessutom deltog för många poliser i åtgärden. Sammanfattningsvis var åtgärden oproportionerlig i förhållande till det brott som M. var misstänkt för. Polisen borde vidare ha fört en dialog med sociala myndigheter om ärendet. Vid tidpunkten för anmälan hade Å.K. ännu inte hört något mer från polisen och M. trodde följaktligen att han fortfarande var misstänkt för brott.

Utredning

Handlingar hämtades in. Polismyndigheten (polismästaren Jan Olofsson) inkom efter anmodan med yttrande.

Av polismyndighetens yttrande framgick bl.a. följande.

Den 6 maj 2012 gjordes en polisanmälan om stöld av en mobiltelefon. Telefonen skulle ha tillgripits samma dag i ett olåst omklädningsrum. Anmälan innehöll inga uppgifter om någon misstänkt gärningsman. Senare samma dag lämnade målsäganden och hans pappa kompletterande uppgifter om att mobiltelefonens spårsökningsfunktion var påslagen. Spårsökningsfunktionen

visade att mobiltelefonen befann sig på den adress där M., som spelade i målsägandens fotbollslag, bor. En patrull åkte och träffade målsäganden och dennes pappa, och en bild på positioneringen av mobilen visades upp för patrullen. Målsäganden uppgav i samband därmed att han sett M. ensam i omklädningsrummet och att M. lämnat omklädningsrummet snabbt.

Utifrån dessa uppgifter bedömde inre befäl att M. var skäligen misstänkt för stöld av mobiltelefonen, och beslut fattades om reell husrannsakan hos M. i syfte att eftersöka det stulna godset. Patrullen som skulle verkställa beslutet bestod av biträdande yttre befäl och en polisassistent. Patrullen hade med sig en polisstuderande. Eftersom M. var under 15 år påtalade inre befäl för patrullen att endast ett fåtal frågor, som hade betydelse för eftersökandet av den stulna telefonen, fick ställas. Inre befäl och biträdande yttre befäl förde också samtal om att patrullen skulle försöka prata med M. i samråd med föräldrarna.

Patrullen åkte till den aktuella adressen och knackade på. Å.K. öppnade dörren och hon informerades om att de hade tillstånd att genomföra en husrannsakan. Väl inne i lägenheten fick Å.K. veta vad som hade hänt och varför polisen var där. M., som var hos en kompis, kallades hem, och under tiden började patrullen att leta efter telefonen i M:s rum. Det var dock svårt att leta eftersom det var väldigt stökigt i rummet.

När M. kom hem förklarade det biträdande yttre befälet vem han var, varför han var där och att han skulle hålla ett samtal med M. tillsammans med Å.K. Polisassistenten och polisstuderanden deltog inte i samtalet. M. berättade att han varit i omklädningsrummet när målsäganden upptäckte att telefonen var borta. M. uppgav att han inte visste var telefonen var. Efter en stund anslöt M:s pappa. Pappan blev mycket arg och var tuff mot sin son.

Efter ca 40 minuter beslutades att patrullen åter skulle tala med målsäganden för att kontrollera de uppgifter som M. lämnat. Eftersom det fortfarande var en pågående husrannsakan kallades ett annat yttre befäl till lägenheten. Medan patrullen åkte till målsäganden samtalade såväl det yttre befälet som M:s pappa med M.

När patrullen konfronterade målsäganden med M:s uppgifter om att han varit i omklädningsrummet när målsäganden upptäckte att telefonen var borta vidgick målsäganden att det kanske var så det var. En ny kontroll gjordes av spårsökningsfunktionen varvid det framkom att den information som tidigare lämnats till polisen, om att telefonen befunnit sig på M:s adress, var felaktig.

Det yttre befälet som befann sig i M:s lägenhet informerades om att ärendet skulle avslutas. Eftersom Å.K. hade frågor om positionering av mobiltelefoner fick hon förklarat för sig att polisen inte kan fatta beslut om att positionera mobiltelefoner annat än vid grövre brott men att en civilperson däremot kan begära in uppgifter om sin mobiltelefon. Vidare fick M:s föräldrar veta att misstanken mot M. med största sannolikhet skulle avskrivas eftersom polisens inledande åtgärder gjort att misstankegraden sjunkit. När polisen lämnade M:s lägenhet hade det gått ungefär en timme sedan husrannsakan påbörjades.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Polismyndigheten anser att handläggningen skett på ett korrekt sätt.

Beslut om skälig misstanke grundades på vad som framkom i anmälan tillsammans med de kompletterande och trovärdiga uppgifter om dels positionering av telefonen på en adress som gjorts av målsäganden och inte polisen, dels att en pojke i samma fotbollslag som målsägande bodde på adressen och hade setts vara i omklädningsrummet ensam och att han lämnade omklädningsrummet snabbt efter träningen. Det förelåg således konkreta omständigheter som talade för att den misstänkte pojken hade begått den gärning som misstanken avsåg.

Eftersom den misstänkte pojken var under femton år beslutade polismyndigheten att inleda en utredning enligt 31 § punkten 3 lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, d.v.s. för att efterforska gods som har åtkommits genom brott. Den stulna telefonen var en iPhone och hade ett förhållandevis högt värde.

Vid husrannsakan är det naturligt att polisen redogör för bakgrund och varför de är på en viss plats och därmed har ett inledande samtal, precis som skett i detta fall med såväl pojken som dennes föräldrar. Vid efterforskning av gods får dessutom frågor ställas som har samband med efterforskningen. Den aktuella lägenheten och framför allt pojkens rum var så pass stökig att poliserna på plats tidigt insåg att det skulle bli näst intill omöjligt att hitta telefonen varför det var av vikt att ställa frågor till pojken för att försöka underlätta eftersöket och för att eventuellt utesluta att telefonen fanns där. Frågor ställdes därför till pojken inledningsvis. Därefter samtalade pappan den mesta delen av tiden med pojken […]. Polismyndigheten anser inte att det biträdande yttre befälet har hållit förhör med pojken utan det har ställts frågor som får anses ha ett samband med efterforskningen av telefonen.

När en husrannsakan pågår kan polis inte lämna platsen utan tillsyn. Eftersom patrullen på plats behövde träffa målsägande för att stämma av nya uppgifter kallades en ny polis till lägenheten, vilket medförde att pojken fick träffa ytterligare en polis. Vid tillfället var en civilklädd polisstudent medföljande i bilen och följde således med på de uppdrag patrullen skickades på. Polismyndigheten beklagar om familjen inte uppfattat att det var en polisstuderande som var med vid husrannsakan. Det har dock på intet sätt varit fråga om att ”sätta in fyra poliser mot en tolvårig pojke”.

En person som i en utredning har påförts som skäligen misstänkt för brott får meddelande från polisen när en förundersökning läggs ned. När det gäller personer under femton år registreras de inte i misstankeregister eller brottsregister. I aktuellt ärende fortsatte utredningen men lades ned den 11 juli 2012 på grunden ej spaningsresultat. Den inledningsvis misstänkte pojken var inte delgiven misstanke om brott men har varit uppsatt som skäligen misstänkt. Direkt efter kompletterande förhör med målsäganden i samband med husrannsakan avfärdades pojken från utredningen. Familjen upplystes vid husrannsakan om att misstanken mot pojken med största sannolikhet skulle avskrivas eftersom polisens inledande åtgärder gjorde att misstankegraden sjönk. När ärendet slutredovisades den 11 juli 2012 avfördes den skäliga misstanken och underrättelse om detta skickades till pojkens föräldrar.

Polismyndigheten upplyste att det inte skickats någon underrättelse till socialnämnden.

ÅK kommenterade polismyndighetens yttrande.

I ett beslut den 15 maj 2013 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Rättslig reglering

Förundersökning ska enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, RB, inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Är gärningsmannen under femton år ska förundersökning inte inledas (jfr 1 kap. 6 § brottsbalken). I sådant fall kan i stället en utredning om brottet genomföras med stöd av 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Det får ske bl.a. om det behövs för att efterforska gods som har åtkommits genom brottet. När en utredning enligt 31 § LUL har inletts ska socialnämnden omedelbart underrättas (34 § LUL).

Tvångsmedel mot den som inte fyllt 15 år ska tillämpas restriktivt. Om någon är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott får husrannsakan mot den unge enligt bestämmelserna i 28 kap. RB endast företas om det finns särskilda skäl (36 § LUL).

Bestämmelser om husrannsakan finns i bl.a. 28 kap. 1 § RB. Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får husrannsakan företas hos den som är skäligen misstänkt i syfte att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet.

JO har vid ett flertal tillfällen (se t.ex. JO 2006/07 s. 76 och JO 2009/10 s. 72) uttalat att för att en person ska anses skäligen misstänkt för ett brott krävs att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser. Omständigheterna måste alltså vara av det slaget att de ger upphov till en faktabaserad misstanke. Det är emellertid inte möjligt att lägga fast några mer bestämda riktlinjer för vad som ska krävas för att en misstanke ska anses vara skälig. Frågan får i stället besvaras från fall till fall och vanligen finns det ett visst utrymme för olika bedömningar.

Av 28 kap. 3 a § RB följer att husrannsakan 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 (proportionalitetsprincipen).

Bedömning

Det som framkommit ger inte grund för kritik mot polismyndighetens bedömning att förutsättningarna för husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB i och för sig var uppfyllda. Eftersom M. var under 15 år krävdes dock enligt 36 § LUL särskilda skäl för åtgärden. Det innebär att misstanke om allvarligare brottslighet eller brottslighet av större omfattning i allmänhet bör föreligga (prop. 1983/84:187 s. 29). Polismyndigheten har inte närmare redogjort för vilka överväganden som gjordes i den frågan. Enligt min mening kan stöld av en mobiltelefon inte anses vara sådan brottslighet som bestämmelsen tar sikte på. Det har med andra ord framkommit att det inte fanns särskilda skäl för husrannsakan. Polismyndigheten ska därför kritiseras för att ha företagit åtgärden utan rättsligt stöd.

Det finns också anledning att erinra polismyndigheten om föreskriften i 34 § LUL om underrättelse till socialnämnden.

Vad som i övrigt förekommit ger inte anledning till något uttalande.

Kritik mot en åklagare, som i anslutning till en rättegång sökt påverka ett vittne

(Dnr 3671-2011)

Beslutet i korthet: En åklagare har strax före en huvudförhandling i ett brottmål inlett ett samtal med ett vittne. Utredningen visar att åklagarens syfte med samtalet var att utöva inflytande på vittnets vilja att vittna. Det finns i och för sig inte skäl att tro annat än att åklagaren agerade utifrån vad som enligt hennes mening var ett gott syfte. En åklagare får dock inte på det sätt som skett bruka sin auktoritet till att på tu man hand söka påverka ett av motparten åberopat och av domstolen kallat vittne. Eftersom ett vittne normalt inte ska ta del av det som framkommer i en rättegång innan han eller hon hörs, var det inte heller korrekt att, som åklagaren gjorde i detta fall, med vittnet ta upp sådant som dittills hänt i målet.

Som Åklagarmyndigheten anfört i ärendet bör en åklagare i sin vardagsroll i domstolen vara tillgänglig för att kunna ge information och svara på frågor. Åklagaren är i princip också oförhindrad att lämna exempelvis ett vittne upplysningar om hur förhöret kommer att gå till. Upplysningarna måste dock förmedlas på ett korrekt och neutralt sätt, helst även i enlighet med etablerade rutiner. Allmänt gäller att en självpåtagen informationsplikt inte får utnyttjas som förevändning för att utöva mer eller mindre subtila påtryckningar mot den som står i begrepp att vittna inför domstol.

Bakgrund och utredning

Sommaren 2011 hölls vid Halmstads tingsrätt en 14 dagar lång huvudförhandling där ett gift par stod åtalat för brott riktade mot sina yngsta barn. Två av barnen hördes personligen i domstolen, och deras utsagor utgjorde grunden i åklagarens bevisning. Makarnas äldsta dotter, fortsättningsvis kallad F., åberopades som vittne av makarna, till styrkande av att varken misshandel, tvång, hot eller ofredande förekommit i hemmet. Även åklagaren åberopade F. som vittne, varvid F. skulle höras dels om att hon sökt påverka utredningen, bl.a. genom att gömma undan bevismaterial, dels om sin kännedom om de händelser åtalet avsåg.

F. anmälde kammaråklagaren Sonja Pettersson Wallin. Anmälan, som var daterad den 14 juli 2011 och inkom till JO dagen därpå, gällde en händelse två dagar tidigare. I anmälan anförs:

> Den 12 juli ca kl. 8.40 satt jag utanför Sal 2 vid Halmstad Tingsrätt eftersom jag skulle vittna kl. 9.00 i Mål nr. 699-11. Målet gäller anklagelser från två av mina syskon om misshandel av mina föräldrar.
>
> Jag satt och gjorde anteckningar, då kom kammaråklagare Sonja Pettersson Wallin och satte sig framför mig och följande konversation ägde rum.

(K.Å. = Kammaråklagare Sonja Pettersson Wallin […])

K.Å: [F.]? Jag heter Sonja Petterson Wallin, åklagare. Jag måste prata med dig. Du ska vittna, jag vill bara att du vet att om du vittnar mot dina syskon så kommer de aldrig att prata med dig. Din mamma har sagt att så fort hon är på fri fot så ska hon ta de två yngsta och lämna landet, det verkar inte som om hon bryr sig om dig.

F: Hur vet du detta?

K.Å: Jag vet inte jag tror så.

F: Du vet inte vad som har hänt.

K.Å: Jag vet vad som har hänt, och även om du vittnar till fördel för dina föräldrar så kommer de få ett långt straff för det de har gjort.

F: Du kan inte veta det, du vet inte vad som har hänt.

K.Å: Jo.

F: Du kan inte veta vad som har hänt, det är omöjligt.

K.Å: Jag vet vad som har hänt och jag vill att du ska veta att du har rätt att inte vittna.

F: Jag tänker vittna för det är därför jag har kommit hit.

Kammaråklagaren reser sig när hon hör att försvarsadvokaterna kom ingående.

Enligt F. visade det inträffade att åklagaren försökt påverka hennes vittnesmål och vilja att vittna. Åklagaren hade därmed inte förhållit sig opartisk och objektiv; om åklagaren försökt påverka henne, kunde man inte utesluta att detta skett även beträffande andra vittnen.

Sonja Pettersson Wallin, som genom uppgifter i massmedierna fått kännedom om att hon anmälts till JO, begärde att få tillgång till anmälan. Kort därefter inkom hon med en skrivelse där hon kommenterade det inträffade. Hon uppgav bl.a. att man fram till den elfte rättegångsdagen i tingsrätten hade hunnit höra ett trettiotal vittnen och gå igenom annan omfattande bevisning samt att det som framkommit talade för att föräldrarna begått brott även mot F. Vidare anförde hon att F. inte velat medverka i utredningen, utan i stället hade gjort allt för att bevisa att hennes yngre syskon falskeligen anklagade föräldrarna för brott.

Sonja Pettersson Wallin bekräftade i sin skrivelse att hon samtalat med F. inför vittnesförhöret men att detta skett i syfte att informera F. om att man som närstående inte är skyldig att vittna. Enligt Sonja Pettersson Wallin samtalade hon med F. även ur ett medmänskligt perspektiv med anledning av att F. troligtvis också blivit utsatt för brott från föräldrarnas sida och att det var beklämmande att F. tagit till alltmer drastiska åtgärder för att få sina föräldrar frikända.

Beträffande innehållet i det anmälda samtalet lämnade Sonja Pettersson Wallin följande uppgifter.

> När jag kom till tingsrätten satt F. mitt i väntsalen och jag hälsade på henne och satte mig mittemot henne och pratade med henne. Jag minns inte den exakta ordalydelsen av detta samtal men innebörden var följande. Jag sade till henne att hon stod inför ett viktigt vägval och att det inte var för sent att vika av från den väg hon hittills valt. Jag sade att hon som närstående till de tilltalade och målsägandena inte var tvungen att vittna men att hon självklart fick vittna om hon ville. Jag sade till henne att jag vet vad som hänt och att hon troligtvis också blivit utsatt för omfattande brottslighet av föräldrarna. F. protesterade och sade att ingen kan veta vad som hänt i hemmet. Jag sade att jag kunde veta det mot bakgrund av de tio rättegångsdagar vi dittills varit på och de ca 30 vittnen som vi hört tillsam-

> mans med målsägandenas och de tilltalades berättelser. Jag talade också om att jag var orolig för henne mot bakgrund av att föräldrarna häktats och hennes syskon placerats i familjehem. Jag satt därefter kvar en liten stund mittemot F. utan att vi sade något till varandra. Därefter kom försvarsadvokaterna i målet in i väntsalen och jag reste mig upp och delade ut handlingar i målet som jag hade med mig till dem.

Sonja Pettersson Wallin uppgav att F. vid huvudförhandlingen hade omnämnt samtalet dem emellan och då riktat kritik mot henne liknande den som finns i anmälan hit och att hon hade protesterat mot att hon skulle ha uttalat sig på det sätt F. påstått att hon gjort.

Åklagarmyndigheten anmodades att yttra sig. Myndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) anförde beträffande det samtal som åklagaren fört med F. bl.a. att det inte var möjligt att bringa klarhet i vad som i detalj sagts och att det därför var svårt att ha någon bestämd uppfattning om det som inträffat. Myndigheten noterade dock att samtalet hade avhandlats under rättegången, varvid såväl rätten som försvaret hade kunnat ta ställning till betydelsen av samtalet och åklagarens eventuellt bristande objektivitet.

Därefter lämnade Åklagarmyndigheten vissa allmänna synpunkter på hur en åklagare bör bemöta personer inför en huvudförhandling.

> När en åklagare rör sig i domstolens lokaler möter han eller hon domstolspersonal, målsägande, tilltalade, vittnen, försvararen m.fl.
>
> Inte sällan befinner sig den som kommer till domstolen i en ovanlig och pressad situation. De kan också ha personliga svårigheter av olika slag. Av serviceskyldigheten följer att åklagaren bör vara tillgänglig för att kunna ge information och svara på frågor. Inför en huvudförhandling bör en åklagare därför ofta – om inte exempelvis säkerhetsskäl talar emot det – försöka ta kontakt med främst målsäganden och den tilltalade men även vittnen som befinner sig i domstolens väntrum. Detta behov är naturligtvis mindre om målsägandebiträde respektive försvarare förordnats.
>
> I denna högst vardagliga åklagarroll kan åklagaren utan förvarning komma ställas inför mer eller mindre svåra etiska överväganden. Kravet på objektivitet och kravet på att stödja målsäganden kan t.ex. leda till intressekonflikter. Även i åklagarens relation till t.ex. vittnen och försvarare kan svårhanterade etiska frågor uppkomma. Inte sällan är det således en svår balansgång för åklagaren att förhålla sig till de nämnda kraven. I åklagarnas dagliga verksamhet och inte minst vid kontakterna med misstänkta, målsägande m.fl. har alltså åklagaretiken en central betydelse. De etiska frågorna är därför en viktig del av de unga åklagarnas grundutbildning. Det är också angeläget att de åklagaretiska frågorna är en naturlig del av den dagliga dialogen vid åklagarkamrarna.

Åklagarmyndigheten hänvisade till en rapport där åklagarens förhållande till vittnen och målsägande behandlades, och där det bl.a. framhölls att dessa kan vara utsatta för hot och trakasserier, varvid åklagaren bör medverka till att de får det stöd och det skydd de behöver. I rapporten tillades att åklagaren bör avstå från att samtala om vad tilltalade och förhörspersoner sagt under huvudförhandlingen eller förundersökningen.

Enligt Åklagarmyndigheten ska ett vittne i F:s situation normalt informeras om vad som ska hända under huvudförhandlingen. Myndigheten anförde vidare:

> Vid samtal med vittnen och andra bevispersoner är det viktigt att åklagaren uttrycker sig tydligt så att missuppfattningar inte kan uppstå. Exempelvis bör åklagarens yttranden inte kunna tolkas som en uppmaning att inte vittna eller att vittna på ett visst sätt. I det aktuella fallet tycks F. ha uppfattat åklagaren på ett sådant sätt, vilket naturligtvis är olyckligt.
>
> Generellt är det med andra ord viktigt att åklagaren inte uppträder på ett sätt som ger anledning att ifrågasätta hans eller hennes objektivitet. I sammanhanget kan det nämnas att det finns situationer där det kan vara lämpligt att även försvaret och/eller målsägandebiträdet är med vid åklagarens samtal med målsäganden, tilltalade eller vittnen.

Åklagarmyndigheten konstaterade avslutningsvis att det inte fanns något att erinra mot att åklagaren hade börjat tala med F., bl.a. för att informera om vittnesskyldighet och edsplikt. Myndigheten, som inte redovisade någon uttrycklig bedömning beträffande lämpligheten i samtalet som helhet, anförde slutligen att en åklagaren inte bör tveka att ta de kontakter som behövs med personer i en domstols väntsal.

Åklagarmyndigheten bifogade ett yttrande från Sonja Pettersson Wallin. I yttrandet beskrev hon tingsrättens dom och upplyste att denna hade överklagats. I övrigt hänvisade hon till sin ovan berörda skrivelse till JO. Åklagarmyndigheten bifogade även ett yttrande från Sonja Pettersson Wallins chef, chefsåklagaren Anders Johansson. Han anförde bl.a. att Sonja Pettersson Wallin enligt hans mening handlat föredömligt.

I anledning av vad som framkommit och det som framförts från åklagarsidan bereddes Sveriges advokatsamfund tillfälle att lämna synpunkter på lämpligheten i att en åklagare under här aktuella förhållanden uttrycker sig på ett sådant sätt som åklagaren beskrivit att hon gjort. Samfundet informerades även om att det var av intresse att få belyst hur en motsvarande situation skulle ha bedömts om det varit en försvarare som agerat i förhållande till ett vittne som åberopats av åklagaren.

Advokatsamfundet hänvisade i det senare hänseendet till de vägledande reglerna om god advokatsed, enligt vilka en advokat i och för sig är oförhindrad att kontakta förhörspersoner för att informera sig om vad de kan komma att berätta. Enligt reglerna får en advokat däremot inte i något fall otillbörligen påverka en förhörsperson. En advokat får inte heller gå förbi målsägandebiträden eller andra ombud. Beträffande åklagarens roll anförde Advokatsamfundet:

> Åklagarens roll innebär enligt Advokatsamfundets mening att alldeles särskilda krav måste uppställas på åklagarens ageranden mot vittnen. Den omständigheten att det ofta är fråga om människor som befinner sig i en pressad situation, innebär att risken för missuppfattningar är påtaglig. Särskild försiktighet måste därför anses påkallad vid åklagarens kontakt med vittnen, då åklagarens objektivitet aldrig får ifrågasättas. En sådan försiktighetsåtgärd kan vara att även försvararen medverkar vid kontakten med vittnet.
>
> Det finns ingen invändning mot att en åklagare lämnar information till ett vittne om vad som kommer att hända under huvudförhandlingen vad gäller vittnesplikt, edsplikt m.m. Däremot är det inte lämpligt att en åklagare yttrar sig på sådant sätt att detta riskerar att uppfattas som någon form av påtryckning. Som huvudregel kan det inte heller anses lämpligt att åklagaren redogör för vad som förevarit i sak under förundersökningen eller vid huvudförhandlingen innan förhöret med vittnet har ägt rum.

Även om de uppgifter som åklagaren vidgått att hon lämnat ska beaktas anser Advokatsamfundet, med hänvisning till det ovan anförda, att lämpligheten av åklagarens uttalanden till vittnet kan ifrågasättas.

I ett beslut den 15 augusti anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Att en åklagare ska förhålla sig objektiv följer av 1 kap. 9 § regeringsformen, där det stadgas att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska iaktta opartiskhet och saklighet.

I 23 kap. 4 § rättegångsbalken, RB, finns en regel om den objektivitetsprincip som gäller under förundersökningen. Enligt bestämmelsen ska inte endast de omständigheter som talar emot den misstänkte utan även de som är gynnsamma för honom eller henne beaktas och bevis som är till hans eller hennes förmån tas till vara. Samma objektivitetskrav ska enligt vedertagen uppfattning iakttas under brottmålsrättegången.

Bestämmelser om vittnen finns i 36 kap. RB.

I princip är var och en skyldig att på begäran vittna inför domstol (1 §). Undantag gäller för den som är närstående till part (3 §). Det innebär exempelvis att barn inte har skyldighet att vittna i rättegång där en förälder är åtalad.

Den som har åberopats som vittne kallas av domstolen till förhandlingen. I kallelsen ska domstolen lämna information om vad förhöret gäller samt om vittnets rättigheter och skyldigheter i olika avseenden (7 §). Rätten ska inför förhöret söka klargöra om det finns omständigheter av betydelse för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse och erinra vittnet om omständigheter som medför att han eller hon inte är skyldig att avlägga vittnesmål (10 §). Rätten ska vidare upplysa ett vittne om rätten att vägra yttra sig om sådant som röjer att vittnet självt eller en närstående begått brott (14 § jämförd med 6 §).

Den som ska vittna får normalt inte vara närvarande vid förhandlingen innan vittnesförhöret äger rum (9 §).

Bedömning

F. har anmält Sonja Pettersson Wallin för att hon som åklagare sökt påverka F:s kommande vittnesmål och vilja att vittna. Prövningen av F:s anmälan ska ske med utgångspunkt från vittnesutsagors betydelse för rättssäkerheten i brottmål, något som kommer till uttryck i den formella reglering som omger avläggandet av vittnesmål, inklusive brottsbalkens bestämmelser om mened, övergrepp i rättssak m.m.

Även om anmälaren och åklagaren gett olika bilder av det samtal som ägde rum dem emellan är de uppgifter de lämnat i vissa centrala delar samstämmiga.

Det är således klarlagt att åklagaren i domstolens lokaler kort innan F. skulle vittna i rättegången mot F:s föräldrar gått fram till F. och inlett ett samtal. Det är ostridigt att åklagaren vid detta samtal tog upp det kommande vittnesmålet. Det framgår av vad Sonja Pettersson Wallin uppgett hit att hon

därvid ville framhålla att F. fortfarande hade möjlighet att ändra sig. Det står med andra ord klart att det inte enbart var fråga om neutrala upplysningar om vittnespliktens innebörd, utan att Sonja Pettersson Wallins syfte var att söka påverka F:s beslut att vittna. Att det förhöll sig så framgår även av det likaledes ostridiga förhållandet att Sonja Pettersson Wallin med hänvisning till vad som dittills framkommit inför rätten förklarade för F. att hon visste vad som hänt, vilket i sammanhanget var liktydigt med att hon för F. ville framhålla att hon ansåg sig veta att F. for med osanning. Enligt min mening har F. mot denna bakgrund haft fog för sin uppfattning att Sonja Pettersson Wallin sökte påverka henne inför vittnesmålet.

Det finns inte skäl att tro annat än att Sonja Pettersson Wallin agerade med rättvisans intresse för ögonen och utifrån vad som enligt hennes mening var bäst för F. Ändamål av det slaget ger dock inte en åklagare rätt att sätta sig över sådant som får anses utgöra självklara delar av det straffprocessuella regelverket. Till detta hör att en åklagare inte i omedelbar anslutning till en huvudförhandling får bruka sin auktoritet till att på tu man hand söka förmå ett av motparten åberopat och av domstolen kallat vittne att avstå från att vittna, och självfallet inte heller försöka påverka innehållet i det vittnet kan komma att säga.

I sitt samtal med F. hänförde Sonja Pettersson Wallin sig till vad som dittills hade framkommit i huvudförhandlingen. Ett vittne får enligt huvudregeln inte innan vittnesmålet avlagts vara närvarande vid den förhandling där vittnesmålet ska äga rum. Skälet till det är att vittnesmålet inte ska påverkas av det som framkommer under förhandlingen. Det är inte förenligt med detta att, på det sätt som Sonja Pettersson Wallin vidgått att hon gjort, informera ett vittne om de slutsatser hon som åklagare dragit av dittills avlagda vittnes- och målsägandeutsagor m.m.

Om en åklagare anser sig ha skäl att framföra budskap av det slag som Sonja Pettersson Wallin i detta fall framfört till F. bör det ske i eller i anslutning till förhöret i rättssalen eller i vart fall i motpartsombudets närvaro. Den form Sonja Pettersson Wallin valde för sina åtgärder var däremot direkt olämplig. Hon måste därför, oavsett sina avsikter och trots att saken sedermera avhandlades inför rätten, kritiseras för sitt agerande.

Det bör tilläggas att jag instämmer i vad Åklagarmyndigheten anfört om de krav som kan ställas på åklagaren i hans eller hennes vardagsroll i domstolen, såsom att åklagaren ska vara tillgänglig för att kunna ge information och svara på frågor. Det synes mer tveksamt i vilken utsträckning åklagaren bör ta på sig sådant som domstolen ansvarar för. Enligt Åklagarmyndigheten ska ett vittne i F:s situation normalt informeras om vad som ska komma att hända under huvudförhandlingen bl.a. vad gäller vittnesskyldighet. Information av det slaget ingår i den kallelse vittnet erhållit från domstolen, liksom i de instruktioner som ska meddelas av rättens ordförande vid själva vittnesmålet. Det hindrar i och för sig inte att även åklagaren lämnar upplysningar om detta. Det som inträffat här visar dock vikten av att informationen i så fall förmedlas på ett korrekt och neutralt sätt, helst även i enlighet med etablerade rutiner. Om det bara sker när åklagaren finner särskilda skäl att närma sig ett vittne finns en uppenbar risk för att åtgärden med fog kan uppfattas på just det

sätt som skett i det här fallet. Allmänt sett gäller också att en självpåtagen informationsplikt naturligtvis inte får utnyttjas som förevändning för att utöva mer eller mindre subtila påtryckningar mot den som står i begrepp att vittna inför domstol.

Kritik mot Åklagarmyndigheten och åklagare där samt mot Polismyndigheten i Skåne, för att en förundersökning bedrivits så bristfälligt att gärningen hann preskriberas, samt mot en av åklagarna, som väckt åtal för preskriberade brott

(Dnr 2358-2012)

Bakgrund och utredning

I en anmälan som inkom till JO den 18 april 2012 anförde Åke Persson bl.a. följande. Den 3 mars 2010 blev hans hustru påkörd av en bil när hon passerade ett övergångsställe. Hon skadades svårt. Redan samma månad begärde åklagaren in rättsintyg från hustruns behandlande läkare, vilket omgående utfärdades. En komplettering begärdes och utfärdades i juni samma år. Under början av 2012 begärde åklagaren in ytterligare intyg och information. Den 16 mars 2012 väckte åklagaren åtal men meddelade fyra dagar senare att åtalet hade lagts ned på grund av preskription. Åklagaren väckte uppenbarligen åtal för sent, vilket måste betraktas som ett grovt felaktigt agerande.

Handlingar från Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Helsingborg och Polismyndigheten i Skåne hämtades in och granskades. Myndigheterna anmodades därefter att yttra sig.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) hänvisade inledningsvis till upplysningar som lämnats av handläggande åklagare och chefen för åklagarkammaren i Helsingborg.

Kammaråklagaren Kerstin E Eriksson hade upplyst följande.

> Ärendet lottades om till mig den 1 september 2010 efter att annan åklagare tidigare hade begärt komplettering av den redovisade förundersökningen. När den kom in till mig i kompletterat skick, bedömde jag fortfarande inte att underlaget i åtalsfrågan var tillräckligt utan att det krävdes ytterligare åtgärder. Jag begärde därför en ny komplettering av utredningen genom direktiv den 10 november 2010.
>
> – – –
>
> Normalt är det min ambition att bevaka och skicka påminnelser där svar på direktiv inte har inkommit efter tre månader. Arbetssituationen på mängdbrottsrotlarna i början på 2011 och resten av min tid på den tjänsten var ansträngd med stundtals ett hundratal öppna ärenden och ytterligare några hundra instämda, vilket delvis påverkat möjligheten att upprätthålla kontrollen över påminnelserna. Det är inte heller ovanligt att det dröjer avsevärt mer än tre månader innan svar på direktiv kommer, alldeles oavsett påminnelser.
>
> Under 2011 började rutinerna inom mängdbrottsgruppen ändras så att behov av komplettering av redovisade polisledda förundersökningar medförde att hela ärendet skickades tillbaka till polismyndigheten. Jag hante-

rade därefter nyinkomna ärenden så, men behöll de där det redan tidigare var begärt en separat komplettering av förundersökningen, så även detta.

Ärendet lottades om ytterligare en gång i samband med att jag bytte tjänst från mängdbrottsgruppen (rotel […]) till allmänna gruppen (rotel […]) i månadsskiftet augusti – september 2011. Omlottningen skedde i en klump dagen innan jag gick på semester. Ärendet kom därför inte att genomgå någon närmare granskning i samband med detta, och därför uppmärksammades inte heller då att den begärda kompletteringen ännu inte inkommit.

Någon ytterligare påminnelse i detta ärende är inte inlagd i diariet under tiden som ärendet legat på min tjänst. Det har hänt i andra ärenden att jag som påminnelse tagit en kopia på tidigare direktiv och lagt ut för expediering med den handskrivna texten ”påminnelse” men eftersom något sådant inte kan utläsas, kan jag heller inte med säkerhet säga att så har skett i detta fall.

Kammaråklagaren Jeanette Peyron hade upplyst följande.

Ärendet lottades till min tjänst den 3 februari 2012. Chefsåklagaren Eva-Marie Persson påtalade då vikten av skyndsam handläggning.

Samma dag beslutade jag att låta ledningen av förundersökningen återgå till utredande myndighet. Beslutet fattade jag efter att jag vid genomgång av ärendet funnit att tidigare givna direktiv om målsägandeförhör (2010-11-10) inte hade utförts.

Jag övervägde att behålla förundersökningsledningen och skriva en påminnelse men av erfarenhet vet jag att det blir bättre fart på utredningen när förundersökningsledningen överlämnas till polisen. Det är dessutom, såvitt jag förstår, ett beslut i enlighet med riksåklagarens riktlinjer.

I mitt beslut hänvisade jag till tidigare givna direktiv och förklarade att det var min förhoppning att ärendet nu skulle få hög prioritet hos polisen.

Jag följde även upp beslutet med ett telefonsamtal till polisinspektören [Mikael Svensson], polisen Helsingborg, varvid jag gjorde honom uppmärksam på att ärendet snart skulle preskriberas. Någon dag därefter förhördes målsäganden. Vid nästa telefonkontakt med [Mikael Svensson] fick jag veta att det bara återstod att slutdelge den misstänkte innan ett protokoll kunde redovisas.

Den 13 februari 2012 bytte jag rotel med Linda Jeppsson Linderström. Den 24 februari 2012 inkom ett slutdelgivet protokoll till Åklagarkammaren i Helsingborg. Ärendet lottades automatiskt till min ”gamla” rotel och min kollega uppmärksammade inte att ärendet snart skulle preskriberas.

Med facit i hand skulle jag gjort min kollega uppmärksam på preskriptionstiden i samband med rotelbytet. Emellertid medgav arbetssituationen inte ett ordentligt överlämnande. Med anledning av sessioner, jourtjänstgöring och semesterledighet var vi bara på kammaren samtidigt vid ett tillfälle från dagen då vi bytte tjänst tills den dag då ärendet preskriberades.

För att i någon mån kompensera att vi inte kunde få till stånd ett personligt sammanträffande samlade jag kopior av beslut om att låta ledningen av förundersökningen gå åter till utredande myndighet i en särskild mapp som jag överlämnade till min kollega. Jag har inget konkret minne av att just beslutet rörande [det aktuella ärendet] fanns i mappen men eftersom jag var medveten om att det var brådskande och jag hade följt upp beslutet med kontakt med polisen utgår jag [ifrån] att det fanns där. I efterhand framstår det som en otillräcklig åtgärd.

Assistentåklagaren Linda Jeppsson Linderström hade upplyst följande.

> […] Den 10 februari 2012 bytte jag till aktuell rotel […] i mängdbrottsgruppen. Den 24 februari 2012 inkom ett färdigt förundersökningsprotokoll i ärendet.
>
> Efter genomgång av utredningen och bevisunderlaget ansåg jag att det fanns förutsättningar att emotse en fällande dom. Den 16 mars 2012 väckte jag åtal för vårdslöshet i trafik och vållande till kroppsskada. Jag har därvid förbisett att preskriptionstiden för aktuella brott var uppnådd. Underrättelse om att åtal väckts samt förfrågan om enskilt anspråk skickades till målsäganden den 19 mars 2012.
>
> Den 20 mars 2012 uppmärksammades jag, av personal vid Lunds tingsrätt, på att gärningarna var preskriberade den 3 mars 2012. Jag beslutade då att lägga ner åtalet. Samma dag skickade jag en underrättelse till målsäganden om att åtalets lagts ned pga. preskription samt upplysningar om att det finns möjlighet att driva en civil process vid tingsrätten avseende ett eventuellt enskilt anspråk, kopia bifogas.

Efter att ha lämnat vissa kompletterande uppgifter samt redogjort för den rättsliga regleringen redovisade Åklagarmyndigheten följande bedömning.

> Den aktuella förundersökningen, som gällde vårdslöshet i trafik och vållande till kroppskada med brottsdatum den 3 mars 2010, har bedrivits under en tid om knappt två år. Åtal för brotten har, efter det att förundersökningsprotokoll redovisats den 24 februari 2012, väckts den 16 mars 2012. Den 20 mars 2012 lades åtalet ned på grund av att preskription inträtt. Det är givetvis mycket olyckligt att handläggningstiden blivit så lång och fått sådana konsekvenser.
>
> Åklagare har varit förundersökningsledare under huvuddelen av utredningstiden. Förundersökningen har återupptagits vid två tillfällen, varvid direktiv om kompletterande utredningsåtgärder har lämnats. [– – –] Ärendet har efter beslutet den 10 november 2010 om att återuppta förundersökningen blivit liggande i knappt 15 månader utan att några utredningsåtgärder dokumenterats och utan att några påminnelser eller förfrågningar om ärendets handläggning diarieförts från rotelinnehavaren Kerstin E Erikssons sida. Det framgår även av Kerstin E Erikssons upplysningar att hon inte med säkerhet kan säga om hon skickat några påminnelser i nu aktuellt ärende. Det kan således konstateras att påminnelser inte skickats i den utsträckning som följer av Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd liksom att andra bevakningsrutiner inte fungerat. Såsom kammarchefen har konstaterat i sitt yttrande har den bristande uppföljningen inneburit att varken åklagare eller polis har haft möjlighet att notera eventuella brister i expedieringen av direktiv och kompletteringsbeslut.
>
> Den 3 februari 2012, det vill säga en månad innan preskription inträdde, lottades ärendet om på Jeanette Peyron som har upplyst om att kammarchefen i samband med omlottningen påtalade vikten av skyndsam handläggning. Jeanette Peyron har vidare upplyst att hon gjorde bedömningen att utredningen skulle gå fortare om hon, i enlighet med riktlinjerna i RåR 2010:1, överlämnade förundersökningsledarskapet till polisen. I beslutet att överlämna förundersökningsledarskapet till polisen framförs önskemål om skyndsam handläggning, men det står inte särskilt angivet att kort tid återstår innan preskription inträder. Jeanette Peyron har dock i sina upplysningar angivit att hon påtalat detta i ett uppföljande samtal med den handläggande polisen. Varken detta samtal eller ett ytterligare samtal med polisen om utredningsläget som Jeanette Peyron redogör för i upplysningarna har dock dokumenterats i ärendet, vilket i sig hade varit värdefullt. Jag ställer mig i viss mån tveksam till om det är lämpligt att lämna ifrån sig förundersökningsledarskapet i ett ärende som står inför

närliggande preskription eftersom möjligheten att kontrollera förundersökningens bedrivande går förlorad i samband med det. Det finns dock ingen anledning att betvivla att Jeanette Peyron har agerat på det sätt hon har bedömt varit det bästa för att driva utredningen snabbt framåt. Bristen av dokumentation av de efterföljande kontakterna med polisen är beklagliga, bland annat med hänsyn till att det skulle kunnat ha tjänat till att fästa Linda Jeppsson Linderströms uppmärksamhet på preskriptionsfrågan. Jag anser dock inte att det har varit någon brist i sig att Jeanette Peyron vid överlämnandet av roteln inte särskilt uppmärksammat Linda Jeppsson Linderström på det aktuella ärendet eftersom ärendet vid den tidpunkten varit avslutat vid åklagarkammaren.

När det slutredovisade förundersökningsprotokollet inkom till åklagarkammaren den 24 februari 2012 var åklagaren Linda Jeppsson Linderström rotelinnehavare. Det finns ingenting i ärendet eller upplysningarna som tyder på att det vid polisens inlottning av ärendet på något sätt markerats att skyndsam handläggning var påkallad på grund av risk för preskription och detta har inte heller på annat sätt framgått av dokumentationen i ärendet. Det är dock naturligtvis ytterst den handläggande åklagaren som ansvarar för att vid ärendets ankomst kontrollera om ärendet brådskar, vilket inte synes ha gjorts i tillräcklig mån. Linda Jeppsson Linderström väckte åtal den 16 mars 2012, det vill säga drygt tre veckor efter det att förundersökningsprotokollet inkom. Det kan inte i sig sägas vara någon anmärkningsvärt lång handläggningstid. Åtalsbeslutet var emellertid felaktigt eftersom brotten vid denna tidpunkt var preskriberade. Detta är givetvis beklagligt. Jag har dock, i likhet med kammarchefen, ingen anledning att ifrågasätta Linda Jeppsson Linderströms uppgift om att felet begicks av förbiseende.

Sammanfattningsvis kan jag således konstatera beträffande handläggningen av det aktuella ärendet att den inte har följt gällande regelverk och att den långa handläggningstiden har varit en starkt bidragande orsak till att preskription inträtt. Detta är naturligtvis mycket otillfredsställande. Utredningen borde följaktligen ha bedrivits klart mer aktivt än vad som skett. Att åtal har kommit att väckas för de preskriberade brotten är givetvis även det olyckligt. Såsom kammarchefen har konstaterat i sitt yttrande kvarstod dock vid slutredovisningen av förundersökningsprotokollet endast åtta dagar, varav fem dagar utgjorde arbetsdagar, tills brotten preskriberades och möjligheten att delge den tilltalade stämning i målet före den 3 februari 2012 skulle ha varit kraftigt reducerad även om åtal väckts den 24 februari 2012.

Kammarchefen och Kerstin E Eriksson har uppgett att arbetsbelastningen vid kammaren varit mycket hög under den tid som den nu aktuella utredningen bedrevs. Kammarchefen har även uppgett att Kerstin E Eriksson har tilldelats s.k. rotelvårdsdagar, men att inflödet på mängdbrottstjänsterna och arbetstrycket på de ordinarie åklagarna generellt under 2010 har varit sådant att det menligt har påverkat möjligheterna att sköta uppföljningsarbetet på önskvärt sätt. Kammarchefen har vidare framhållit att kammaren haft mycket allvarliga problem på flera områden och att man i nära samarbete med den områdesansvariga överåklagaren sedan år 2009 har lagt och alltjämt lägger ett stort arbete på att komma till rätta med detta och finna lösningar på lång sikt. Detta innefattar såväl bemanningsfrågan som fortsatt verksamhets och kompetensutveckling.

Jag kan bekräfta kammarchefens bild av att arbetsbelastningen vid kammaren under denna tid varit mycket ansträngd. Risken för att ärenden blir åsidosatta på det sätt som nu skett är naturligtvis större då arbetssituationen är pressad. Under sådana förhållanden är det särskilt viktigt att åklagare har en god överblick av de ärenden som han eller hon har ansvar för och regelbundet följer upp behovet av åtgärder i de olika ärendena. Det är dock givetvis åklagarkammarens ledning som har det övergripande

ansvaret för att tillse att arbetssituationen för den enskilda åklagaren möjliggör att de rutiner som finns på kammaren för uppföljning och kontroll av ärenden kan efterlevas. Jag noterar därför med tillfredsställelse att Åklagarkammaren i Helsingborg aktivt arbetar för att förbättra arbetsmiljön och därmed förutsättningarna för en korrekt och effektiv handläggning av arbetsuppgifterna.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Hans Nordin) lämnade i huvudsak följande redogörelse för sin handläggning.

Den 3 mars 2010 upprättades en trafikmålsanteckning (TM-5176-10) till följd av en trafikolycka på Eriksgatan 153 i Landskrona. Initiala utredningsåtgärder genomfördes på olycksplatsen genom bland annat fotodokumentation, platsundersökning och vittnesförhör. En av de inblandade, [KS], förhördes om händelsen. Under mars månad 2010 kompletterades utredningen, som genomfördes i polisområde nordvästra Skåne, med nya vittnesförhör och sjukvårdens journalanteckningar tillfördes ärendet. Av en promemoria, upprättad av inspektören Mikael Svensson, daterad den 25 mars 2010, framgår att målsägandens make, Åke Persson, vid telefonsamtal berättade att målsäganden ville ange brottet till åtal.

[KS] förhördes på nytt den 8 april 2010 av Mikael Svensson. [KS] delgavs vid förhöret misstanke om vållande till kroppsskada samt vårdslöshet i trafik. Av dagboksblad framgår att utredningen skickades till [KS] för slutdelgivning samma dag.

Formellt beslut om inledande av förundersökning fattades först den 16 april 2010 av förundersökningsledaren Lars-Göran Lundin. Samma dag slutredovisades ärendet genom att det överfördes till åklagarmyndigheten. Slutredovisningen gjordes utan att målsäganden blivit förhörd om händelseförloppet.

Från den 16 april 2010, då ärendet redovisats till åklagaren, till den 3 februari 2012 har det inte funnits någon polisiär förundersökningsledare i ärendet. Den 19 juni 2010 beslutade åklagaren Johan Bülow att komplettera utredningen genom att rättsintyg skulle inhämtas och att journalanteckningarna skulle förtydligas. Rättsintyget begärde Mikael Svensson den 1 juli 2010 och det tillfördes ärendet 27 oktober 2010. Den 14 oktober 2010 skickade han hemställan till läkare om att journalanteckningarna skulle förtydligas. Den 10 november 2010 lämnade åklagaren Kerstin E Eriksson direktiv om att målsäganden skulle förhöras om det var möjligt med tanke på skadorna efter trafikolyckan. Av oklar anledning hölls inget målsägandeförhör.

Den 3 februari 2012 beslutade åklagaren Jeanette Peyron att förundersökningsledningen skulle överlämnas till polismyndigheten. I direktiv ifrågasattes varför målsäganden inte var förhörd. Målsägandeförhöret genomfördes den 8 februari 2012. Den 23 februari 2012 ajourförde Mikael Svensson, som under våren 2011 blev behörig förundersökningsledare, att ärendet återupptogs. Vid samma tidpunkt beslutade Mikael Svensson att ärendet skulle slutredovisas och överföras till åklagarmyndigheten.

Polismyndigheten är kritisk till hanteringen av ärendet och beklagar den långa handläggningstiden som lett till att den enskildes rättsliga intressen åsidosatts. Av handlingarna och utsagorna i ärendet går det inte att finna rimliga förklaringar till dröjsmålet.

I ett beslut den 21 november 2012 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Av 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken framgår att en förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Förundersöknings-

ledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet och ska bl.a. se till att utredningen bedrivs effektivt samt ge den som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen). I Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakning och uppföljning vid Åklagarmyndigheten av pågående förundersökningar (ÅFS 2007:5) ges anvisningar för hur åklagare ska agera för att driva förundersökningar framåt med tillräcklig skyndsamhet.

När förundersökningen leds av en åklagare är polismyndigheten, under förutsättning att den har erforderliga resurser, skyldig att biträda vid utredningen. Åklagaren styr därvid arbetet genom direktiv till polismyndigheten (jfr 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken). Polismyndigheten ska se till att de utredningsdirektiv som åklagaren ger leder till adekvata åtgärder. Ansvaret för att polismyndigheten fullgör dessa skyldigheter åvilar myndigheten som sådan, ytterst dess ledning (jfr JO 2012/13 s. 94).

Bedömning

Den aktuella förundersökningen var relativt begränsad. I stort sett samtliga utredningsåtgärder var vidtagna när polismyndigheten första gången redovisade förundersökningen till åklagaren den 16 april 2010. Trots detta hann brotten preskriberas innan beslut fattades i åtalsfrågan. Den huvudsakliga orsaken till detta var att ärendet låg obearbetat under en tid av cirka femton månader, från det att kammaråklagaren Kerstin E Eriksson den 10 november 2010 gav direktiv om att målsäganden om möjligt skulle höras. Polismyndigheten, som inte har kunnat ange någon orsak till att ärendet försummats, bär ansvaret för att man inte verkställt åklagarens direktiv.

Även Åklagarmyndigheten, där ett flertal åklagare varit inblandade, har ett övergripande ansvar för ärendets hantering. Som myndigheten själv funnit har handläggningen inte följt gällande regelverk, och detta har varit en starkt bidragande orsak till att gärningen sedermera kom att preskriberas. Kerstin E Eriksson har ett särskilt ansvar för det inträffade, eftersom hon inte vid något tillfälle under den tid hon var förundersökningsledare påminde polismyndigheten eller på annat sätt verkade för att driva förundersökningen framåt.

När kammaråklagaren Jeanette Peyron den 3 februari 2012 övertog ledningen av förundersökningen återstod endast en månad till preskription. Det fanns dock fortfarande möjlighet att hinna slutföra förundersökningen och i tid delge ett åtal. Att i det läget återlämna förundersökningsledningen till polisen ter sig, i linje med vad Åklagarmyndigheten påtalat, olämpligt. Hon har enligt min mening inte ägnat saken den uppmärksamhet den krävde.

Det är mot den angivna bakgrunden inte ägnat att förvåna att preskriptionstiden kom att överskridas. Att Linda Jeppsson Linderström sedan väckte åtal för brott som redan var preskriberade – en i sig anmärkningsvärt oprofessionell åtgärd – bekräftar bilden av en handläggning som långtifrån motsvarar vad en målsägande i en brottsutredning har rätt att förvänta sig.

Sammanfattningsvis förtjänar såväl Åklagarmyndigheten som Polismyndigheten i Skåne kritik för att förundersökningen bedrivits så bristfälligt att brotten preskriberats innan beslut hunnit fattas i åtalsfrågan. Kerstin E Eriks-

son kritiseras för att ha försummat sitt ansvar som förundersökningsledare. Inte heller Jeanette Peyron kan, vid en sammantagen bedömning, undgå kritik. Linda Jeppsson Linderström, slutligen, kritiseras för sitt beslut att väcka åtal för preskriberade gärningar.

Kritik mot Polismyndigheten Dalarna, som inte haft rättsligt grundad befogenhet att fotografera personer som var föremål för ett tvångsingripande

(Dnr 3445-2011 och 3446-2011)

Beslutet i korthet: Det ligger i princip inom ramen för polisens allmänna befogenheter att ta bilder på människor som befinner sig på allmänna platser. Om en enskild person fotograferas med tvång eller, som i detta fall, under ett tvångsingripande mot vederbörande, krävs dock uttryckligt stöd i lag. Något sådant stöd fanns inte i detta fall. Polisen kritiseras därför för den fotografering som förekom.

Bakgrund och utredning

Petter F. och Jari J. anmälde ett polisingripande mot dem. De hade parkerat sina motorcyklar i centrala Falun när en polisbil passerade. Polisbilen vände och körde tillbaka till dem, varefter de kroppsvisiterades och fick sina mc-väskor genomsökta. Enligt Jari J. fotograferade polisen dem och motorcyklarna.

Muntliga upplysningar inhämtades från Polismyndigheten Dalarna. Utredningen inriktades därefter på fotograferingen av anmälarna. Polismyndigheten anmodades att yttra sig. Samtidigt anmodades Rikspolisstyrelsen att yttra sig över lagligheten och lämpligheten i fotodokumentation av det slag som skett.

Polismyndigheten Dalarna (länspolismästaren Sten-Olov Hellberg) uppgav i sitt yttrande att ett beslut om en särskild undersökning gällande den grova organiserade brottsligheten, och direktiv för den efterföljande underrättelseinhämtningen, hade fattats av den operativa chefen vid polismyndigheten (jfr 3 och 14 §§ i den numera upphävda polisdatalagen [1998:622]). Avseende den anmälda händelsen uppgavs att anmälarna vid tillfället bar mc-västar med emblem för Outlaws och att kroppsvisitationen av dem genomfördes med stöd av 19 § andra stycket polislagen i syfte att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv och hälsa. Till yttrandet hade polismyndigheten fogat redogörelser från de två poliser som verkställde ingripandet.

Polisassistenten Martin Mullback uppgav bl.a. följande.

> Red devils MC som är undergrupp till Hells Angels har sedan en tid varit etablerade i Falun och nyligen har Outlaws MC påbörjat sin etablering. Hells Angels och Outlaws är sedan tidigare kända fiender och sammandrabbningar mellan dessa har skett nyligen i olika delar av landet. [– – –]
>
> I och med att Outlaws MC påbörjat en etablering i Falun har KUT (kriminalunderrättelsetjänsten) i Falun gått ut med att vi ska dokumentera och fotografera medlemmarna för att kunna ha en bra inblick i klubben

och för att kunna agera snabbt mot personer vid eventuella sammandrabbningar. Vi måste självklart hela tiden väga in behovs- och proportionalitetsprincipen det vill säga att behovet av åtgärden måste stå i rimlig proportion med det intrånget vi gör.

Polisassistenten Erika Persson uppgav följande.

När patrull 25-3140 med PA M. Mullback och PA E. Persson (jag) rutinpatrullerade på Östra Hamngatan i centrala Falun 2011-06-30 ca kl. 18:20, så uppmärksammade vi att det på Stigaregatan stod tre till fyra personer med motorcyklar, varav två av dem såg ut att bära västar med emblem. I syfte att kunna se bättre (vilka personer, typ av emblem, osv.) samt för att kunna samtala med dem, så körde vi fram till aktuell gata. Jag och min kollega Martin kunde då konstatera att det på två av dessa individers västar stod ”Outlaws” (Petter F. och Jari J.). När vi började att samtala med dem, så fick jag känslan av att de ville åka från platsen omgående och de upplevdes som mindre tillmötesgående. Jag och min kollega bad samtliga att de skulle identifiera sig vilket de gjorde.

Därefter genomfördes kroppsvisitation enligt PL § 19 st 2 i syfte att söka vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa. Inget anträffades i samband med kroppsvisitationen. De berörda tillfrågades även om de ville gå till ett mer avskilt ställe innan åtgärden företogs i syfte att väcka mindre uppmärksamhet, vilket de inte ville. […]

Sedan fotograferades berörda personer i syfte att inhämta information till KUT [– – –] Något tvång förekom inte i samband med åtgärden. Männen tillfrågades om de ville ta på sig hjälmarna alternativt vända sig om, då någon av dem uttryckte att han inte ville visa ansiktet. De erbjöds även att gå till en mer avskild plats, om de så önskade, för att genomföra fotograferingen. De var dock inte intresserade av det, varpå åtgärden genomfördes på aktuell plats.

– – –

Ordningspolisen i Falun har blivit uppmanad av cheferna att vara extra vaksamma kring individer inom MC-miljön, speciellt de som är aktuella inom vårt område. Cheferna påtryckte att de var av vikt att alla iakttagelser dokumenterades och att kontroller genomfördes var angeläget.

I samband med kroppsvisitationen och fotograferingen beaktades att åtgärden måste stå i rimlig proportion med det intrång vi gör hos den enskilda individen.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Av patrullens yttrande framgår det att det inte har utövats något tvång i samband med fotograferingen. Personerna gick frivilligt med på att fotograferas. Om så inte hade varit fallet hade någon fotografering inte ägt rum.

– – –

Polismyndigheten [anser] att den vidtagna fotograferingen har skett enligt polisdatalagen och inom ramen för SUR [särskild undersökning], d.v.s. att fotograferingen har skett i syfte att samla in kriminalunderrättelseinformation avseende organiserad brottslighet. Polismyndigheten vill särskilt påpeka att något tvång i samband med fotograferingen inte har förekommit.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) gjorde följande bedömning.

> Fotodokumentationen synes ha skett i nära anslutning till kroppsvisitation som utförts med stöd av 19 § andra stycket polislagen. Enligt uppgift i den tjänsteanteckning som Rikspolisstyrelsen erhållit från JO användes inget tvång vid fotograferingen.
>
> Med beaktande av att fotograferingen skedde i mycket nära anslutning till utförda tvångsåtgärder ställer sig styrelsen i viss mån tveksam till förfarandet. Det finns en risk för att den som fotograferas i en situation som den förevarande kan känna sig tvingad att medverka i densamma. Även om förutsättningar för fotografering förelegat inom ramen för en särskild undersökning så kan inte styrelsen finna att det finns stöd för att på något sätt dirigera den som ska fotograferas för att en bild ska bli tydlig eller för att säkerställa förutsättningarna för fotograferingen.

I ett beslut den 25 september 2012 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Regeringsformens andra kapitel innehåller bestämmelser om skyddet av grundläggande fri- och rättigheter och förutsättningarna för att inskränka dessa. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Detta skydd får enligt 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag och under de ytterligare förutsättningar som följer av 21 §.

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser av betydelse för polisens möjlighet att fotografera enskilda. Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv m.m. En myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott.

Bestämmelser om kameraövervakning med fast eller fjärrstyrd kamera finns bl.a. i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och 27 kap. 20 a–c §§ rättegångsbalken. I 28 kap. 14 § rättegångsbalken finns bestämmelser om fotografering med vanlig, ”handhållen” kamera i en förundersökning. I övrigt saknas det uttryckliga bestämmelser om fotografering med kameror av det slaget. En utgångspunkt är dock, utöver vad som följer av regeringsformen och Europakonventionen, att sådan fotografering måste stå i överensstämmelse med de allmänna bestämmelserna om polisens uppgifter i 2 § polislagen samt vara förenliga med allmänt gällande krav på behov och proportionalitet (jfr 8 § polislagen).

Frågan om polisens användning av handhållna kameror i de fall där det saknas uttryckliga lagbestämmelser har varit föremål för överväganden i olika sammanhang. Buggningsutredningen uttalade i sitt betänkande att det står polisen fritt att använda handhållna kameror, oavsett om de är dolda eller inte, men framhöll också att det inte finns något positivt lagstöd för en sådan åt-

gärd (SOU 1998:46 s. 74). Frågan har vidare behandlats i bl.a. SOU 2003:74, s. 105 f. och SOU 2010:103, s. 265 f.

JO och Justitiekanslern, JK, har bedömt att polisen inte utan uttryckligt lagstöd får fotografera enskild med tvång eller annars mot dennes vilja (se JO 1999/2000, s. 91, JO 2004/05, s. 98 och JO dnr 2366-2007 samt JK dnr 1002-00).

Bedömning

Under förutsättning att det är motiverat utifrån polisens uppgift och så länge behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas är det i princip tillåtet för polisen att ta bilder på människor på allmänna platser. I enlighet med vad som uttalats i flera tidigare JO-beslut får polisen dock inte utan uttryckligt lagstöd använda tvång för att avfotografera personer.

Fotograferingen av Petter F. och Jari J. genomfördes under ett tvångsingripande och framstår som en integrerad del av detta. Den hade därmed karaktären av en mot dem vidtagen tvångsåtgärd. Något lagstöd för fotografering av det slaget finns inte. Polismyndigheten ska därför kritiseras för denna del av ingripandet mot Petter F. och Jari J.

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för förföljandet av en motorcykelförare

(Dnr 6331-2011)

Beslutet i korthet: Vid en polisinsats mot en motorcykelförare, som misstänktes för bl.a. grov vårdslöshet i trafik, kom denne och hans passagerare att under ca 20 minuters tid och i mycket hög hastighet följas av flera polispatruller, däribland en polishelikopter. Insatsen avbröts efter ett försök att stoppa motorcykeln. Föraren kom dock att fortsätta i mycket hög hastighet i ytterligare ca tio minuter varefter han körde in i en vägbom. Han avled av sina skador.

Som utgångspunkt för bedömningen konstateras att polismyndigheten har haft en utarbetad metod för, och goda möjligheter att förbereda sig på, den situation som uppstod. Förutsättningarna för ett ingripande mot motorcykelföraren utan att samtidigt öka risken för allvarliga skador framstod också som goda vid insatsens början.

I beslutet konstateras att polisen haft en skyldighet att ingripa mot motorcykelföraren, men att det vid rådande omständigheter kan ifrågasättas om det var lämpligt att inleda ett förföljande och att detta borde ha avbrutits av polispatrullen när föraren, i stället för att stanna, ökade hastigheten ytterligare.

Under det fortsatta skeendet kan det inte ha undgått motorcykelföraren att en större polisinsats var inriktad på att stoppa honom, och hans körsätt måste rimligen ha påverkats av detta. Insatsen bedöms därför i sin helhet som ett förföljande. Förföljandet borde på grund av de stora riskerna ha avbrutits senast när föraren i ett tidigt skede körde förbi en polisavspärrning, varefter det måste ha varit uppenbart att han inte frivilligt skulle stanna vid ett fortsatt

förföljande. Förföljandet bedöms ha varit oförenligt med proportionalitetsprincipen.

JO:s granskning har påvisat brister vad gäller planering, kommunikation, ledning och samordning av insatsen mot motorcykelföraren. Dessa synes ha varit av avgörande betydelse för att polismyndigheten, i stället för att använda andra effektiva till buds stående medel, kom att i mycket hög hastighet och under ca 20 minuters tid förfölja honom. Enskilda polismän kritiseras inte eftersom de på grund av dessa brister i varierande grad har haft begränsade möjligheter att korrekt bedöma den situation som man ställdes inför. Ansvaret för att bristerna har förelegat – och att förföljandet kom att ske i strid med proportionalitetsprincipen – bedöms åvila myndigheten som sådan, ytterst dess ledning. Polismyndigheten i Stockholms län kritiseras därför.

Bakgrund

Vid en trafikinsats som genomfördes av Polismyndigheten i Stockholms län den 20 juli 2011 kom en motorcykel att efterföljas av flera polispatruller, däribland en polishelikopter. Motorcykelns förare, Christopher A., misstänktes bl.a. för grov vårdslöshet i trafik. Efter att motorcykeln i ca 30 minuters tid framförts i mycket hög hastighet, periodvis i över 270 km/tim, körde Christopher A. in i en vägbom vid den för trafikunderhåll avstängda Södra länken. Han avled av de skador han ådrog sig, medan hans passagerare, Veronica T., klarade sig med förhållandevis lindriga skador.

Med anledning av det inträffade beslutade chefsåklagaren Christer Ekelund, Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, att inleda en förundersökning rörande misstänkt tjänstefel och vållande till annans död (AM-120804-11). Förundersökningen kom att ledas av tf chefsåklagaren Håkan Roswall.

Den 17 november 2011 beslutade åklagaren att lägga ned förundersökningen. Enligt åklagarens bedömning visade utredningen att ingen polis vållat trafikolyckan samt att ingen polis åsidosatt vad som gällt för uppgiften under förföljandet eller efterföljandet.

Den 9 mars 2012 beslutade överåklagaren Jörgen Lindberg, Åklagarmyndigheten, utvecklingscentrum Malmö, i ett överprövningsärende att inte ändra Håkan Roswalls beslut att lägga ned förundersökningen.

Anmälan

Efter att förundersökningen lagts ned gjorde Jeanette A., mor till Christopher A., en anmälan till JO gällande polisens agerande vid efterföljandet av motorcykeln. Hon ifrågasatte bl.a. varför polisen valde att i en massiv polisinsats och under en längre tid jaga Christopher A. i stället för att i ett tidigt skede stoppa honom när han färdades i normal hastighet i centrala Stockholm. I sin anmälan uppgav hon avslutningsvis:

> Jag får acceptera att ingen enskild befattningshavare vid polisen kan hållas ansvarig för min sons död i en straffrättslig mening. Med tanke på det inträffade och det tragiska slut som denna massiva polisinsats fick så anser jag det dock vara av synnerlig vikt att JO – en gång för alla och till

undvikande av framtida liknande tragedier – tydligt förklarar var gränserna går för den här typen av polisinsatser. Enligt min uppfattning är det uppenbart att såväl polisinsatsens intensitet som omfattning stod i missförhållande till det rättsliga syfte man ville uppnå, vilket måste anses vara oförsvarligt.

Frågor om polisens tillämpning av behovs- och proportionalitetsprinciperna i vardagssituationer som denna förtjänar en principiell belysning som kan tjäna som tydlig vägledning för hur polisen ska agera i sådana här situationer. I synnerhet eftersom stämning och tonläge vid den här typen av jakter onekligen har en förmåga att skruvas upp till oproportionella nivåer för att slutligen urarta med känt och djupt tragiskt resultat. På ljudinspelningen från polisbilen hörs bland annat hur en av poliserna ”skämtsamt” säger ”vi får sätta honom i räcket på Centralbron” – alltså en livsfarlig ”katt-och-råtta-lek” där inte bara min son och hans flickvän (bevisligen) utsattes för livsfara utan också ett stort antal andra trafikanter.

Utredning

Handlingarna i förundersökningen

JO begärde in och tog del av handlingarna i förundersökningen, bl.a. inspelat material från en efterföljande polisbil, radiokommunikationen med länskommunikationscentralen, LKC, förhör med vittnen m.fl. och utredning om polishelikopterns färd. Av handlingarna framgick att polismyndigheten den 20 juli 2011 genomförde en trafikinsats i området kring Skogskyrkogården i södra Stockholm, med anledning av s.k. street racing med motorcyklar. I insatsen deltog ca 15 polisfordon, däribland en polishelikopter. Av videoupptagningen från två polisbilar och radiokommunikationen med LKC framgick följande om den anmälda händelsen.

Vid kl. 21.27 blev en polispatrull i civil polisbil, som stod med blåljus påslaget på Nynäsvägen i norrgående körbana i höjd med Globen, omkörd av en motorcykel som färdades i hög hastighet. Motorcykeln, som saknade såväl registreringsskylt som backspeglar, körde i riktning mot centrala Stockholm. Patrullen körde efter motorcykeln och fick i Söderledstunneln visuell kontakt med den. Motorcykeln framfördes av Christopher A., med hans flickvän Veronica T. som passagerare.

Christopher A. körde, ovetande om att polispatrullen följde efter, till Sveavägen i centrala Stockholm där han i korsningen med Vanadisvägen gjorde en u-sväng. I korsningen med Surbrunnsgatan körde han i låg hastighet mot rött ljus. Härefter körde han, via Söderledstunneln, tillbaka i riktning mot den pågående trafikinsatsen. I detta skede anropade polispatrullen polishelikoptern, som mötte upp vid Johanneshovsbron.

Vid det södra brofästet ökade Christopher A., som fortfarande var omedveten om att han var efterföljd av polis, hastigheten till ca 150 km/tim. På Nynäsvägen i höjd med Skogskyrkogården körde han ifatt en målad polisbuss, vilken han körde om i höger fil i en hastighet om ca 100 km/tim. Härefter ökade han hastigheten till ca 200 km/tim. Klockan var då ca 21.43. Christopher A. körde efter detta förbi flera polisfordon med påslagna blåljus. Den civila polisbilen följde i hög hastighet efter motorcykeln, först utan att ge sig till känna. I höjd med Larsboda slog polispatrullen på ljus- och ljudanordningen på polisbilen. Christopher A. uppmärksammade dock inte polisbilen

förrän den i höjd med Trångsund först körde upp mycket nära bakom motorcykeln för att sedan köra upp jämsides på höger sida om den. Passageraren, Veronica T., uppmärksammade då Christopher A. på detta, varpå han sträckte ut vänster arm och gjorde en rörelse som kan tolkas som att han ”pekade finger” åt polisbilen. Härefter ökade han hastigheten till över 250 km/tim. Klockan var då ca 21.44. Polisbilen, som inte kunde följa med i motorcykelns hastighet, fick en sista visuell kontakt med den i samband med att Christopher A. svängde av vid Handen och körde norrut via Gudöbroleden mot Tyresö. Härefter rapporterade polishelikoptern, som följde motorcykelns färd, kontinuerligt dess position.

I samband med att den civila polispatrullen hade den sista visuella kontakten med motorcykeln, ca kl. 21.47, rapporterade patrullen till LKC att man hade ett efterföljande av en motorcykel och önskade biträde av fler polisbilar. När LKC efterfrågade vilken brottsmisstanke som föranlett förföljandet uppgav patrullen att det hade börjat med vårdslöshet i trafik, som senare hade övergått i grov vårdslöshet i trafik, samt rödljuskörning på Sveavägen. Man rapporterade också att överträdelserna skett oprovocerat och utan att föraren kände till att polis följde efter.

Motorcykelns färd fortsatte via Bollmora och Tyresövägen. Vid Skarpnäck gjordes ett försök att stoppa motorcykeln genom att två polispatruller spärrade av vägen, men Christopher A. körde förbi i höger vägren. Detta försök rapporterades dock inte över radion. Han körde härefter tillbaka ut på Nynäsvägen i norrgående riktning in mot centrala Stockholm. Via Södra länken körde han sedan E4:an söderut mot Södertälje. Från helikoptern meddelades under färden bl.a. att motorcykeln sicksackade mellan bilar och höll en mycket hög hastighet. Det meddelades också att hastigheten var så hög att inga polisfordon kunde köra ikapp eller följa motorcykeln. Polispatruller i såväl bil som helikopter uppgav på fråga från LKC att trafikintensiteten var låg. Vid trafikplats Hallunda hade en polispatrull beordrats att försöka dämpa hastigheten om motorcykeln skulle svänga av där, men den körde förbi. Vid trafikplats Moraberg utanför Södertälje beordrades två polispatruller att försöka dämpa hastigheten genom att forma en s.k. chikan, som innebär att polisfordonen står stilla i varsin fil parallellt men olika långt fram. Motorcykeln körde dock förbi och svängde av in mot centrala Södertälje. Vid Södertälje sjukhus gjorde Christopher A. en u-sväng och körde tillbaka ut på E4:an norrut i riktning mot Stockholm.

I samband härmed, ca kl. 22.06, beslutade vakthavande befäl att efterföljandet skulle avbrytas. LKC meddelade att inga polisbilar aktivt fick delta i någon jakt och att polisfordon skulle dras tillbaka från motorväg och påfarter. Helikoptern, vars besättning uppgav att de inte trodde att motorcykelföraren visste att de följde honom, gavs dock tillstånd att fortsätta. Detta skulle dock ske på ett sådant avstånd att föraren inte kände sig jagad. Kl. 22.07 meddelades från helikoptern att inga polisbilar deltog i efterföljandet.

Kl. 22.13 önskade LKC uppgift om vilken hastighet motorcykeln framfördes i. Helikopterpatrullen uppgav att man inte kunde mäta någon hastighet, men att helikoptern flög i ca 200 km/tim och att motorcykeln ändå körde ifrån den.

Efter att motorcykeln kört in på Årstalänken mot Södra länken meddelades från helikoptern kl. 22.15 att motorcykeln gått omkull. Södra länken var sedan kl. 22.00 avstängd för underhållsarbeten och motorcykeln hade i mycket hög hastighet kört in i en vägbom i anslutning till tunneln. Christopher A. avled av de skador han ådrog sig. Passageraren, Veronica T., klarade sig med förhållandevis lindriga skador.

Av radiokommunikationen och vittnesförhör framgår att det inte fanns någon polisbil i närheten av motorcykeln vid kraschen och av den utredning om helikopterns färd som finns redovisad i förundersökningen framgår att denna befann sig på 325 meters höjd ca 400 meter söder om olycksplatsen.

Polisens yttrande

Inledning

JO begärde att Rikspolisstyrelsen skulle yttra sig över anmälan, varvid berörda befattningshavare skulle ges tillfälle att lämna synpunkter. Rikspolisstyrelsen inhämtade ett yttrande från Polismyndigheten i Stockholms län, vilket bifogades styrelsens yttrande. Polismyndighetens yttrande hade beslutats av biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson. Eftersom polismännen i den polispatrull som initialt följde motorcykeln inte hade beretts tillfälle att lämna synpunkter inför myndighetens yttrande, begärde JO att polismyndigheten skulle inge ett kompletterande yttrande. Det kompletterande yttrandet beslutades av biträdande länspolismästaren Ulf Johansson.

Nedan redovisas först uppgifter i polismyndighetens yttrande och kompletterande yttrande avseende vissa särskilda frågeställningar som aktualiseras av anmälan. Härefter redovisas polismyndighetens bedömning. Avslutningsvis redovisas Rikspolisstyrelsens yttrande.

Polisens arbetsmetod

Polismyndigheten uppgav i sitt yttrande att det föreligger ett allvarligt problem med en viss kategori av motorcykelförare som har som sport att köra i extremt höga farter, att köra ifrån polisen samt att i vissa fall filma och lägga ut filmen på internet. Enligt yttrandet finns det olika klubbar för sådan körning och förarna samlas i grupper för att utöva s.k. street racing på vägar och gator bland vanliga trafikanter. Enligt polismyndigheten är det viktigt att kunna ingripa mot sådana förare. Myndigheten uppgav härvid:

> Mot bakgrund av att dessa extrema motorcykelförare är likgiltiga inför andra människors liv och hälsa då de tar mycket stora risker såväl för egen del som för medtrafikanterna är det därför viktigt att kunna ingripa och lagföra sådana extrema förare. Konsekvensen av olyckor som inträffar i hög fart är självklart mycket svåra personskador och dödsfall. Om polisen alltid blir frånåkt och ingripande aldrig kan ske blir fältet fritt för extremkörning, på bekostnad av vanliga trafikanters liv och hälsa.

Eftersom det inte är möjligt för polisen att köra ifatt dessa motorcyklar har polismyndigheten utarbetat en metod som innebär att man med hjälp av helikopter kontrollerar vart de tar vägen och ger positioner till polispatruller på

marken som kan hinna i kapp och ingripa när föraren slutligen har stannat. Myndigheten uppgav:

> Den arbetsmetod som är nödvändig vid ingripande mot extrema motorcykelförare är att med hjälp av helikopterns positionsangivelser snabbt försöka hinna fram till motorcykelföraren när han har stannat innan han avviker från platsen. För att hinna fram är det då nödvändigt att polisbilen framförs i hög fart, även då visuell kontakt med motorcykeln saknas. Om polisbilen färdas i normalfart hinner motorcykelföraren försvinna. Arbetsmetoden är således att med hjälp av helikopterns anvisningar till slut komma i kapp föraren då denne slutligen stannar och att då ingripa.

Det initiala skedet

Motorcykeln följdes initialt av en civil polisbil med inspektörerna Lennart Gustavsson (förare) och Fredrik Ståhle. I omedelbar anslutning till att de börjat följa efter motorcykeln uttalades i polisbilen ”vi får sätta honom i räcket på Centralbron”. Om detta har polismyndigheten i sitt kompletterande yttrande uppgett följande.

> Det var Fredrik Ståhle som uttalade detta i början av händelseförloppet när de var på väg in mot staden. Fredrik Ståhles avsikt med uttalandet var bara att de skulle, om rätt tillfälle gavs, genom s.k. stängning förmå motorcykelföraren att stanna på Centralbron. Vid s.k. stängning åstadkommer man, utan fysisk kontakt mellan fordonen, ett trångt avstånd mellan bilen och motorcykeln för att på så sätt få föraren att inte våga fortsätta utan i stället stanna. Detta förfaringssätt kan bara användas vid låga hastigheter och det blev aldrig aktuellt i förevarande fall.

I fråga om varför Christopher A. inte stoppades i ett tidigt skede när han körde genom centrala Stockholm uppgav polismyndigheten:

> Polismyndigheten kan konstatera att under den tid motorcykeln färdades i Stockholms City befann sig den civila polisbilen avvaktande en bit bakom, ibland med andra trafikanter emellan, för att inte göra motorcykelföraren medveten om deras närvaro. Farten genom de centrala delarna i staden var i stort sett normal och polismännen fick uppfattningen att föraren inte visste att det var en civil polisbil som fanns i närheten. Polismännen ansåg att det var troligt att föraren skulle stanna vid McDonalds vid Sveavägen där ett mycket stort antal motorcyklar hade samlats, men så skedde inte utan motorcykeln begav sig ut ur stadskärnan och ökade då farten betydligt, varför även polisbilen ökade farten. Anledningen till att polispatrullen inte stoppade motorcykelföraren när han stod stilla vid ett rödljus på Sveavägen var således att de höll för troligt att han skulle svänga in vid McDonalds strax därpå. Vid denna tidpunkt hade inte en genomsnittshastighetsmätning gjorts. Polismännen ville inte heller riskera att motorcykelföraren, i samband med ett ingripande, skulle köra i väg i hög hastighet inne i Stockholms innerstad, med de olycksrisker som det skulle kunna föra med sig. Det kan nämnas att erfarenheten har visat att det är mycket vanligt att motorcykelförare, som uppvisat beteende att köra för fort, inte stannar på polismans befallning. En medveten strategi är därför att låta föraren av motorcykeln stanna själv, innan ett ingripande sker. Det är med anledning av denna arbetsmetod som något ingripande mot motorcykeln inte gjordes i det tidiga skedet på Sveavägen då motorcykeln stannade till vid rött ljus.

Avseende den riskbedömning som gjordes då förföljandet påbörjades uppgav polismyndigheten i sitt kompletterande yttrande:

> Det var först när polismännen kom i kapp motorcykeln ute på motorvägen söderut, Nynäsvägen, i höjd med Farsta (Larsboda), som de gav sig till känna och satte på blåljus för att markera sin närvaro i syfte att få föraren att stanna frivilligt (det var inget stängningsförsök). Därmed inledde de ett förföljande i enlighet med definitionen i då gällande 2 § FAP 104-1, dvs. körning med ett polisfordon efter ett undflyende fordon med förhållandevis kort avstånd mellan fordonen i syfte att stoppa den undflyendes fortsatta färd och då den undflyende görs genom ljud- och/eller ljussignal på ett tydligt sätt uppmärksam på att han eller hon ska stanna. Riskbedömningen resulterade i att det i detta skede var möjligt att inleda ett förföljande då det inte framkallade fara eller endast ringa fara för andra personer eftersom trafikintensiteten på motorvägen vid denna tidpunkt på kvällen var låg, sommarväglaget var bra, övriga trafikomständigheter var bra samt det var motiverat med anledning av att motorcykelföraren gjorde sig skyldig till grov vårdslöshet i trafik med fara för andra människors liv, bl.a. sin passagerares. Förföljandet pågick i endast ca 3 minuter. Därefter drog motorcykeln iväg från dem i mycket hög hastighet på motorvägen varpå avståndet ökade och förföljandet övergick till ett efterföljande.

Insatsens omfattning

Avseende polisinsatsens omfattning uppgav polismyndigheten följande.

> Av befintligt material, såsom händelserapport, inspelning av radiotrafik och videofilm, i ärendet framgår att polishelikoptern (anrop 0946) var den patrull som under längst tid deltog i efterföljandet av motorcykeln. Patrull 39-7570 var den civila bilpatrull som följde motorcykeln från ca kl. 21.27 och tills den tappade visuell kontakt ca kl. 21.48. Det var endast denna patrull som deltog i förföljandet under de ca tre minuter det pågick.
>
> Utöver dessa två patruller deltog ytterligare fyra patruller i försök att minska motorcykelns hastighet, dessa patruller har dock inte aktivt deltagit i efterföljandet och förföljandet. Patrull 37-1630 och 37-1610 befann sig vid avfart Hallunda mellan kl. 21.58 och 22.01 och hade för avsikt att minska motorcykelns hastighet om denne svängde av på avfarten mot Hallunda. Motorcykeln åkte dock förbi denna avfart. Patrull 38-9110 och 38-9220 bildade en s.k. chikan vid trafikplats Moraberg kl. 22.04 till 22.05 för att också de försöka sänka motorcykelns hastighet. Motorcykeln körde dock förbi den s.k. chikanen på vägrenen.
>
> Av videofilmen och händelserapporten framgår också att ytterligare ca fem patruller vid olika tillfällen deltog i efterföljandet. Dessa fem patruller, varav en polismotorcykel som körde bakom patrull 39-7570 innan vakthavande befäl avbrutit efterföljandet och en civil polisbil som körde före aktuell patrull efter att vakthavande befäl avbrutit efterföljandet, deltog vid olika tidpunkter i syfte att bl.a. försöka stoppa motorcykeln, men avbröt efterföljandet efter relativt kort stund och föll sedan in i den normala trafikrytmen.
>
> Endast ett fåtal patruller deltog således samtidigt i efterföljandet och endast en patrull deltog i förföljandet. Efter att olyckan skett tillströmmade ett stort antal polispatruller för att delta i räddningsarbetet och utredningsarbetet.

Vakthavande befäls bedömningar

Vad gäller de riskbedömningar som vakthavande befäl gjorde under insatsen, hans beslut att avbryta denna och det därpå följande skeendet, framgår följande av polismyndighetens kompletterande yttrande.

> Det vakthavande befälet Henrik Billstam förstod snabbt att det rörde sig om en motorcykel som körde i extrem hastighet, vilket innebar att det inte var möjligt att ha ett efterföljande eftersom polisbilarna inte kunde hålla motorcykeln i sikte. Endast polishelikoptern kunde följa efter och se vart den tog vägen. Han minns att han tänkte ”redan i Södertälje” när han efter bara några minuter fick besked om att motorcykeln befann sig där.
>
> Henrik Billstam gjorde riskbedömningar fortlöpande under hela tiden insatsen pågick. Han utgick från trafiksituationen, vägen och omgivningarna, tiden på dygnet (kväll), årstiden (sommar), brottets art (grov vårdslöshet i trafik), att en passagerare fanns på motorcykeln, olycksrisken osv. Han bedömde att föraren körde på det här extrema sättet oavsett trafiksituationen. Sammantaget bedömde han fortlöpande om det var försvarligt att fortsätta insatsen. Den rutin han hade som vakthavande befäl i Stockholms län var att alltid vara väldigt försiktig med efterföljandeinsatser och att alltid avbryta sådana. Han tillämpade behovs- och proportionalitetsprincipen. Han förstod att det inte skulle sluta på ett bra sätt eftersom hastigheten var så extrem. Han tänkte att det fanns tre alternativa slut på färden; att motorcykelns motor skulle skära, att motorcykeln skulle åka av vägen ut i terrängen eller att föraren skulle orsaka en trafikolycka med annan vägtrafikant. Han insåg att den uppkomna situationen med en extrem motorcykelförare innebar olycksrisker och att han därför behövde byta taktik till att i stället hålla borta alla polisbilar. Han beordrade därför att alla skulle bort från avfarterna. Han ville förvissa sig om att det inte fanns någon risk för att motorcykelföraren skulle se polisbilar längs med vägen. Detta var kl. 22.06 och då befann sig motorcykeln i Södertälje där den vände tillbaka mot Stockholm. Genom helikopterns rapportering fick han besked om att polisfordonen hade avbrutit. Han bedömde vidare att det var hans skyldighet som vakthavande befäl att ha helikoptern kvar för att få vetskap om vart motorcykeln tog vägen och om något inträffade. Helikoptern låg högt upp och långt bakom och motorcykelföraren kunde inte ha sett den, detta hade han fått besked om från personalen i helikoptern. Han tänkte att han skulle larma på sekunden så snart han fick besked från helikoptern att något inträffade.
>
> I skedet efter det att insatsen avbrutits var det upp till de enskilda polismännen att bedöma vad de skulle göra fortsättningsvis. Henrik Billstam visste inte att den civila bilen följde efter i samma riktning som motorcykeln färdades. När beskedet kom via radion att motorcykelföraren hade ramlat beordrade han fram ambulans. Han kunde konstatera att det tog en stund innan den första radiobilen kom fram.

Avseende tidpunkten då insatsen avbröts uppgav polismyndigheten:

> När motorcykeln kl. 22.05 åker av mot Moraberg (Södertälje), ger vakthavande befäl tillåtelse till två polispatruller (38-9110 och 38-9220) att försöka dämpa motorcykelns framfart genom att forma en s.k. chikan, men motorcykeln kör förbi. Färden fortsätter mot Södertälje sjukhus där motorcykeln vänder och kör tillbaka ut på Södertäljevägen. När även detta försök att förmå motorcykelföraren att sakta ned farten misslyckades bestämde vakthavande befäl att avbryta efterföljandet, då var kl. 22.06. Polismyndigheten anser att det vid denna tidpunkt var befogat att avbryta efterföljandet och att avbrytandet skedde vid rätt tidpunkt, dvs. då motorcykelföraren precis innan hade befunnit sig i en situation då han svängde av från motorvägen och bytte riktning och således tillfälligt saktade ned far-

ten, men trots detta inte stannade utan återigen ökade hastigheten. Situationen framstod då som omöjlig att göra något åt och insatsen avbröts.

Polismyndigheten kan konstatera att efterföljandet avbröts kl. 22.06.40 och att olyckan inträffade kl. 22.15, således nio minuter senare. När efterföljandet avbröts befann sig motorcykeln i Södertälje och olyckan inträffade när motorcykeln kom till Årstalänken i Stockholm, ca tre mil längre bort.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten redovisade följande bedömning av insatsen.

Polismyndigheten [bedömer] att polisinsatsen var nödvändig och rimlig samt att behovs- och proportionalitetsprinciperna uppfylldes.

Polismyndigheten kan konstatera att det har framkommit att det rörde sig om förföljande endast under några få minuter då den civila polisbilen startade ljud- och ljusanordningen och motorcykelföraren uppmärksammade polisbilen, varpå denne körde ifrån polisbilen (cirka kl. 21.44). Därefter rörde det sig om efterföljande […] vilket rapporterades till LKC kl. 21.47. Vid det aktuella tillfället var trafikintensiteten förhållandevis låg, färden ägde rum kvällstid, det var sommarväglag och färden skedde på motorvägar samt huvudleder i stor omfattning. Det måste dock framhållas att motorcykeln kom ur sikte för den efterföljande polispatrullen i den civila polisbilen kl. 21.53. Efterföljandet avbröts kl. 22.06.40 och kl. 22.07 meddelade polishelikoptern att inga polisbilar deltog i efterföljande. Olyckan inträffade först kl. 22.15 och då befann sig inga polisbilar i närheten.

Beträffande helikopterns deltagande efter beslut att avbryta efterföljandet vill polismyndigheten framhålla att den enbart användes för efterföljande på hög höjd och på avstånd från motorcykeln, då motorcykeln körde fortare än helikoptern. Polismyndigheten anser, i likhet med åklagaren, att det är osannolikt att motorcykelföraren hörde helikoptern eftersom den befann sig på hög höjd och motorcykelföraren hade hjälm och motorljudet från motorcykeln var mycket högt då farten var extremt hög. Utan helikopterövervakning hade information inte funnits om var motorcykeln befann sig och att olyckan inträffade.

Endast under några få minuter har polisen legat direkt bakom motorcykeln. I övrigt har polisen på olika sätt som angetts ovan försökt förmå motorcykelföraren att stanna bl.a. genom stillastående fordon. Motorcykelföraren har dock inte hörsammat polisen.

Det kan konstateras att motorcykelföraren gjorde sig skyldig till grov vårdslöshet i trafik då han körde oerhört snabbt, varför han utgjorde en stor fara för övriga trafikanter, vilket stod klart redan då LKC kontaktades kl. 21.47, då genomsnittshastigheten uppmätts till 152 km/h respektive 217 km/h. Det anmärks också från helikopterpiloterna vid ett senare tillfälle att hastigheten är så hög att inga polisfordon kan köra ikapp eller följa motorcykeln.

Mot bakgrund av motorcyklistens mycket grova hastighetsöverträdelser, till fara för andra trafikanter, måste den polisiära insatsen anses befogad. Det var också nödvändigt med efterföljande från luften eftersom det inte gick att efterfölja motorcykeln visuellt på marken.

Beträffande den omständigheten att den civila polisbilen efter det att efterföljandet avbrutits färdades mycket fort i riktning mot Stockholm, för att så småningom kunna komma i kapp motorcykeln, måste framhållas att det är föraren av polisfordonet som gör bedömningen om det föreligger en sådan situation som medför att hastighetsföreskrifter m.m. inte behöver följas, i enlighet med 11 kap. 11 § trafikförordningen. Polismannen bedömde att förutsättningarna förelåg och att han hade kontroll över situa-

tionen. Det kan vidare konstateras att inga incidenter inträffade under färden. Den vedertagna arbetsmetod som brukar användas för att lagföra extremförare som kör i hastigheter omkring 300 km/h har således använts.

Polismyndighetens bedömning av denna arbetsmetod är följande. Då det rörde sig om körning i extrema hastigheter under drygt en halvtimme kunde det förväntas att bensinen i motorcykeln snart skulle ta slut och motorcykeln således skulle stanna. Helikoptern lämnade positionsangivelser för att den polisbil som befann sig närmast platsen där färden upphörde skulle kunna ta sig dit. Oavsett den aktuella arbetsmetoden – att snabbt kunna få tag på en extremförare, en metod som myndigheten anser är lämplig – måste det dock i det enskilda fallet bedömas hur metoden ska användas. I detta fall blev avståndet till den undflyende motorcykeln mycket stort eftersom den kom upp i hastigheter kring 300 km/h. Frågan är då om det är lämpligt att en polispatrull som befinner sig långt efter verkligen ska i hög hastighet försöka komma ikapp. I det aktuella fallet var dock polisbilens körning under kontroll och inga incidenter inträffade, men polismyndigheten ser ändå ett behov av att gränserna för detta arbetssätt tydliggörs. Då det är föraren av polisfordonet som enligt trafikförordningen har att bedöma om det är lämpligt att inte följa trafikföreskrifter i ett särskilt fall är detta något som inte kan föreskrivas närmare om. Däremot bör råd och rutiner gällande arbetsmetoden utvecklas och myndigheten kommer snarast att utveckla de interna rutinerna för denna arbetsmetod.

Rikspolisstyrelsens yttrande

Rikspolisstyrelsen, rikspolischefen Bengt Svenson, hänvisade vad avsåg insatsen och de bedömningar som gjordes i samband därmed till vad Polismyndigheten i Stockholms län hade anfört i sitt yttrande. Rikspolisstyrelsen framhöll att det i efterhand går att ha synpunkter på enskildheter i insatsen, men att man delade polismyndighetens bedömning att insatsen var nödvändig och rimlig samt att behovs- och proportionalitetsprinciperna hade tillgodosetts. Avslutningsvis anförde Rikspolisstyrelsen följande.

Trafiksäkerhet är ett av polisens prioriterade områden. Extremkörning med motorcykel innebär en stor trafiksäkerhetsrisk. Det är därför av största vikt att polisen kan använda sig av arbetsmetoder som kan innebära inslag av såväl förföljande som efterföljande och användande av helikopter för positionsangivelser vid situationer där motorcykelförare kör i extrema hastigheter, på ett aggressivt sätt och därmed utgör en stor fara för trafiksäkerheten och människors liv och hälsa. Oaktat detta har Rikspolisstyrelsen förståelse för att polisens agerande vid arbetsmetodernas utförande till delar kan framstå som dramatiska men att de trots detta måste begagnas – naturligtvis med beaktande av proportionalitets- och behovsprinciperna. Metoderna måste tillsammans med polisens trafiksäkerhetsarbete ses i ett sammanhang, där det övergripande syftet är att personer som ägnar sig åt extremkörning kan bli föremål för polisingripande och lagföras.

Anmälarens kommentarer

Jeanette A. kommenterade yttrandena, varvid hon bl.a. ifrågasatte de argument som hade framförts för varför polisen inte hade stoppat Christopher A. inne i centrala Stockholm, de riskbedömningar som hade gjorts, utredningen om polishelikopterns färdväg samt den efterföljande civila polisbilens körsätt.

Polisinsatsen hade, enligt henne, inte varit nödvändig eller rimlig. Inte heller hade insatsen varit förenlig med behovs- och proportionalitetsprinciperna.

I ett beslut den 19 juni 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Rättslig reglering m.m.

Polislagen

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) bl.a. att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat. Bestämmelsen innefattar en principiell skyldighet för polisen att ingripa mot brott.

I 8 § polislagen fastslås vissa allmänna principer för polisingripanden. Enligt bestämmelsens första stycke ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift, 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. Bestämmelsen i 8 § polislagen ger uttryck för två grundläggande principer för polisverksamheten: behovs- och proportionalitetsprinciperna. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får ske endast när det är nödvändigt för att undanröja eller avvärja den aktuella faran eller störningen. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet (se Nils-Olof Berggren och Johan Munck, Polislagen, En kommentar, 9:e uppl., s. 57).

Enligt 10 § polislagen får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, bl.a. om polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon.

Bestämmelser om polisens rätt att stoppa fordon och andra transportmedel finns i 22 § polislagen. Där föreskrivs bl.a. att en polisman får stoppa ett fordon om det finns anledning att anta att någon som färdas i fordonet har gjort sig skyldig till brott eller om det behövs för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare eller fordons last enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Föreskrifter och allmänna råd

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om vilka hjälpmedel som får användas för att stoppa fordon enligt 10 § 5 polislagen m.m. (FAP 104-1). Nya föreskrifter trädde i kraft den 1 februari 2012 (RPSFS 2011:14). Vid tiden för nu aktuell händelse gällde föreskrifterna i den lydelse som framgår av RPSFS 2008:6.

I 2 § Rikspolisstyrelsens vid tidpunkten för aktuell händelse gällande föreskrifter definieras ett förföljande som ”körning med ett polisfordon efter ett undflyende fordon eller annat transportmedel med förhållandevis kort avstånd mellan fordonen i syfte att stoppa den undflyendes fortsatta färd. Den undflyende görs, genom ljud- och/eller ljussignal, på ett tydligt sätt uppmärksam på

att han eller hon ska stanna.” I samma bestämmelse anges ett efterföljande (riktad spaning) som ”körning utan ljud- eller ljussignaler med ett polisfordon på större avstånd efter ett undflyende fordon eller annat transportmedel i syfte att ta reda på vart den undflyende tar vägen och för att, när sådana förutsättningar föreligger, ingripa enligt 22 § polislagen.” Av föreskrifterna framgår vidare att ett påbörjat förföljande omedelbart ska rapporteras till det vakthavande polisbefälet som därefter ska leda polisinsatsen (3 § första stycket).

I de vid tillfället gällande allmänna råden till dessa föreskrifter anges att det när det gäller förföljande är särskilt viktigt att syftet med åtgärden alltid vägs mot de risker som den kan komma att medföra och att hänsyn måste tas till såväl förare som passagerare i fordonet och till personer som kan befinna sig i närheten av insatsen. Andra omständigheter som uppgavs ha betydelse i sammanhanget är t.ex. vägens beskaffenhet, väderleksförhållanden, väglaget, trafikintensitet, tid på dygnet och bebyggelse längs vägsträckan. Vidare sägs att ett förföljande som innebär risk för olycka i allmänhet inte är befogat och att under förutsättning att förföljandet inte framkallar någon eller endast ringa fara för andra personer kan åtgärden vara motiverad, om den flyende genom visad brottslighet eller av annan anledning är att anse som farlig för andra människors liv eller hälsa. Om den flyendes farlighet inte är känd eller om den inte bedöms vara av svårartad beskaffenhet, bör förföljandet avbrytas så snart det innebär fara för att någon skadas. Vidare bör det vakthavande befälet med kontinuerlig inrapportering kring förföljandet som underlag, löpande bedöma om det mot bakgrund av trafiksituationen och beslutsunderlaget i övrigt sammantaget kan anses försvarligt att fortsätta ett förföljande, om detta ska avbrytas, övergå i ett efterföljande (riktad spaning) eller om tekniska hjälpmedel ska användas för att stoppa fordonet. Så snart olycksrisken bedöms kunna bli för stor bör förföljandet avbrytas.

Tidigare JO-ärenden

JO har i flera tidigare ärenden haft att bedöma polisens förföljande/efterföljande av fordon. I ett beslut från juni 1990 utvecklade dåvarande chefsJO Claes Eklundh sin syn på rättsläget vid s.k. biljakter och de avvägningar som härvid måste göras (JO 1990/91 s. 70). JO har i flera senare beslut vidhållit de uttalanden som gjordes i beslutet (se bl.a. JO:s beslut den 29 juni 1999 i dnr 199-1999, JO:s beslut den 3 november 1999 i dnr 2396-1999 och 2495-1999 samt JO:s beslut den 11 februari 2011 i dnr 1614-2010). Eftersom beslutet i huvudsak fortfarande äger aktualitet finns det skäl att här återge relevanta delar av det.

Som allmän utgångspunkt gäller enligt beslutet att polisen vid försök att stoppa ett flyende fordon, liksom vid polisiär våldsanvändning i allmänhet, möter olika motstående intressen. Å den ena sidan står intresset av att brott bekämpas och den allmänna ordningen och säkerheten upprätthålls genom polisens försorg. Å den andra står hänsynen till den person som ett ingripande är avsett att rikta sig mot liksom till sådana utomstående personer som kan utsättas för risker genom ingripandet. Intresset av att ta fast en flyende fordonsförare måste härvid alltid vägas mot dessa motstående intressen och

underordnas de principer som gäller för alla former av samhälleliga ingripanden mot enskilda, främst behovs- och proportionalitetsprinciperna. I beslutet utvecklas härefter innebörden av begreppen förföljande och efterföljande enligt RPS då gällande föreskrifter:

> Eftersom ett *förföljande* […] har som syfte att polisen skall kunna stoppa och ta fast den flyende ligger det i sakens natur att avståndet mellan fordonen är förhållandevis kort och att man därmed kan utgå från att den som förföljs är medveten om polisens närvaro och påverkas av denna. I alla de fall där det av den flyendes körsätt framgår att han påverkas av polisens närvaro måste förfarandet enligt min uppfattning betraktas som ett förföljande. Som exempel på sådan påverkan kan nämnas att den flyende ökar hastigheten avsevärt, att han kör mot rött ljus och att han nonchalerar andra regler som är av grundläggande betydelse för trafiksäkerheten. Enligt min mening måste varje situation där polisen med ljud- eller ljussignal kräver fri väg [...] i princip betecknas som ett förföljande om avståndet mellan fordonen inte är större än att signalerna kan uppfattas av den flyende. Man får i sådana fall regelmässigt räkna med att föraren i det flyende fordonet påverkas av signalerna på ett sätt som ökar hans trafikfarlighet. Av liknande skäl bör en insats med fler än ett fordon som kan identifieras som polisfordon normalt betecknas som ett förföljande.
>
> – – –
>
> Avsikten med ett *efterföljande* är […] att ta reda på vart den efterföljde tar vägen. Ett efterföljande har alltså närmast spaningskaraktär. En grundläggande förutsättning för att ett efterföljande skall anses vara för handen torde därför […] vara att avståndet till det framförvarande fordonet är så stort och omständigheterna också i övrigt sådana att föraren vid sin körning inte rimligen kan känna sig jagad av polisen. Det är här med andra ord fråga om en sedvanlig trafiksituation där såväl polisfordonet som det efterföljda fordonet framförs på ett ”normalt” sätt i den aktuella trafikmiljön.

I beslutet anges att det inte låter sig göra att annat än i mycket generella termer ange när ett förföljande är försvarligt och att det måste godtas att den som genom ådagalagd brottslighet eller av någon annan anledning är att betrakta som farlig för andra människors liv eller hälsa får förföljas, så länge riskerna vid förföljandet står i rimlig proportion till intresset av att han eller hon grips eller omhändertas. I beslutet anförs vidare:

> En given utgångspunkt för bedömningen av om en flyende fordonsförare skall förföljas och hejdas är […] vilken brottsmisstanke som kan riktas mot honom eller vilka andra särskilda omständigheter som kan läggas till grund för ett ingripande. Är förhållandena sådana att de inte utgör underlag för någon annan åtgärd från polisens sida om fordonet stoppas än en kontroll av förarens identitet och ett förhör på platsen, bör enligt min mening i princip en så ingripande åtgärd som ett förföljande aldrig vidtas. Det får t.ex. inte förekomma att polisen förföljer någon enbart av det skälet att han inte har stannat på polismans tecken eller att han kan misstänkas ha gjort sig skyldig till en överträdelse av trafikförfattningarna som inte kan föranleda annat än ett bötesstraff. Intresset av att brott beivras kan i sådana fall inte anses uppväga de risker som generellt sett är förknippade med ett förföljande.
>
> Vad jag nu har sagt innebär inte att polisen måste avstå från varje försök att stoppa en fordonsförare som t.ex. flyr från en trafikkontroll. Att man i direkt anslutning till en sådan händelse försöker hinna upp och stoppa ett fordon måste normalt godtas. Om försöket inte omedelbart le-

> der till framgång måste emellertid polisen avbryta aktionen. Det kan således i dessa fall enbart bli fråga om att förfölja någon en mycket kort sträcka.
>
> Om det föreligger en rättslig grund för att beröva den flyende fordonsföraren friheten, t.ex. genom ett gripande eller genom ett omhändertagande med stöd av polislagen, kan däremot också ett förföljande i egentlig mening godtas. Även då måste man emellertid göra en bedömning av om förföljandet kan anses försvarligt med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter. Denna bedömning måste göras kontinuerligt och leda till att förföljandet avbryts så snart risken för skador blir för stor. Som framhålls i FAP 104-1 måste ett förföljande i de fall där den flyendes farlighet inte är känd eller inte av så svårartad beskaffenhet i själva verket avbrytas så snart ingripandet över huvud taget kommit att innebära fara för att någon kommer till skada. Man måste vid bedömningen fästa särskild vikt vid riskerna för utomstående. Den som förföljs och de polismän som förföljer honom är i regel väl medvetna om de faror som förföljandet kan innebära.

I fråga om när ett förföljande ska anses övergå till ett efterföljande uppges:

> Enligt min mening måste avgörande vikt fästas vid hur den framförvarande fordonsföraren kan förväntas uppfatta situationen. Denne kan inte rimligen uppfatta att förföljandet har avlysts om visserligen de deltagande polismännen på grund av en order eller självmant har bestämt sig för att övergå till ett efterföljande men detta beslut inte har fått något yttre uttryck. En självklar förutsättning bör därför vara att ljud- och ljussignaler stängs av och att polisfordonen låter avståndet till det flyende fordonet växa betydligt eller att man på något annat sätt som lätt kan uppfattas av dettas förare markerar att förföljandet har upphört.

Vidare uttalas att det ligger i sakens natur att förföljande av motorfordon med oskyddade förare innebär särskilt stora risker för allvarliga personskador om en olycka skulle inträffa. Man måste därför i dessa fall ta särskilt stor hänsyn till den förföljdes säkerhet vid bedömningen av frågan om ett förföljande ska fortsätta eller avbrytas.

Avslutningsvis behandlas frågan om ledningen och samordningen av ett förföljande eller efterföljande:

> Om flera enheter deltar i ett förföljande eller efterföljande behövs en aktiv ledning och samordning av insatsen. Denna ledningsuppgift skall i normalfallet fullgöras av vakthavande befäl, som har det övergripande ansvaret för den yttre verksamheten i distriktet. Det ankommer på honom att bl.a. avgöra vilka resurser som kan avdelas för uppgiften.
>
> Enligt min mening måste vakthavande befäl så snart han har fått kännedom om ett förföljande först och främst avgöra om den brottsmisstanke eller de omständigheter som annars föreligger är av sådant slag att ett förföljande över huvud taget är motiverat. Om han bedömer att förföljandet skall fortsätta blir hans nästa uppgift att avgöra vilken total polisinsats som krävs. Det förefaller nämligen vara vanligt att polismän spontant engagerar sig i pågående förföljanden, vilket kan få till följd dels att händelseförloppet utvecklas på ett svårkontrollerat sätt, dels att distriktet berövas resurser som behövs för annan angelägen verksamhet. Det är därför en viktig uppgift för vakthavande befäl att skilja av de patruller som behövs bättre för annan verksamhet.
>
> Det vakthavande befälets allra viktigaste roll i sammanhanget är emellertid att avgöra när ett förföljande är förenat med sådana risker att det bör avbrytas och eventuellt övergå i ett efterföljande i den bemärkelse som jag nyss nämnt. Det har visat sig att de polismän som deltar i ett förföljande

har svårt att själva begränsa sina insatser. Man kan däremot utgå från att vakthavande befäls bedömningar i det avseendet inte färgas av en upphetsad stämning på det sätt som kan gälla för de deltagande polismännen.

Bedömning

Avgränsning och utgångspunkter för bedömningen

Åklagaren har tidigare prövat de enskilda polismännens eventuella straffrättsliga ansvar för insatsen mot Christopher A. Denna prövning har innefattat om någon polisman kan hållas ansvarig för Christopher A:s död eller genom sitt agerande under insatsen i övrigt gjort sig skyldig till brott. Det saknas skäl för mig att ytterligare pröva detta. Mot bakgrund av de förklaringar som lämnats av polismyndigheten finner jag inte heller skäl att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av de uttalanden som gjordes i polisbilen i det initiala skedet när Christopher A. fortfarande var omedveten om att han följdes av polis. Detsamma gäller frågan om varför man inte ingrep mot honom tidigare än vad som nu kom att ske. Min prövning har i stället fokuserat på själva insatsen mot Christopher A. och de bedömningar som därvid gjordes.

Jag instämmer i de synpunkter som Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten framfört i sina respektive yttranden om det angelägna i att personer som ägnar sig åt extremkörning lagförs. Vidare råder det inte någon tvekan om att polisen, när förföljandet påbörjades, hade en skyldighet att ingripa mot Christopher A. Jag noterar härvid att han då färdades i mycket hög hastighet. Frågan är dock om insatsen mot honom har varit förenlig med den ovan redovisade proportionalitetsprincipen, dvs. om den genomförts på ett sätt som var försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Av utredningen framgår att den trafikinsats i södra Stockholm som slutade med ”jakten” på Christopher A. var inriktad mot just extrema motorcykelförare, det var bl.a. därför som en polishelikopter ingick i insatsen. Myndigheten har således haft goda förutsättningar att förbereda såväl deltagande polismän som ledning på ingripanden mot sådana förare. Av polismyndighetens yttrande framgår vidare att man har utarbetat en särskild metod mot motorcykelförare som man inte kan köra ikapp. Den innebär att en helikopter följer motorcykeln för att kontrollera vart denna tar vägen och ger positioner till polispatruller på marken så att dessa kan följa efter och ingripa när föraren slutligen har stannat. Polismyndigheten har alltså både haft en utarbetad metod för och goda möjligheter att förbereda sig på den situation som nu uppstod.

Förutsättningarna för att inleda förföljandet

Av utredningen framgår att polisen vid förföljandets början var väl medveten om att motorcykelföraren inte kände till att han var efterföljd, varken av den civila polisbilen eller av polishelikoptern. Förutsättningarna för ett effektivt ingripande mot honom, som inte samtidigt ökade riskerna för allvarliga skador, framstod således som goda.

Den civila polispatrullen valde i detta läge att påbörja ett förföljande genom att slå på ljud- och ljusanordningen och köra ikapp motorcykeln. De skäl som motiverade detta uppges ha varit ”att motorcykelföraren gjorde sig skyl-

dig till grov vårdslöshet i trafik med fara för andra människors liv, bl.a. sin passagerares". Ingenting i utredningen tyder på att man övervägde möjligheten att i stället fortsätta att följa motorcykeln med hjälp av helikoptern för att i enlighet med den tidigare beskrivna metoden kunna ingripa mot föraren när denne stannat.

Av polismyndighetens yttrande framgår att den nämnda arbetsmetoden har utvecklats eftersom vissa motorcykelförare kör i extremt höga hastigheter, kör ifrån polisen och i vissa fall filmar och lägger ut filmen på internet. I yttrandet uppges också att "erfarenheten har visat att det är mycket vanligt att motorcykelförare, som uppvisat beteende att köra för fort, inte stannar på polismans befallning".

I aktuellt fall föregicks den mycket höga hastigheten av en omkörning av en målad polisbuss, varpå motorcykelföraren ökade hastigheten kraftigt. Denna öppna provokation från Christopher A:s sida har utgjort en tydlig indikation på att han inte skulle stanna frivilligt vid ett förföljande. Tvärtom framstår det som om hans avsikt varit just att köra ifrån polisen. Att denna risk inte heller tidigare var obekant för polispatrullen framgår av att man som skäl till att inte ingripa mot föraren i ett tidigare skede bl.a. angett risken för att han då skulle köra i väg i hög hastighet inne i Stockholms innerstad.

Vid de beskrivna omständigheterna kan det ifrågasättas om det var lämpligt att inleda ett förföljande, inte minst mot bakgrund av att även en helikopter följde motorcykeln. När föraren härefter i stället för att stanna valde att öka hastigheten, med förhöjd risk för en olycka som följd, borde förföljandet ha avbrutits av polispatrullen.

Den fortsatta insatsen

När den civila polisbilen hade förföljt motorcykeln i cirka tre minuter rapporterade man det pågående förföljandet till vakthavande befäl, som då övertog ledningen av insatsen. I samband med detta förlorade polispatrullen den visuella kontakten med motorcykeln. Polishelikoptern följde dock motorcykelns färd och övriga polisfordon som deltog i trafikinsatsen i södra Stockholm var införstådda med det pågående förföljandet. Förutsättningarna för bedömningen av om insatsen skulle fortsätta och i sådana fall hur detta skulle ske var vid dessa förhållanden något annorlunda än när förföljandet påbörjades.

Polismyndigheten har gjort gällande att insatsen, när polispatrullen förlorade den visuella kontakten med motorcykel, övergick till ett efterföljande. Av utredningen framgår att motorcykeln under hela insatsen följdes av en polishelikopter, att det gjordes två aktiva försök att stoppa den genom att vägen delvis blockerades med polisfordon och att motorcykeln, till dess att vakthavande befäl avbröt insatsen, följdes av ett tiotal polisfordon av vilka flera anslöt sig efter vägen. Vid dessa förhållanden kan det inte ha undgått motorcykelföraren att en större polisinsats var inriktad på att stoppa honom. Hans körsätt måste rimligen ha påverkats av detta. Även om det sett från den enskilda polispatrullens perspektiv endast har handlat om ett kortvarigt förföljande kan insatsen som helhet inte bedömas som annat än ett förföljande (jfr vad som anförs om begreppet förföljande i det ovan återgivna beslutet JO

1990/91 s. 70). Detta kom att vara i nästan 20 minuter efter att vakthavande befäl övertagit ledningen av insatsen.

En utgångspunkt för bedömningen av om riskerna vid ett förföljande står i rimlig proportion till intresset av att stoppa föraren är vilken brottsmisstanke som kan riktas mot denne eller vilka andra särskilda omständigheter som kan läggas till grund för ett ingripande (se JO 1990/91 s. 70 och Rikspolisstyrelsens ovan återgivna allmänna råd). När förföljandet inleddes misstänktes Christopher A. för grov vårdslöshet i trafik, huvudsakligen på grund av den hastighet han då framförde motorcykeln i. Han bedömdes härvid utgöra en fara bl.a. för sina medtrafikanter. Av utredningsmaterialet framgår att han vid förföljandet ytterligare ökade hastigheten och att motorcykeln även i övrigt kom att framföras på ett än mer vårdslöst sätt. Vidare har ett tiotal polisfordon i mycket hög hastighet följt motorcykeln och vägen har vid två tillfällen delvis blockerats av polisfordon. Förföljandet har genom detta ökat risken för att motorcykelföraren, hans passagerare eller någon medtrafikant skulle komma till skada. Ett långvarigt förföljande vid dessa förhållanden måste bedömas som oförenligt med proportionalitetsprincipen. Detta gäller särskilt som alternativet att i stället endast aktivt följa motorcykeln med helikopter funnits tillgängligt.

En kortare tid efter att förföljandet rapporterats till vakthavande befäl genomfördes ett första försök att stoppa motorcykeln genom att vägen delvis blockerades av polisfordon. När detta misslyckades måste det ha varit uppenbart att motorcykelföraren inte genom ett fortsatt förföljande frivilligt skulle kunna förmås att stanna. Han hade då kört om och ifrån en målad polisbuss, i mycket hög hastighet kört ifrån en förföljande polisbil, kört förbi en polisavspärrning och fortsatt i mycket hög hastighet. Enligt min bedömning borde förföljandet ha avbrutits senast vid detta tillfälle.

Ledningen av insatsen

Efter att ett förföljande har rapporterats till vakthavande befäl åligger det enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter denne att leda polisinsatsen. Detta innefattar bl.a. att avgöra vilka resurser som krävs för insatsen och när denna eventuellt bör avbrytas. (Se det tidigare återgivna beslutet JO 1990/91 s. 70.)

Av den inspelade radiokommunikationen framgår att vakthavande befäl fick tillgång till knapphändiga uppgifter om det pågående förföljandet i samband med att han övertog ledningen av detta. Det finns t.ex. ingenting som tyder på att det första försöket att stoppa motorcykeln genom att delvis blockera vägen över huvud taget rapporterades till honom. Av radiokommunikationen framgår inte heller att han skulle ha fått några närmare uppgifter om deltagande patruller, deras position eller när de anslöt till insatsen. Vakthavande befäl har såvitt framkommit således saknat väsentlig information som varit nödvändig för att kunna bedöma situationen. Vidare framgår det inte att vakthavande befäl fattat några aktiva beslut om vilka resurser som skulle tas i anspråk för insatsen eller hur de inblandade patrullerna skulle agera, med undantag från avspärrningarna i Hallunda och Södertälje och beslutet att av-

bryta insatsen. Det synes i stället som om flertalet polispatruller anslöt sig till insatsen och även i övrigt agerade mer eller mindre spontant.

Det har alltså funnits brister både vad gäller den information som lämnades till vakthavande befäl som dennes ledning och samordning av förföljandet. Dessa brister har med all sannolikhet bidragit till att förföljandet fortsatt trots att det borde ha avbrutits långt tidigare.

Sammantagen bedömning

Jag har, med anledning av att det framstod som mycket osannolikt att Christopher A. skulle stanna frivilligt vid ett förföljande, de stora risker som ett förföljande skulle medföra och att även en helikopter följde motorcykeln, funnit att det kan ifrågasättas om det var lämpligt att inleda ett förföljande och att detta, när det väl inletts, omgående borde ha avbrutits av den civila polispatrullen när Christopher A. ytterligare ökade hastigheten.

Den fortsatta insatsen mot Christopher A. har i sin helhet bedömts som ett förföljande, eftersom det inte kan ha undgått Christopher A. att en större polisinsats under hela denna tid var inriktad på att stoppa honom och hans körsätt rimligen måste ha påverkats av detta. Förföljande kom att pågå i mycket hög hastighet i nästan 20 minuter efter att det rapporterats till vakthavande befäl innan denne avbröt insatsen. Jag har konstaterat att polisens agerande inte var förenligt med proportionalitetsprincipen. På grund av de stora riskerna borde förföljandet enligt min bedömning ha avbrutits senast när Christopher A. i ett tidigt skede körde förbi en polisavspärrning och det var uppenbart att han inte frivilligt skulle stanna vid ett fortsatt förföljande.

Min granskning har påvisat brister vad gäller planering, kommunikation, ledning och samordning av insatsen mot Christopher A. Dessa synes ha varit av avgörande betydelse för att polismyndigheten, i stället för att använda andra effektiva till buds stående medel, kom att i mycket hög hastighet och totalt sett i mer än 20 minuter förfölja honom. De här konstaterade bristerna innebär att enskilda inblandade polismän i varierande grad har haft begränsade möjligheter att korrekt bedöma den situation som man ställdes inför. Mot bakgrund av detta saknas det tillräckliga skäl för mig att kritisera de polismän som inledde förföljandet eller vakthavande befäl. Ansvaret för att brister av detta slag har förelegat – och att förföljandet kom att ske i strid med proportionalitetsprincipen – åvilar i stället myndigheten som sådan, ytterst dess ledning (jfr JO dnr 4217-2010). Polismyndigheten i Stockholms län måste därför kritiseras.

Insatsen fick ett tragiskt slut när Christopher A. kraschade med sin motorcykel och avled. Det inträffade visar vikten av att de brister som polismyndigheten kritiseras för föranleder en noggrann genomgång och adekvata åtgärder från myndighetens sida, till undvikande av en upprepning i liknande fall.

Granskning av polisinsatsen i stort vid en s.k. högriskmatch

(Dnr 1444-2012)

Beslutet i korthet: Nästan tusen personer ställde sig bakom anmälningar mot polisens insats vid ett hockeyderby i Globen där upplopp och andra ordningsstörningar inträffat.

Anmälningarna innehöll bl.a. uppgifter om att polismän använt övervåld. I dessa delar överlämnades de till Riksenheten för polismål, där de utretts. Anmälningarna gick emellertid även ut på att polisen genom sin taktik och sitt uppträdande orsakade eller bidrog till händelserna. Detta – polisinsatsen i stort – har tagits upp till granskning hos JO.

Av granskningen framgår att polisens taktik syftade till att bryta en utveckling där ordningsstörande delar av publiken fått mer eller mindre fritt spelrum och att man var medveten om att denna taktik i förhållande till dessa delar av publiken kunde leda till oroligheter. Genomförandet påverkades av önskemål från de deltagande klubbarna och av att det bland ordningsvakterna, som tidigare kommit till skada, fanns en rädsla inför matchen. Händelserna utvecklades ungefär så som man mot denna bakgrund kunde befara.

Det inträffade är inte godtagbart. Det är tydligt att många enskilda for illa och att långt fler kraftigt upprördes av vad de var med om. Det är dock polisens skyldighet att ingripa mot brott och ordningsstörningar. I detta fall var polisinsatsen så planerad och så dimensionerad att den valda taktiken, som det i sig fanns skäl för, kunde genomföras på i huvudsak det sätt som den var tänkt.

Kommunikationen med publiken under matchen var dock bristfällig. Av granskningen framgår vidare att polisen haft information som innebar att hot- och riskbilden vid detta tillfälle var än högre än den normalt är vid högriskmatcher. I anledning av detta påpekas att den allmänhet som överväger att bevista en idrottsarena kan ha ett berättigat anspråk på att få kännedom om risker för upplopp och andra våldsamheter. Om sådan information sprids torde den även kunna bidra till ökad förståelse för polisens närvaro och val av åtgärder vid högriskmatcher.

Bakgrund

Närmare ett tusen personer anmälde till JO händelser vid en polisinsats i Globen den 26 januari 2012 i samband med en ishockeymatch mellan AIK och Djurgården. Majoriteten stod bakom samma anmälan, men många av anmälarna framförde egna klagomål utifrån vad de själva varit med om.

Anmälningarna innehöll ifrågasättande av rättsenligheten i polismäns och ordningsvakters agerande. Det uppgavs att polisen använt överdrivet våld, bl.a. att polismän utan urskillning slagit personer med batonger. Det anfördes även att det förekommit grundlösa avlägsnanden och omhändertaganden samt felaktiga gripanden och kroppsbesiktningar. Även andra tvivelaktigheter beskrevs, t.ex. skulle polismän ha försvårat möjligheterna att bli identifierade i efterhand genom att dölja märkningarna på hjälmarna. De anmälningar som gällde påståenden om brott från polisens sida överlämnades till Åklagarmyn-

digheten, Riksenheten för polismål, för handläggning där (beslut den 8 mars 2012, dnr 611-2012). Myndighetens beslut och utredningar har därefter redovisats till JO.

I flera anmälningar ifrågasattes det sätt på vilket polisen genomfört insatsen. Det hävdades därvid att polisens åtgärder orsakat eller förvärrat de ordningsstörningar som uppkommit. En återkommande uppfattning hos anmälarna var att tjänstgörande polismän hade varit aggressiva och provocerande samt att de i sin jakt på ”huliganer” helt opåkallat gått till angrepp mot vanliga supportrar. Även personer som inte hade varit delaktiga i upplopp hindrades att komma fram samt kvarhölls. Det anfördes att polisen genom sitt agerande hade ”kriminaliserat att vara supporter”. Att ställa ut kravallutrustad polis på läktarna och hindra folk från att komma in ansågs vara en felaktig taktik för att upprätthålla ordningen och ett gott samarbete med publiken. Vidare framfördes att polisens planering hade varit undermålig då passagen in till läktaren stoppades precis när matchen skulle börja och trycket att komma in var som störst. Därmed uppstod en stor folksamling som tryckte på framåt för att komma in, samtidigt som polisen pressade folkmassan bakåt. Detta medförde att personer riskerade att trampas ned. Det fördes även fram kritik mot att polisen varken informerade om eller gav någon förklaring till sina åtgärder.

Med anledning av den kritik som framförts beslutade jag att inleda en utredning där polismyndigheten skulle yttra sig över sitt genomförande av insatsen.

Utredning

Polismyndighetens yttrande

Allmänt

Polismyndigheten i Stockholms län anmodades att göra en utredning och redovisa sin bedömning samt sin dokumentation över planeringen och genomförandet.

Yttrandet beslutades av biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson. Inledningsvis lämnades en redogörelse för polismyndighetens arbetsmetodik vid s.k. särskilda händelser samt för arbetet mot idrottsrelaterat våld. Av denna framgick följande. Med en särskild händelse avses en händelse som är så omfattande eller allvarlig att polisen planerar, organiserar och leder sina resurser i särskild ordning. Det kan till exempel vara en demonstration med hög hotbild eller en så kallad högriskmatch. Den särskilda händelsen hanteras genom en myndighetsgemensam polisinsats som leds centralt, på strategisk nivå av länspolismästaren och på operativ nivå av en kommenderingschef. En eller flera polisinsatschefer verkställer kommenderingschefens beslut och leder därvid polisinsatsen på minutoperativ nivå. Beroende på händelsens omfattning och svårhetsgrad upprättas även en stab med olika funktioner, som utgör ledningsstöd.

Kriminalunderrättelsetjänsten förser polisorganisationen med analyser och information samt gör hotbildsbedömningar. Polismyndigheten använder sig

av ett bedömningssystem för hot- och risknivå där 5/5 motsvarar en uppenbar risk/mycket hög hotbild och 1/1 motsvarar en ringa risk/ingen hotbild. När det gäller matcher av det här aktuella slaget kan det redan i ett tidigt skeende göras en preliminär bedömning av risknivån utifrån vissa faktorer, till exempel om båda lagen har grupper av risksupportrar. En grundligare analys görs cirka två veckor före match och med utgångspunkt i den bedömningen identifieras olika scenarier för händelseutvecklingen. Ett par dagar före match startar informationsflödet avseende de faktorer som i realiteten påverkar ordningen och säkerheten kring ett evenemang, t.ex. stämningsläget bland supportrar eller uttalade hot mellan grupper eller individer. Underrättelseläget följs därefter kontinuerligt, och informationen analyseras innan den läggs till grund för den slutliga bedömningen inför matchen. Någon regelrätt hotbildsbedömning görs inte medan matchen pågår. Däremot bearbetas information om incidenter för att skapa en överblick och förutse händelseutvecklingen under resten av matchkvällen.

Vid särskilda händelser använder polismyndigheten den särskilda polistaktiken (SPT) som arbetsmetod för att motverka oroligheter i samband med folksamlingar. Taktiken är baserad på fyra konfliktreducerande principer: kunskap, underlättande, kommunikation och differentiering. Arbetet inriktas därvid mot att minska risken för konflikter i stället för att kontrollera folksamlingar genom fysiska åtgärder. Polisen ska underlätta, informera och kommunicera samt genom differentiering skapa förutsättningar för att folksamlingen ska kontrollera sig själv, så kallad ”self-policing”. Detta innebär att deltagarna i en folksamling själva tar ansvar för att hejda ordningsstörare.

Polismyndigheten har tagit fram en strategi för att minska det idrottsrelaterade våldet som ska vara vägledande vid genomförandet av kommenderingar i samband med idrottsevenemang. Som övergripande mål anges att förebygga och utreda brott samt försvåra nyrekryteringen till risksupportermiljön. Det pågår även ett arbete för att identifiera de strategiskt viktiga personer som står för en stor del av det idrottsrelaterade våldet.

I samband med högriskmatcher tjänstgör även supporterpoliser. Deras arbete innebär bl.a. att de ska ha en kontinuerlig dialog samt samverka med idrottsklubbarnas säkerhetsorganisationer och supporterföreningar. Vid en högriskmatch är supporterpolisernas huvuduppgift att lokalisera och följa risksupportrar för att förhindra bråk.

Planeringen

Ishockeyderbyt i Globen den 26 januari 2012 anordnades av AIK Ishockey AB, som därmed enligt ordningslagen hade huvudansvaret för ordning och säkerhet. Polismyndigheten fattade beslut om att matchen skulle utgöra en särskild händelse. Den stab som utsetts för kommenderingen hade två planeringsmöten, den 4 och 19 januari 2012, samt ett uppstartsmöte på matchdagen. Det hölls även planspels- och utsättningsmöten där olika scenarier diskuterades, vid vilka bl.a. kommenderingsledningen deltog.

Under planeringen av polisinsatsen samverkade personal från polismyndigheten med ett antal externa aktörer, främst de inblandade idrottsklubbarnas

säkerhets- och ordningsvaktsorganisationer. De närvarade vid planspels- och utsättningsmöten samt var delaktiga i framtagandet av taktiken för polisinsatsen. Det hölls ett särskilt säkerhetsmöte i Globen, vid vilket säkerhetsorganisationerna från idrottsklubbarna och Svenska Hockeyligan deltog tillsammans med arenabolaget. Kommenderings- och polisinsatschefsorder samt hotbildsanalyser kommunicerades med säkerhetsorganisationerna.

Polisens närvaro på läktarna

Under planeringsarbetet framkom önskemål från idrottsklubbarnas säkerhetsorganisationer om polisiär närvaro på läktarna. Bakgrunden var att ett antal ordningsvakter hade skadats i samband med ett våldsamt upplopp på en läktare vid ett ishockeyderby den 22 december 2010. Vid det tillfället hade det inte varit några poliser placerade på läktaren från matchstart, vilket medförde att det uppstod svårigheter för polisen att genomföra sitt arbete i samband med det våldsamma uppploppet. En dialog med idrottsklubbarnas säkerhetsorganisationer ledde till att polisen fanns på läktarna vid en derbymatch den 22 december 2011. Ett scenario vid planeringen inför matchen den 26 januari 2012 var att det skulle förekomma olika former av aktioner som en reaktion mot den polisiära närvaron på läktaren vid den föregående matchen.

Med beaktande av erfarenheterna från de tidigare polisinsatserna och i enlighet med idrottsklubbarnas önskemål beslutades att polis redan vid matchstart skulle befinna sig på vissa läktare för att säkra utrymningsvägar, upprätthålla allmän ordning samt utgöra stöd åt ordningsvakter och publikvärdar. Polismyndighetens avsikt var att läktarnärvaron redan vid ett lugnt läge skulle verka trygghetsskapande och möjliggöra en bättre kommunikation med risksupportrar för att förhindra att en stegrad situation uppstod. Valet av taktik var en del av polisens långsiktiga strategi för att minska idrottsrelaterat våld. Myndighetens överväganden och beslut kommunicerades med externa aktörer samt diskuterades vid planspels- och utsättningsmötena.

Risk- och hotbildsbedömning

Risk- och hotbildsbedömningen vid stabsmötet den 19 januari 2012 var 3/3, dvs. risk/förhöjd hotbild. Samma bedömning gjordes vid en uppdatering efter viss nyinkommen information den 20 januari 2012.

Den 25 januari 2012 lades emellertid information ut på vissa supporterhemsidor om en gemensam aktion mot polisen vid det kommande derbyt. Polisens arbete på läktarna beskrevs i negativa ordalag, och det uppmanades till en gemensam strategi, att gå tillsammans i syfte att försvåra för polisen att identifiera enskilda personer ur publiken. Risk- och hotbilden höjdes till 4/4, dvs. betydande risk/hög hotbild.

Kommenderings- och polisinsatschefsorder

Med beaktande av att det förväntades en publik om minst 10 000 personer samt att hot- och risknivån bedömdes som hög beslutades om en polisresurs

om 324 poliser, 12 hästar och 6 hundar. En stor del av den personal som tjänstgjorde hade varit med vid motsvarande ishockeyderby föregående år.

Kommenderingschefen upprättade en kommenderingsorder med ett så kallat beslut i stort som angav inriktningen för polisinsatsen. Av ordern framgick att polismyndighetens avsikt var att bryta en utveckling där risksupportrar över tid hade skaffat sig en särställning och i viss mån blivit normgivande, samtidigt som polisen förhållit sig defensiv och avvaktande. Vidare angavs att denna framflyttning av positionerna i förhållande till risksupportrar på kort sikt kunde innebära ordningsstörningar och friktioner. Grunden för genomförandet av polisinsatsen skulle vara en anpassad offensiv strategi med tillämpning av de konfliktreducerande principerna (dvs. SPT). Varje polisman skulle använda dialog som metod för att skapa förutsättningar för samtal med supportrar och övrig publik i syfte att påverka deras handlande i positiv riktning samt skapa god stämning. Vid polisinsatsen skulle följande prioriteras.

1) Ingripande mot ordningsstörningar och brott bör ske snabbt och diskret i ett tidigt skede, om möjligt ännu tidigare och i ännu större utsträckning än tidigare. Detta kan leda till friktioner med och ordningsstörningar från risksupportrar men detta ska inte hindra polisen från att göra ingripanden. Det är ytterst angeläget att polisen differentierar och selekterar vid ingripanden.
2) Alla i kommenderingen ska verka för att identifiera, gripa och omhänderta individer som begår brott eller stör den allmänna ordningen. Brott som begås under och efter matchen ska utredas med skyndsamhet. Det är av största vikt att dokumentationen på plats sker med stor noggrannhet. Narkotikabrott, möjligheten till direktförverkande av alkohol och ansökan om interimistiskt tillträdesförbud ska prioriteras.
3) Kommenderingen ska underlätta genomförandet av den offentliga tillställningen.

I polisinsatschefsordern angavs hur de mål som ställdes upp i kommenderingsordern skulle uppnås. Polisinsatsens fokus skulle ligga på trygghetsskapande och ordningshållande åtgärder. De konfliktreducerande principerna betonades. Polisinsatsen skulle vidare utföras enligt följande.

- Lokalisera supportersamlingar innan match och arbeta i hög utsträckning med att rapportera brott samt beivra ordningsstörningar. Där förutsättningar finns ska tillträdesförbud beaktas och förebygga att brottsliga eller störande supportrar anländer till arenan.
- Samverka med ordningsvakter vid insläpp till arenan, på arenan och läktarna och arbeta inne på läktarna från start i syfte att skapa trygghet, upprätthålla ordning samt få en god bild av läget under matchen.
- Differentiering och selektering är av vikt för att ge de som inte begår brott möjlighet att fortsätta bevittna den offentliga tillställningen.
- I händelse av eskalerande våld eller brottsutveckling bland supportrarna eller att det värsta scenariot i en omfallsplanering inträffar ska polispersonalen arbeta deskalerande och gränssättande.

Genomförandet

Polismyndigheten medverkade vid ordningsvakternas utsättning i Globen under matchdagen. I samband därmed framfördes att ordningsvakterna var rädda för att stå bland supportrarna på klackens läktare, bl.a. på grund av ett

rykte om att en gruppering inom det anordnande lagets risksupportermiljö skulle samlas i foajén utanför läktaren för att sedan rusa in och ta med sig poliser samt ordningsvakter i fallet. Det arrangerande lagets säkerhetsorganisation beslutade då att inte ha publikvärdar vid dessa läktare och framförde önskemål att polisen skulle ta ett större ansvar för bevakningen i trapporna. Mot denna bakgrund beslutade polisinsatschefen att polismän skulle vara placerade både vid dörrarna invid berörda läktare och i trapporna på läktarna. Genom att släppa in ett fåtal supportrar i taget och se till att de gick direkt till sina platser skulle den planerade rusningen förhindras. Vid en eventuell rusning var syftet med polisens placering att förhindra att någon kom till skada.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för sin insats under matchen.

> Strax före matchstart placerades två grupper poliser utanför dörrarna och en grupp i vardera trappan. Supportrarna anlände och började samla ihop sig i foajén precis som informationen gjort gällande. Polisen observerade att supportrarna försökte göra en gemensam aktion för att ta sig in på läktaren. Poliserna i de båda grupperna, cirka 15 stycken, hade sin hjälm i bältet och bar båtmössa på huvudet, vilket är en normal utrustning för situationen.
>
> När sedan supportrarna – som då uppskattats till cirka 150 personer – började avancera mot dörrarna, var stämningen lugn och sansad. Supportrarna uttryckte att polisen skulle flytta på sig så de kunde gå in på läktaren, en läktare som de hävdade tillhörde dem. Polisen hade inget där att göra enligt deras uppfattning.
>
> Poliserna på plats vid dörrarna använde sig av information och kommunikation i dialog med supportrarna. Ansvarig biträdande avdelningschef befann sig på plats och förklarade för supportrarna att alla skulle få komma in men att de var tvungna att gå in två i taget för att förhindra trängsel och olyckor. Information förmedlades även att man inte fick stå i trapporna av brandsäkerhetsskäl utan att de skulle gå in på sina platser. Supportrarna vägrade lyssna på den information som förmedlades av poliserna på plats. Läget var hela den tiden […] lugnt […] och dialogen med supportrarna fortsatte. Efter en kort stund hade cirka 30 supportrar gått in genom dörren och ställt sig på det tredje trappsteget uppifrån i syfte att blockera trapporna. Den grupp av poliser som arbetade inne på läktaren pratade med supportrarna och informerade om att om de inte flyttar sig från trapporna så kommer ingen annan att kunna komma in. Supportrarna struntade, trots upprepade tillsägelser, i vad poliserna sa och stämningen började bli sämre och supportrarna skanderade att polisen skulle bort från läktarna. På grund av supportrarnas agerande på läktaren stoppades resterande supportrar från att komma in. Information lämnades hela tiden från polisens sida på ett lugnt och tydligt sätt att så länge personer står i vägen i trapporna inne på läktaren så kommer ingen mer att kunna komma in och matchen riskerar att fördröjas.
>
> Efter cirka 10-15 minuter förstod poliserna att deras försök att få supportrarna att gå till sina platser inte skulle lyckas. Beslut fattades då om att avvisa de personer som störde ordningen från läktaren. Information lämnades samtidigt till de supportrar som befann sig utanför dörrarna till läktaren att de skulle backa och att ingen av dem skulle komma in innan de som bråkade inne på läktaren hade avvisats. Tumult uppstod då personerna som bråkat på läktaren skulle avvisas. Poliserna på plats fortsatte att kommunicera ut sitt budskap om vad som skedde och bad supportrarna att backa från dörrarna och lugna ner sig. Supportrarna som befann sig utanför dörrarna slöt upp och började trycka på för att komma in på läktaren. Händelsen bedömdes som ett våldsamt upplopp. De ordningsstörande

supportrarna trycktes ut från dörren ut i foajén. Efter en kort stund hade de supportrar som bråkat inne på läktaren avvisats utanför glasdörrarna, ut i den stora foajén […]. Vissa gick in på den pub som ligger anslutning till entrén. Två personer greps på plats misstänkta för våldsamt upplopp i foajén.

Samtidigt började det bli alltmer oroligt inne på läktarna och bråk uppstod på motståndarlagets läktare på motsatt sida av arenan. Då gick även hemmalagets supportrar till angrepp på poliserna på läktaren. Det verkade som båda lagens supportrar beslutat sig för en gemensam aktion. Supportrar på båda läktarna gick till angrepp mot poliserna och kastade föremål mot dem. Även dessa händelser bedömdes som våldsamt upplopp. Poliserna som befann sig i trappan fick inom ramen för sin tjänsteutövning använda våld för att hantera de uppkomna händelserna. Två personer greps på plats misstänkta för våldsamt upplopp på bortalagets läktare.

Selektering skedde av de supportrar som tagit sin tillflykt in i puben i entrén och de som inte begått brott eller stört ordningen fick gå tillbaka in på läktarna. Polisen kunde samtidigt, då läget lugnat ner sig, åter släppa in de supportrar som var lugna, de som fortfarande ville se på matchen och inte bråka.

Mot bakgrund av de oroligheter som uppkommit på läktarna senarelades matchstart med 30 minuter.

Under match reste sig personer från båda idrottsklubbarnas klackar och lämnade läktarna. Det bedömdes att det fanns en överhängande risk för angrepp på polis eller mellan grupperingarna så hundförare (hundarna hade munkorg) beordrades in i foajén vid entré 2. Cirka 50 supportrar ställde sig och skanderade utanför puben i entrén och irritationen mot polisen var stor. Situationen lugnade ner sig efter några minuter och supportrarna gick tillbaka till sina läktare.

Läget blev sedan lugnare på arenan. Fem minuter in på tredje perioden lämnade cirka 100 risksupportrar läktarna. De försökte få med sig andra supportrar som kände sig tvingade att följa med då de upplevde att risksupportrarna var hotfulla. Efter att risksupportrarna lämnat arenan återvände de andra supportrarna till läktaren.

[– – –]

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten gjorde följande sammanfattande bedömning.

Polismyndighetens bedömning är att vald strategi och taktik för polisinsatsen varit nödvändig för att polisen ska kunna hantera de ordningsstörningar som uppkommit. Som framgår av den redovisning som lämnats ovan har polisens försök att kommunicera med berörda supportrar trots upprepade försök inte lyckats och polisens uppmaningar har ignorerats. Supportrar har sedan samtidigt gått till angrepp mot polisen och försökt att storma en entré, och det har då krävts att polisen använde våld för att både freda sig själva men även för att stävja de uppkomna ordningsstörningarna. Mot bakgrund av vad som angivits ovan delar myndigheten de bedömningar som tagits om strategi och taktik för genomförandet av polisinsatsen.

Närmare om risk- och hotbilden

Av polismyndighetens dokumentation framgick följande.

Risk- och hotbildsbedömning en vecka före matchen var som redan nämnts 3/3, dvs. risk/förhöjd hotbild. Detta är den hotbild som normalt före-

ligger vid matcher där båda lagen har grupper av risksupportrar och där det väntas mycket publik.

Dagen före matchen lades meddelanden ut på vissa supporterhemsidor om en gemensam aktion mot polisen. Utöver vad som beskrivs i polismyndighetens yttrande kan det nämnas att det på en av hemsidorna ska ha angetts att om polis eller ordningsvakter går in på AIK:s klacksektion så kommer det att ”betraktas som en krigshandling mot AIK:s supportrar och hanteras därefter”.

En förnyad hot- och riskbedömning upprättades på matchdagen den 26 januari 2012. Det som framkommit tolkades inte som att våldsattacker planerades utan som att polisens arbete skulle försvåras. Supportrarnas tröskel för vad de uppfattade som kränkningar och provokationer från polisens sida bedömdes dock som mycket låg.

Detta var bakgrunden till att risk- och hotbilden höjdes till 4/4, dvs. betydande risk/hög hotbild.

I hotbildsbedömningen uttalades sammanfattningsvis:

> Den slutsats som dragits av supportrarnas dokument och av det som hos supporterpolisen är känt om stämningsläget är, att supportrarna är upprörda över polisens arbetsmetoder och att de på grund av detta känner sig kränkta och därmed är lättprovocerade. Det är polisens läktarnärvaro och narkotikainsatser som har triggat igång stämningsläget men när väl känslan av kränkning har etablerat sig så kommer även andra polisiära åtgärder att uppfattas som provocerande. Det finns obekräftade uppgifter, som vid en värdering ändå bedöms relevanta, som pekar på att AIK-supportrarna kommer att reagera omedelbart och med stor numerär […] om polisen finns på plats när supportrarna kommer in.

I analysen underströks avslutningsvis vikten av att polisen var medveten om att supportrarna skulle komma att provocera poliserna för att därigenom rättfärdiga sitt eget våldsbeteende.

Utvärdering av insatsen

Förutom polismyndighetens egen uppföljning har polisinsatsen varit föremål för en fältstudie i form av en s.k. peer-review. Den utfördes i samarbete mellan Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. För planering, observationer, analyser och slutsatser svarade en grupp av ett tiotal personer, som till större delen bestod av polisbefäl från olika delar av landet. I rapporten redovisas händelseförloppet under matchkvällen på ett sätt som ansluter till och i så måtto bekräftar den bild som ges i polismyndighetens yttrande till JO. Beskrivningen är dock mer utförlig. Följande stycken återger det som utspelade sig på AIK:s respektive Djurgårdens supporterläktare.

AIK-sidan:

> På AIK:s läktare A-sektionen (kortsidan) finns det en stor grupp svartklädda supportrar som står upp, också i trapporna. En person leder skanderande mot Djurgården och AIK-sånger sjungs. Svar kommer från Djurgårdssidan. Banderoller rullas ut på AIK-sidan och stämningen stiger ytterligare. De svartklädda AIK supportrarna vänder ryggen mot rinken och pekar på poliserna och ropar ”Ut”.
>
> Cirka 18.45 har poliserna på trappan vid A-sektionen tryckts upp av de svartklädda AIK supportrarna, något som påbörjas under skydd av bande-

rollerna. Poliser försöker ta tag i en supporter som rycker sig loss och försvinner nerför trappan. Supportrarna vänder sig då mot poliserna och handgemäng uppstår. I gången utanför ingången vid A 30 står samtidigt ett 20-tal supportrar och en biträdande avdelningschef med en grupp uniformerade poliser (Delta). Polisen förklarar att de inte kan släppa in fler förrän deras kamrater inne på läktaren har satt sig ner och lämnat trappan fri. ”Vi är här för att se till att ingen står i trapporna eftersom det är nödutgång. Ni kommer in så fort de andra satt sig”. Stämningen är god till en början. I gången upprepar polisen flera gånger: ”Vi ber er flytta er, så vi kan ta upp de som inte vill sätta sig. Ni kommer att få gå in, men vi måste få ut de som står i trappan.”

En person förs ut från läktaren av polisen och en annan av en ordningsvakt. När den tredje personen förs ut blir det handgemäng och han snubblar. De supportrar som står och väntar i gången reagerar och skriker: ”Va’ f-n släpp honom, han har inte gjort något!” Samtidigt kommer supportrar från andra ingångar till platsen. Stämningen blir hätsk och några ropar ”Dj-a fittor” och flera maskerar sig. Polisen fortsätter ta ut folk från trappan till gången utanför. För varje person blir stämningen mer hätsk och skrikandet ökar. Polisresurser tillförs. Supportrarna menar att ”de är ni som skapar bråk, vi vill bara se matchen.”

I trappan fortsätter polisen att plocka ut de som inte hörsammar uppmaningen att sätta sig på sina platser. En viss selektering sker genom att några som vill till sina platser får gå ner till dessa.

18.55 blossar stämningen upp igen i gången. De maskerade skriker mot poliserna, som tar upp sina batonger och håller upp dem. Supportrarna skriker: ”ACAB” [All Cops Are Bastards]. Poliserna fortsätter att kommunicera och använder kroppsspråk för att lugna ner stämningen. Poliserna bär båtmössa.

18.57 tar en supporter tag i en gruppchef för AIKs ordningsvakter, ruskar honom, ”du måste fixa så poliserna slutar.” Den säkerhetsansvarige pratar med supportrarna och försöker lugna ner dem. Situationen blir kaotisk. Det är trångt om utrymme. Ett 50-tal supportrar gör en samlad rusning mot ingången till läktaren och mot poliserna (ca 18.59). De skriker samtidigt. Batongslag utdelas. Supportrarna ropar: ”Alla ska filma polisen”. Under de närmaste minuterna tempoväxlar polisen fem till sex gånger mellan batongslag och försök att prata med supportrarna. Stämningen går upp och ner bland supportrarna. Fler poliser ansluter, också från andra avdelningar för att hjälpa till att hantera det upplopp som började i foajén. Efter cirka 10 minuter får polisen kontroll över situationen.

Under tiden som bråket pågår i gången fortsätter supportrarna inne på läktarens trappa att trycka upp de poliser som står där och de får supportrarna i ryggen. 19.00 finns både polisinsatschefen och den biträdande polisinsatschefen på plats i foajén och ger order om att supportrarna i trappan ska tryckas ut och att poliserna måste samverka.

Under händelseutvecklingen i gången observeras hur tre supportrar som tagits ut från trappan och lagts ner bryskt med batongslag blir tillsagda ”händerna på ryggen”. Direkt efter går en polis ner på knä bredvid en av dem och förklarar med lugn röst ”Du är omhändertagen och kommer att föras här ifrån” så att de andra supportrarna kan höra det. Individen får därefter sätta sig upp och är då lugn. Det får en liknande effekt, på de andra två som också får sätta sig upp.

De supportrar som står i gången och foajén trycks ut mot den stora entréfoajén vid ingång 2. De springer in på den restaurant, som ligger där. Det är rörigt i foajén med många supportrar, poliser och några polishundar som har munkorg på. Ett 60-tal supportrar på restauranten blir föremål för PL 13 c och avlägsnas från platsen.

Djurgårdssidan:

> 18.55 börjar det bli oroligt i trappan och på läktaren vid sektion B12, supportrarna ropar ”ut, ut” och visar att de vill ha bort poliser och ordningsvakter därifrån.
>
> 19.01 fyller supportrarna mittrappan från båda sidorna (A16/17) och vänder sig mot den grupp poliser som står i trappan. Poliserna attackeras med rallarsvingar, säten slits sönder och kastas på poliserna. Andra supportrar uppmanas att ansluta. Alla pekar mot poliserna och skriker ”ut, ut.” Poliserna har inget utrymme röra sig utan trycks upp. De fredar sig med sina batonger och backar upp från trappan. En polis längst ner blir slagen i ansiktet, supportrar försöker trycka ner honom, men kollegan lyckas få med honom upp. En annan polis blir sparkad på kroppen. Bråket pågår i 5-6 minuter, varefter poliserna åter har kontroll över trappan. De står sedan i dubbla led i trappan med hjälmar på. Supportrar på sektionen skanderar mot polisen ”Gå här ifrån.”

Av intervjuer som genomfördes med supportrar och allmänhet under matchen framgår att polisens närvaro på läktarna var kontroversiell och ifrågasatt.

I rapportens analys konstateras bl.a. att det från speakerbåset inte lämnades någon information eller gavs någon förklaring till polisens närvaro på läktarna. I rapporten efterlyser man en medie- och kommunikationsstrategi. Detta hade behövts i ett läge där polisen ändrat sitt sätt att närvara och detta skett på begäran av lagens säkerhetsorganisationer. ”Från ett åskådarperspektiv var det svårt att förstå de växlingar i uppställning och utrustning som förekom på läktarnas trappor av polisen och ordningsvakterna”, heter det (rapporten s. 34). Detta bidrog även, framgår det på annat ställe, till att det saknades förutsättningar för ”self-policing”, eftersom allmänhet och supportrar saknade förståelse för vad polisen ville uppnå med sin ändrade taktik (s. 36).

Brottsutredningar i anledning av händelserna

Utredningen hos Riksenheten för polismål

Utifrån de anmälningar som överlämnades till Riksenheten inledde tf. chefsåklagaren Håkan Roswall sammanlagt 30 förundersökningar avseende tjänstefel eller misshandel. Han har i sin redovisning till JO angett att han valde ut de anmälningar som rörde anmälarens egna upplevelser och som innehöll konkreta brottspåståenden. Under juni 2012 beslutade han att lägga ned förundersökningarna i 24 av ärendena. I 18 av dessa var skälen härför hänförliga till målsägandena, som antingen inte hade gått att identifiera eller komma i kontakt med alternativt inte hade medverkat i utredningen. I fyra av ärendena angavs som skäl att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats och i två ärenden att det inte hade varit möjligt att identifiera den polisman som slagit batongslagen. Den 19 september 2012 lades ytterligare en förundersökning angående obefogad våldsanvändning ned med motiveringen att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Resterande fem ärenden avsåg anmälningar från personer som befunnit sig på en pub i Globen och därvid avlägsnats utan att de deltagit i någon ordningsstörning eller ingått i en folkmassa som utövat en sådan ordningsstör-

ning. Genom beslut den 18 januari 2013 lades förundersökningarna ned, och som skäl härför angavs att det på befintligt utredningsmaterial inte gick att bevisa att de misstänkta hade gjort sig skyldiga till brott.

Övriga brottsutredningar

Polismyndigheten har till JO redovisat de förundersökningar som inletts mot personer ur publiken.

När det gäller våldsamt upplopp inleddes förundersökningar i sammanlagt tre ärenden. Ett av dessa avsåg 20–30 misstänkta gärningsmän som i samband med att de skulle avvisas från läktaren med förenat våld satte sig upp mot polisen. Våldet skulle ha bestått i bl.a. slag och neddragning av en polisman. De polismän som utsattes för det våldsamma uppploppet kunde inte identifiera de misstänkta gärningsmännen. Inte heller gick det att identifiera någon via videodokumentation från Globen då de påstådda brotten begicks under skydd av en stor flagga som spänts upp över läktarsektionen. Förundersökningen lades ned den 2 mars 2012 på grund av att spaningsuppslag saknades. Ytterligare en förundersökning inleddes mot två personer, men den lades ned genom beslut den 20 december 2012 med motiveringen att brott inte kunde styrkas. Vidare dömdes sex personer den 6 november 2012 av Södertörns tingsrätt för våldsamt upplopp genom att tillsammans och i samförstånd med andra bl.a. ha knuffat och dragit ned polismän från läktaren. Domen har överklagats i vissa delar. Det inleddes även tre förundersökningar avseende våld, alternativt förgripelse, mot tjänsteman, vilka samtliga har lagts ned.

Därutöver inleddes 22 förundersökningar avseende narkotikabrott, i vilka lagföring skett i sju ärenden medan resterande har lagts ned eller avslutats genom beslut om åtalsunderlåtelse. Även en förundersökning avseende olaga innehav av pistol har lagts ned.

I ett beslut den 22 februari 2013 anförde *JO Axberger* följande.

Bedömning

De anmälningar om polisiär våldsanvändning som ingavs i anledning av hockeyderbyt i Globen har som framgått handlagts i den ordning som finns föreskriven för utredning av brottsmisstankar mot poliser. Granskningen i detta ärende gäller den kritik som riktats mot polisinsatsen i stort, dvs. strategi och taktik, insatsens planering m.m.

Polismyndigheten har utförligt redovisat sina åtgärder inför, under och efter matchen. Jag har förutom av den redovisningen tagit del av en relativt omfattande dokumentation.

Den finns inte någon grund för kritik mot planeringen inför matchen. Denna ter sig tvärtom noggrant genomförd och baserad på vad som hänt vid tidigare derbyn där ordningsstörningar liknande dem som nu uppstod förekommit. Dessa erfarenheter har tillvaratagits och utgjort utgångspunkten för planeringen inför denna match. Genom fältstudien lades även en god grund för utvärdering av händelserna.

Kritiken mot polisinsatsen har i stor utsträckning gått ut på att det varit polisen som genom sin taktik och sitt uppträdande orsakat de omfattande ordningsstörningar som uppkom eller att dessa i vart fall förvärrats genom polisens agerande. Av dokumentationen och även av polismyndighetens yttrande framgår att man från polisens sida denna gång, liksom vid närmast föregående derby, valde att agera mer synligt än vad man gjort förr. Bakgrunden var lärdomar från dessa tillfällen men även önskemål från de deltagande klubbarnas säkerhetsorganisationer, bl.a. i anledning av att ordningsvakter tidigare hade skadats och var rädda. I linje med detta och på grund av den hotbildsbedömning som gjordes strax före matchen beslutade kommenderingschefen att frångå en tidigare taktik som inneburit att polisen varit avvaktande och defensiv; syftet var, som det får förstås, att bryta en utveckling där ordningsstörande delar av publiken fått mer eller mindre fritt spelrum. Man var från polismyndighetens sida medveten om att denna taktik i förhållande till dessa delar av publiken kunde leda till oroligheter och planerade insatsen med beaktande av denna risk.

Av beskrivningen från matchen framgår att det händelseförlopp som utspelade sig förlöpte inom ramen för den hot- och riskbildsbedömning som polismyndigheten planerat för. Polismyndighetens bild bekräftas av redovisningen i fältstudien, och den är inte heller oförenlig med det intryck som de samlade anmälningarna till JO ger. Enkelt uttryckt kan man säga att det synes ha blivit ungefär så som man kunde förvänta sig, givet den riskbild som förelåg och den taktik som valdes. Polisen tycks i huvudsak ha lyckats bemästra situationen, och matchen kunde också genomföras, låt vara med viss fördröjning. Därmed inte sagt att det inträffade från allmän synpunkt är godtagbart, tvärtom. Det är tydligt att många enskilda for illa och att långt fler kraftigt upprördes av vad de var med om och bevittnade. Antalet anmälningar till JO och deras innehåll är i sig ett skäl för att ta händelsen på stort allvar.

Den fråga som kan bedömas inom ramen för denna granskning är begränsad till om det är polisen som ska lastas för händelseutvecklingen i stort och därmed indirekt för de umbäranden av olika slag som enskilda utsattes för. Jag vill därvid inledningsvis understryka att det från JO:s synpunkt inte kan godtas att enstaka personer eller grupper av personer upplever sig så provocerade av en polisiär närvaro att de anser sig ha rätt att reagera med våld, hot och provokationer. Om detta likväl sker är det polisens skyldighet att ingripa i enlighet med sina befogenheter, inte att dra sig tillbaka och lämna fältet fritt för fortsatta ordningsstörningar. Det gäller även när ett ingripande på kort sikt leder till en förhöjd konfliktnivå. Det finns därför inget skäl att ifrågasätta den värdegrund polismyndigheten haft som utgångspunkt, när man inför denna insats valde en mer synlig och aktiv taktik än den passiva variant som tydligen misslyckats vid tidigare tillfällen. Överväganden med den utgångspunkten ska dock självfallet ställas mot risken för att ett polisiärt ingripande leder till en upptrappning som polisen inte förmår hantera på ett försvarbart sätt. I detta fall är det tydligt att polisinsatsen var så planerad och så dimensionerad att den valda taktiken kunde genomföras på i huvudsak det sätt som den var tänkt.

Mot denna bakgrund, samt med beaktande av det som framkommit och vad som anförts från polismyndighetens sida, kan det inte med fog hävdas att den i och för sig oacceptabla händelseutvecklingen berott på polisens agerande. Polisens roll i ett sammanhang som detta är att hantera stora risker för allvarliga ordningsstörningar som arrangerande parter inte är kapabla att ta ansvar för. De övergripande krav som därvid rimligen kan ställas har polisen såvitt framkommit levt upp till vid denna insats. Det finns därför inte grund för kritik mot polisinsatsen i stort.

Roten till de återkommande problem som inte sällan uppstår kring högriskevenemang – och som även i flera andra ärenden än detta aktualiserats i JO:s granskningsverksamhet – bör i stället för hos polisen sökas kring evenemangen som sådana, som tenderar att ge upphov till ordningsstörningar där enskilda människor utan egen förskyllan kommer i kläm på olika sätt. Det kan ifrågasättas om det allmännas insatser för att komma till rätta med dessa problem hittills varit tillräckliga. Saken bereds för närvarande i Regeringskansliet av en nationell samordnare. En kopia av detta beslut översänds därför dit, för kännedom.

Vid sidan av det som en granskning från JO:s sida är inriktad på – dvs. i detta fall polisens rättsliga befogenheter och skyldigheter – finns det skäl att uppmärksamma det sätt på vilket information lämnades under och inför matchen. Av fältstudien framgår att det saknats en genomtänkt syn på detta och att det bidrog till de närvarandes attityd till polisen. Detta är något som återkommer i de anmälningar som getts in till JO.

Av det material jag tagit del av framgår vidare att det inom polisen funnits god kännedom om vad som rört sig inom grupperna av risksupportrar inför matchen. Det framgår också att starkt polisfientliga uppmaningar legat ute på vissa webbplatser, uppmaningar som för övrigt synes ha gränsat till uppvigling enligt 16 kap. 5 § brottsbalken. Polismyndigheten har uppgett att man inför matchen informerade vissa aktörer om vad man visste. Det framgår inte i vad mån information även riktades till allmänheten och presumtiva åskådare. Polismyndigheten är självfallet bättre skickad än JO att avgöra vilka insatser i den vägen som bör göras inför ett evenemang som detta. Jag vill likväl, i anledning av den kunskap om vad som var i görningen som polisen satt inne med, påpeka att den allmänhet som överväger att bevista en idrottsarena kan ha ett berättigat anspråk på att få del av information om risker för upplopp och andra våldsamheter på och i anslutning till den aktuella arenan, eftersom sådana oroligheter kan innebära fara för i stort sett vem som helst som befinner sig i dess närhet. Det kan knappast uteslutas att en del av dem som utsattes för obehag skulle ha avstått från att gå på matchen om de varit medvetna om den bedömning polisen gjorde. Det torde inte minst gälla dem som hade barn med sig, en grupp som återfinns bland dem som vänt sig till JO. Om information av detta slag aktivt sprids torde den även kunna bidra till ökad förståelse för polisens närvaro och val av åtgärder vid högriskmatcher.

Kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som brustit i förberedelserna inför en s.k. högriskmatch

(Dnr 4480-2011)

Beslutet i korthet: Inför och efter en fotbollsmatch mellan Helsingborgs IF och Malmö FF på Olympia i Helsingborg uppstod allvarliga ordningsstörningar. Det föranledde polisen att anvisa Malmösupportrarna väg och att, efter matchen, avlägsna dessa med bussar till Malmö. Polismyndigheten i Skåne kritiseras för att dess förberedelser varit otillräckliga och för att vissa tvångsåtgärder, som vidtagits i hast, inte dokumenterats.

Det är tveksamt om avlägsnandet av Malmösupportrarna hade stöd i polislagen, men polisen kritiseras ändå inte för detta, eftersom det inte synes ha förelegat någon möjlighet att upprätthålla ordningen på ett mindre ingripande sätt.

Det inträffade väcker frågor som bör övervägas av statsmakterna. Beslutet tillställs därför den nationella samordnare som av regeringen tillsatts för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang, för kännedom.

Bakgrund och utredning

Anmälan

Ulf Nilsson och Helen Johansson anmälde Polismyndigheten i Skåne för hur myndigheten agerat mot tillresta fotbollssupportrar i samband med den fotbollsmatch som lördagen den 23 juli 2011 spelades på Olympia i Helsingborg mellan Helsingborgs IF och Malmö FF. Anmälarna framförde kritik mot polismyndighetens agerande såväl före som efter matchen. Av anmälan framgick huvudsakligen följande.

De Malmösupportrar som var på väg med tåg till Helsingborg underrättades om att de skulle släppas av redan vid stationen i Ramlösa, på grund av tekniska problem vid stationen Knutpunkten till vilken de var på väg. Efter att de hade gått av tåget fortsatte detta till Knutpunkten; uppgiften om tekniska problem hade således inte varit korrekt. I Ramlösa möttes de av poliser som inte kunde ge några svar på vad som hände. De bussar som hade utlovats och som skulle köra supportrarna till fotbollsstadion var inte på plats. Efter en lång väntan kom två bussar, vilka inte alls räckte till alla.

Till slut började folk att gå mot stadion. Det ösregnade. Polisen följde med. Vid ett tillfälle försökte polisen leda supportrarna åt fel håll i en korsning, trots att rätt väg var tydligt skyltad. När supportrarna trotsade polisens anvisningar började poliser att skrika och vifta med batongerna. Till slut släpptes supportrarna emellertid fram på vägen som ledde till stadion.

När matchen närmade sig sitt slut meddelade speakern att tågen till Malmö var inställda, vilket visade sig alls inte stämma. I stället för tåg skulle det finnas bussar utanför arenan för att transportera hem Malmösupportrarna. Utanför stadion väntade ett otillräckligt antal bussar. De som kom på bussarna tvingades att sitta på dessa i 30–45 minuter innan bussarna började köra mot Malmö. Under den tiden hade de inte tillåtelse att lämna bussarna. En av

bussarna gick sönder på väg till Malmö och blev stående. En passagerare som då försökte lämna bussen för att ta sig hem på annat sätt blev tillbakadragen av polis.

De som inte fick plats på bussarna fick stå instängda av polisen utanför stadion en lång stund innan de fick direktiv om att gå till Knutpunkten. De hann dock inte särskilt långt innan poliser började skrika åt dem att gå tillbaka. Efter en timmes väntan på fler bussar bestämde sig folk för att gå till Knutpunkten och ta tåget därifrån.

Efter cirka tio minuter kom polisen i fatt dem. Ett flertal piketbussar och ridande poliser blockerade därefter vägen för de cirka 150–200 supportrarna. Polisen bildade en ring runt dem, och där blev de stående i väntan på att bussar skulle anlända. Som längst tvingades en del personer vänta där i en timme och fyrtio minuter. Poliserna bemötte frågor med en nonchalant attityd. I gruppen befann sig även personer som skulle till andra ställen än Malmö. När de frågade hur de skulle göra möttes de av skrattande poliser som sade att de fick åka buss till Malmö och därefter vidare till sin hemort. Att det var i motsatt riktning var det ingen som brydde sig om. Valet var att sätta sig på bussen till Malmö eller att bli gripen.

Polismyndighetens handlingar

Bland polismyndighetens handlingar i ärendet fanns ett ”beslut enligt 24 § polislagen” fattat av polismästaren Ulf Sempert och daterat den 23 juli 2011. I beslutet redovisades inledningsvis situationen före matchen vid stationen Knutpunkten. Med hänvisning till förhållandena före matchen, den aggressivitet som båda lagens supporterklubbar visat och den svåra situationen som uppstått efter matchen, beslutade polismyndigheten att med tillämpning av 24 § andra stycket polislagen anvisa Malmö FF:s supporterklubb att följa viss väg, varvid supportrarna skulle anvisas till bussar som skulle köra dem till Malmö. I beslutet angavs att de supportrar som presenterat godtagbara skäl fick välja annan väg och färdsätt. Som grund för beslutet angav polismyndigheten bl.a. att det, mot bakgrund av Malmösupportrarnas uppträdande vid Ramlösa station några timmar tidigare, var helt utsiktslöst att erbjuda dem transport på frivillig väg. Den vidtagna åtgärden ansågs oundgängligen nödvändig för att undvika vidare sammandrabbningar mellan supporterklubbarna.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten i Skåne anmodades att yttra sig över anmälan, varvid myndigheten särskilt skulle beröra händelseförloppet efter fotbollsmatchens slut och de beslut som då fattades. Polismyndigheten (biträdande länspolismästare Hans Nordin) hänvisade till ett yttrande av Ulf Sempert och anslöt sig till dennes bedömningar. Ulf Sempert redogjorde inledningsvis för händelseförloppet före matchen, varvid bl.a. följande framgick.

Samtidigt som Malmö FF:s supporterklubb steg ombord på tåget i Malmö utvecklades situationen vid stationen Knutpunkten i Helsingborg på bara några minuter från att vara under kontroll till att övergå i våldsamma upplopp. Ett tusental personer stod utanför Knutpunkten. De skanderade slagord och

hindrade trafiken. Stämningen var mycket hätsk och aggressiv. Det var uppenbart att i vart fall ett hundratal personer var pådrivare i folkmassan och att de hade anlänt till platsen för att konfrontera Malmö FF:s supportrar. Ett stort antal personer kastade glasflaskor och cyklar mot polisen. Hotbilden mot några redan anlända supportrar till Malmö FF var så allvarlig att polis tvingades avfyra varningsskott. Polismyndigheten beslutade att tåget med Malmösupportrar skulle stoppas i Ramlösa utanför Helsingborg. I anslutning till beslutet om att stoppa tåget rekvirerades bussar till Ramlösa station. Detta skedde cirka tio minuter innan tåget anlände. Polisen hann på grund av tidsbrist endast med de mest nödvändiga förberedelserna inför tågets ankomst.

Vid ankomsten till Ramlösa informerades fotbollssupportrarna om att bussar var på väg och att dessa bussar skulle köra dem direkt till Olympia. Supportrarna skanderade omedelbart slagord mot polisen och började sedan, bara några minuter efter att tåget anlänt, att marschera från platsen.

De fotbollssupportrar som marscherade från Ramlösa mot Olympia eskorterades av polis. Den färdväg som anvisades var nödvändig för att förhindra att de två supportergrupperna möttes. Med anledning av detta valdes vid något tillfälle en omväg i stället för den snabbaste vägen till Olympia.

Vad avser händelseförloppet efter matchen och de beslut som då fattades angavs i yttrandet följande.

> Inför matchens slut fattade polismyndigheten beslut om att Malmö FF:s fotbollssupportrar i enlighet med 24 § polislagen, skulle anvisas väg från utgången på Olympia till tågstationen i Ramlösa med de bussar polisen hade rekvirerat. Detta beslut fattades för att de två supportergrupperna inte skulle få möjlighet att konfronteras med varandra, något som högst sannolikt hade inneburit allvarliga konsekvenser för deras egen och allmänhetens säkerhet. Sedan tågoperatören DSB First meddelat polisen att operatören vägrade köra fotbollssupportrarna till Malmö, meddelade polisens stab arenabefälet detta kl. 17.47. Meddelande om att tåg var inställda utropades efter matchens slut klockan 18.02 genom stadions högtalaranläggning. Omedelbart efter matchen uppstod oroligheter utanför Olympia. Oroligheterna eskalerade i sk. ”rusningar” mot den plats där Malmö FF:s supportrar samlats för att köras med buss från platsen. Sedan polisen hindrat Helsingborgssupportrarna från att ta sig fram till Malmö FF:s supportergrupp, samlades Helsingborgssupportrarna i stället i den närliggande Kärnanparken samt på stationen Knutpunkten. Eftersom tågoperatören låtit meddela att operatören inte kommer att köra Malmö FF:s supportrar till Malmö och fotbollssupportrarna sammantaget utgjorde en sådan omedelbar fara för ordningen och säkerheten, beslöt polismyndigheten att avlägsna Malmö FF:s fotbollssupportrar med bussar som skulle köra dem hem till Malmö. Mot bakgrund av fotbollssupportrarnas uppträdande vid Ramlösa station några timmar tidigare samt den svåra ordningssituationen utanför Olympia, ansåg polismyndigheten det vara helt utsiktslöst att erbjuda supportrarna transport på frivillig väg, varför polismyndigheten fattade beslut om att avlägsna dem med stöd i polislagen. Att skilja supporterklubbarna åt omedelbart efter matchens slut genom att transportera hem Malmö FF:s supporterklubbs medlemmar, var oundgängligen nödvändigt för att undvika vidare våldsamma upplopp och sammandrabbningar mellan supporterklubbarna med risk för svåra skador som följd. Mot bakgrund av den svårhanterliga situation och den hätska stämning det innebar att hålla supportergrupperna åtskilda utanför Olympia efter matchens slut fanns, enligt polismyndighetens uppfattning, inga alternativ till att avlägsna fotbollssupportrarna med stöd i 13 c § polislagen. Polis anvisade såle-

des väg till de bussar som väntade utanför Olympia. Genom s.k. selektering tilläts de supportrar som kunde presentera godtagbara skäl, att välja annan väg och färdsätt. Med undantag av en buss medföljde polispersonal i alla bussar.

I väntan på att fler bussar skulle anlända till Olympia, började en grupp Malmö FF-supportrar gå mot Helsingborgs centrum. Denna grupp stoppas på S:t Pedersgatan kl. 18.36 för att avlägsnas med stöd i 13 c § polislagen. Klockan 19.30 avlägsnas den första gruppen från S:t Pedersgatan med buss mot Malmö. Klockan 20.03 avlägsnas den sista gruppen fotbollssupportrar med buss från S:t Pedersgatan mot Malmö. Denna sista buss, liksom de övriga, körde från Helsingborg mot Malmö på motorvägen E6. Den lagstadgade tvåtimmarsfristen i 13 c § polislagen löpte ut med några minuters marginal när bussen anlände till Malmö. Att släppa av fotbollssupportrarna på motorvägen var givetvis inte tillåtet och enligt polismyndighetens uppfattning var det en mindre ingripande åtgärd att fullfölja bussfärden till Malmö jämfört med att släppa av fotbollssupportrarna i någon närliggande landsbygdsort.

Avslutningsvis vill jag understryka min uppfattning; att de polisiära beslut som fattades i samband med fotbollsmatchen den 23 juli 2011 var absolut nödvändiga för att förhindra konfrontation mellan anhängarna av de båda fotbollslagen. Med beaktande av det stora antalet inblandade fotbollssupportrar skulle en sådan konfrontation med säkerhet ha urartat i våldsamma upplopp med stora skador som följd.

Polismyndigheten har tillfrågats om de protokoll, som polismyndigheten enligt 27 § polislagen är skyldig att upprätta över beslut om avlägsnande. Myndigheten har upplyst att några sådana protokoll inte finns.

I ett beslut den 5 oktober 2012 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Inledning

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat (2 § polislagen).

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift 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 (8 § första stycket polislagen).

För att kunna utföra sitt uppdrag att förhindra störningar av den allmänna ordningen har polisen getts vissa särskilda befogenheter. Polismyndigheten har bl.a. rätt att anvisa deltagare i en folksamling att följa viss väg (24 § polislagen) samt att, under vissa förutsättningar, avvisa eller avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling (13 c § polislagen).

Rätten att anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg

Enligt 24 § andra stycket polislagen får polismyndigheten, i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, och om det

är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas, anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar.

Bestämmelsen är tillämplig både då en allvarlig ordnings- eller säkerhetsstörning har inträffat och då det finns risk för en sådan störning. Den kan tillämpas i mer allmänt förebyggande syfte. Det krävs dock att det finns en konkret risk för störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten (Berggren och Munck, Polislagen, 9:e uppl., s. 162 f.).

Avlägsnande av deltagare i en ordningsstörande folksamling

13 c § polislagen har följande lydelse.

> Om en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617), genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas.
>
> Om en åtgärd enligt första stycket är otillräcklig för att ordningen ska kunna upprätthållas får deltagarna i folksamlingen avlägsnas längre bort från området eller utrymmet än vad som får ske enligt det stycket (utvidgat avlägsnande). Ett utvidgat avlägsnande får inte verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna inskränks längre tid än två timmar.
>
> [– – –]

Bestämmelsen ger polisen möjlighet att avvisa eller avlägsna deltagare i en folksamling om folksamlingen stör den allmänna ordningen. Polisen kan inskränka prövningen till frågan om huruvida folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna ordningen eller om den utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen och om den person mot vilken ingripandet riktar sig kan betraktas som deltagare i folksamlingen. Det krävs inte att den som avlägsnas ska ha bidragit till ordningsstörningen. Det räcker att han eller hon betraktas som deltagare i en ordningsstörande folksamling.

Det är inte nödvändigt att alla deltagare i en ordningsstörande folksamling avlägsnas. Tvärtom följer det av de tidigare nämnda behovs- och proportionalitetsprinciperna att ingripandet inte får vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att upprätthålla eller återställa ordningen. Ett ingripande enligt bestämmelsen får alltså begränsas till vissa delar av en ordningsstörande församling, och enskilda deltagare kan undantas.

Polisen har inte rätt att med stöd av 13 c § polislagen omhänderta någon. Ett avlägsnande enligt den bestämmelsen får därför inte genomföras på ett sådant sätt att det i rättsligt hänseende blir att betrakta som ett omhändertagande. När det gäller skillnaden mellan åtgärderna avlägsnande och omhändertagande har ett allmänt riktmärke angetts vara att ett omhändertagande regelmässigt syftar till att föra en person till en plats, t.ex. en polisstation, medan ett avlägsnade syftar till att föra en person från en plats (se prop. 2008/09:131 s. 9).

Utvidgat avlägsnande får som framgått inte verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna inskränks under längre tid än två timmar. Denna tvåtimmarsfrist utgör en yttersta tidsgräns. Hur lång tid – inom ramen för fristen – som ett avlägsnande får pågå bestäms av omständigheterna i det enskilda fallet. Ett utvidgat avlägsnande får emellertid aldrig pågå längre än vad som krävs för att den allmänna ordningen på platsen där åtgärden vidtogs ska kunna upprätthållas. Vid den bedömningen är det framför allt av betydelse vilka möjligheter de som avlägsnats har att ta sig tillbaka och den risk för fortsatta ordningsstörningar som det kan medföra. Ju lättare det är att återvända, desto längre transport torde typiskt sett accepteras. Det innebär bl.a. att avsevärt kortare transporter torde komma i fråga på landsbygden än om det är frågan om ett storstadsområde med väl utbyggda kommunikationer. I likhet med vad som gäller för polisverksamhet i allmänhet ska en åtgärd enligt bestämmelsen verkställas med beaktande av proportionalitets- och behovsprinciperna (8 § polislagen). Det innebär bl.a. att endast sådana olägenheter för den som omfattas av ett utvidgat avlägsnande som är försvarliga med hänsyn till ändamålet med åtgärden kan accepteras. Även här är möjligheterna för dem som avlägsnats att återvända hem, eller till den plats från vilken avlägsnandet skett, av betydelse för bedömningen. Är möjligheterna starkt begränsade blir det fråga om att avlägsna personerna en avsevärt kortare sträcka än om det finns ett väl utbyggt kollektivtrafiknät med stor turtäthet (prop. 2008/09:131 s. 21).

Övrigt

Enligt 27 § polislagen ska protokoll föras över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Av ett sådant protokoll ska det framgå vem som har fattat beslutet om ingripandet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid detta. Ansvaret för att ett protokoll upprättas vilar i fråga om uppgifterna om beslutet på beslutsfattaren och i övrigt på den som är att anse som förman vid ingripandet.

Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen i FAP 100-2 (RPSFS 2000:15).

Bedömning

Allmänt

Anmälarnas kritik mot polisen går framför allt ut på att insatsen var dåligt organiserad, vilket ledde till avsevärda olägenheter för Malmösupportrarna, ordningsstörningar samt en allmänt upprörd stämning. Av den utredning som Polismyndigheten i Skåne redovisat och av den delvis mycket bristfälliga dokumentationen får anses framgå att anmälarnas kritik har en hel del fog för sig. Det får anses utrett att planeringen brustit och att insatserna i flera delar var improviserade. Polismyndighetens ansvar för det inträffade måste dock enligt min mening ses i ljuset av att – som myndigheten utvecklat i sitt yttran-

de – problemen kring s.k. högriskmatcher är svåra för polisen att hantera och av att det denna gång uppstod särskilda svårigheter som polisen inte kan lastas för att inte ha förutsett. Även om det inträffade är allvarligt nog noterar jag vidare att det såvitt här framkommit inte förekom några allvarliga personskador som kan sättas i samband med polisens åtgärder. Däremot är det uppenbart att många människor fick sin rörelsefrihet kringskuren och även utsattes för umbäranden av olika slag.

Polismyndighetens åtgärder mot gruppen Malmösupportrar

Före matchen

Mot bakgrund av hur situationen utvecklade sig vid stationen Knutpunkten har jag inga invändningar mot polismyndighetens åtgärd att låta Malmösupportrarna gå av tåget redan vid stationen Ramlösa, för att därefter anvisa dem väg till fotbollsstadion. Som framgått hamnade polisen dock i tidsnöd, vilket visar att förberedelserna borde varit bättre.

Efter matchen

Av utredningen har framkommit att polismyndighetens ursprungliga plan var att efter matchens slut anvisa Malmösupportrar väg till tågstationen i Ramlösa. Med hänsyn till hur situationen under dagen hade utvecklats och till rådande situation på plats får polismyndigheten anses ha haft laglig grund för detta. Nu omöjliggjordes planen av att polisen fick besked om att tågtransportören vägrade låta Malmösupportrarna åka med tågen.

Polismyndigheten beslutade då att i stället ”bussa” supportrarna till Malmö. Den dokumentation som finns avseende detta är polismästaren Ulf Semperts beslut, som hänvisade till 24 § polislagen. I realiteten var det fråga om ett beslut enligt 13 c § polislagen, vilket polismyndigheten numera även anfört till stöd för sitt agerande. Ett sådant beslut ska som framgått dokumenteras i protokoll, där det ska redovisas hur många personer som omfattas av åtgärden, var de befann sig vid ingripandet och vart de transporterats. Allt detta saknas här. Av den fullständiga frånvaron av dokumentation drar jag, med stöd även av vad som i övrigt framkommit, slutsatsen att åtgärderna beslutats i hast, utan den eftertanke lagstiftningen förutsätter.

Det är vidare tveksamt i vad mån 13 c § polislagen ger stöd för de åtgärder som vidtogs. Bestämmelsen gäller ”en folksamling, som […] genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna”. Deltagare i en sådan folksamling får avlägsnas, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Bestämmelsen torde i och för sig kunna tolkas så, att publiken vid ett idrottsevenemang betraktas som en folksamling inom vilken det kan finnas grupper som i olika grad stör ordningen. Efter matchen var det gruppen Helsingsborgssupportrar som utgjorde det större ordningshotet. Likväl riktades polisens åtgärder mot gruppen Malmösupportrar. Vid bedömningen av om detta bör föranleda kritik beaktar jag följande.

De befogenheter polisen anförtrotts i 13 c § polislagen har, sedda i sitt sammanhang, till syfte att ge polisen redskap för att avvärja ordningsstörningar.

De åtgärder som vidtas är inte att betrakta som sanktioner mot de personer som berörs av åtgärderna, vilket bl.a. framgår av att ingripanden får göras även mot enskilda som inte själva stör ordningen. Det överordnade intresset vid tillämpningen av denna och andra liknande bestämmelser i polislagen är att tillgodose den breda allmänhetens berättigade anspråk på ordning och säkerhet, inte att beivra lagöverträdelser. Det hindrar inte att behovet av ingripanden av detta slag ska övervägas noga och stå i proportion till det de syftar till att förhindra, vilket bl.a. innebär att tvångsåtgärder mot personer som utan egen förskyllan hamnat i oroligheter så långt möjligt ska undvikas. Ordningshållande åtgärder ska därför i första hand riktas mot dem som stör ordningen, men ingripanden med annan inriktning är inte uteslutna.

Med beaktande av detta anser jag att polismyndigheten, under de akuta förhållanden som här förelåg, inte bör kritiseras för de ordningshållande åtgärder som riktades mot gruppen av Malmösupportrar.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan Polismyndigheten i Skåne inte undgå kritik för den brist på organisation som enligt vad som framkommit förekom vid insatsen och för att vidtagna åtgärder inte dokumenterats i enlighet med gällande bestämmelser. Att min kritik mot polisen stannar vid detta betyder inte att förhållandena i övrigt varit godtagbara. De delvis allvarliga problem som uppkom under dagen hänger dock, som polismyndigheten berört i inledningen till sitt yttrande, ihop med de i sig oacceptabla ordningsstörningar som numera förekommer kring s.k. högriskmatcher. Såvitt gäller åtgärderna efter matchen anser jag mig inte ha grund för att ifrågasätta vad polismyndigheten avslutningsvis anfört, dvs. att de risker för upplopp m.m. som förelåg inte gav polisen något annat val än att ingripa på i huvudsak det sätt som skedde.

Övrigt

Det kan som framgått ifrågasättas i vad mån de åtgärder polisen i detta fall vidtog har stöd i polislagen. Även om jag under de särskilda omständigheter som här förelåg inte kritiserat polisen i denna del anser jag att saken bör uppmärksammas i samband med de överväganden som statsmakterna gör i fråga om högriskmatcher och liknande evenemang. Inte minst bör det klarläggas i vilken utsträckning enskilda medborgare utan egen förskyllan bör kunna bli föremål för polisiära tvångsingripanden.

Regeringen har i kommittédirektiv 2011:22 tillsatt en särskild utredare att i egenskap av nationell samordnare lämna förslag till hur brottslighet i samband med idrottsarrangemang kan motverkas. Mot den nyss angivna bakgrunden tillställs denne en kopia av detta beslut, för kännedom. Jag vill därvid även rikta den nationella samordnarens uppmärksamhet på den bristande samordning mellan polisen och företrädare för allmänna transportmedel som i detta fall tog sig uttryck i att en tågoperatör synes ha vägrat utföra sitt uppdrag, vilket fick avgörande betydelse för händelseutvecklingen.

Kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som utan erforderligt lagstöd avlägsnat fyra personer inför en högriskmatch och i samband med detta fotograferat dem

(Dnr 341-2012)

Beslutet i korthet: Vid en insats i samband med en fotbollsmatch avlägsnade polisen fyra män från en butik och körde ut dem från centrala Örebro. Ett avlägsnande är en form av frihetsberövande som utgör ett betydande ingrepp mot den enskilde. För att det ska få ske krävs konkret fara för ordningsstörningar eller för att brott ska begås. Ingen av dessa förutsättningar var uppfyllda. Polismyndigheten kritiseras även för att som en del av tvångsingripandet ha fotograferat männen och för att ingripandet inte dokumenterats korrekt.

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO ifrågasatte Adam S. Polismyndighetens i Örebro län beslut att avlägsna honom och tre andra personer från centrala Örebro med stöd av 13 § polislagen.

Av anmälan framgick bl.a. följande. Adam S., A.S., L.S. och T.M. var den 23 oktober 2011 tillsammans inne i en skobutik i Örebro. De hade innan de gick in i butiken noterat att det fanns en hel del poliser i området, och genom fönstret kunde de därefter se att några poliser utanför riktade uppmärksamheten mot dem. Ett antal poliser kom in i butiken och hämtade dem, varefter de fick sina identiteter kontrollerade och blev visiterade. Var och en av dem fick också titta in i en kamera och samtidigt uppge sitt namn och personnummer. De fick veta att de var misstänkta för att ha deltagit i en misshandel i närheten. Adam S. och T.M. kördes därefter av polis till en plats utanför Örebro där de informerades om att de skulle gripas om de visade sig i Örebro under de närmaste 24 timmarna. A.S. och L.S. kördes till en annan plats utanför Örebro.

Polismyndigheten i Örebro län (länspolismästaren Ebba Sverne Arvill) yttrade sig och anförde därvid inledningsvis följande.

> Det aktuella ingripandet har skett inom ramen för en större fotbollskommendering i Örebro i samband med att Örebro SK (ÖSK) och Malmö FF (MFF) möttes i allsvenskan den 23 oktober 2011.
>
> Matchen klassificerades som en s.k. högriskmatch. Utifrån tidigare historik av ordningsstörningar och sammandrabbningar mellan de två supporterlagen, bedömde polisen det vara av yttersta vikt att inför matchen hålla de båda grupperingarna åtskilda samt att beslagta och direktförverka pyrotekniska föremål och tillhyggen för att kunna trygga ordning och säkerhet.
>
> Under kommenderingen genomfördes totalt 93 ingripanden. Av dessa utgjorde sju avvisanden, fem avlägsnanden och tre omhändertaganden enligt 13 § polislagen samt 78 kroppsvisitationer enligt 19 § andra stycket polislagen. Sammanlagt togs cirka 30 pyrotekniska och andra föremål i beslag och direktförverkades. Fem anmälningar upprättades, varav en anmälan om misshandel, en anmälan om skadegörelse och tre anmälningar om brott mot ordningslagen (användande av pyroteknik på arenan).
>
> Den genomförda kommenderingen, vald strategi och verkställda ingripanden bedöms sammantaget ha bidragit till att matchen kunde genomfö-

ras på ett bra sätt samt att trygghet och säkerhet kunde upprätthållas, såväl utanför som inom arenaområdet.

Såvitt gällde det anmälda ingripandet upplyste myndigheten bl.a. att man strax före kl. 14.00 den aktuella dagen hade fått information om att MFF-supportrar attackerade ÖSK-supportrar vid restaurang Bells i Örebro. Innehållet i protokollen över ingripandet samt vissa andra skriftliga handlingar redovisades, liksom även de uppgifter som lämnats av sektorchefen Johan Wallenius, supporterpolisen Bo Österberg samt polisassistenterna Markus Winberg och Rickard Sätterman. Följande angavs.

Upprättad dokumentation

I anledning av ingripandena har fyra – i sak likalydande – protokoll upprättats, ett för var och en av de avlägsnade männen. I protokollen har angetts att avlägsnandena skett i syfte att avvärja straffbelagd handling. Som kompletterande uppgifter har angetts följande.

> I samband med att det varit bråk mellan supportergrupper (Örebro-Malmö) på Rest Bells på Nygatan görs India 453 uppmärksammade på att det finns ett antal anhängare till Malmö som skall finnas inne på en skoaffär intill Nygatan. Dessa personer pekas ut som delaktiga i bråket. Vidare skall det finnas ytterligare anhängare till Malmö på Burger King samt McDonald's.
>
> Personerna på Nilsson skor tas ut ur butiken och India 453 genomför PL 19 § 2 st. visitation. Efter detta beslutas att personerna skall avlägsnas från platsen med anledning utav att avvärja straffbelagd handling d.v.s. ytterligare bråk på platsen. Den omhändertagne […] avlägsnas till [...]

Av protokollen framgår att Adam S. och T.M. avlägsnats till Rejmes, medan L.S. och A.S. avlägsnats till Eurostop. Angivna platser ligger 3,7 km respektive 3,8 km utanför Örebro centrum.

I minnesanteckning, daterad den 23 oktober 2011, anges att det inträffat en misshandel i anslutning till restaurang Bells och att India 453 – bestående av bland annat sektorchefen Johan Wallenius – påträffat fyra personer som ska ha deltagit i bråket. De fyra har enligt minnesanteckningen kroppsvisiterats och därefter avlägsnats från platsen. Enligt upprättad anteckning har inga tillhyggen eller liknande anträffats vid kroppsvisitationerna.

I händelserapport T-20111023-0091 finns en notering, införd kl. 13:56, om att det varit bråkigt mellan supportrar på Bells på Nygatan. En person ska ha misshandlats och gärningsmannen ska enligt uppgift vara Malmösupporter. Ena supportergruppen finns enligt noteringen på Burger King.

Inhämtade uppgifter från berörda befattningshavare

Supporterpolisen Bo Österberg och ansvarige troppchefen/sektorchefen Johan Wallenius […] kom båda till restaurang Bells bara några minuter efter larmet om att MFF-supportar attackerat ÖSK-supportrar på restaurangen. Det låg en omkullvält stol och syntes ett mindre blodspår/stänk på marken utanför lokalen, men ingen av de som bråkat tycktes vara kvar på platsen. Det var tydligt att någon form av bråk eller slagsmål ägt rum på platsen, men ingen av de kvarvarande ville lämna några närmare uppgifter. Det gick inte heller i övrigt att få klarhet i vad som hänt på platsen.

I direkt anslutning till händelsen på Bells inkom uppgifter om att ett antal MFF-supportrar befann sig inne på Burger King på Drottninggatan,

ett 50-tal meter från Bells. Österberg, som då befann sig i korsningen Drottninggatan/Nygatan, fick samtidigt se några män som kom gående norrut på Drottninggatan, i riktning mot Burger King. Österberg kände inte igen dem som supportrar, men han noterade att de snabbt vek av in i en skoaffär på Drottninggatan och att de väl inne i butiken tycktes rikta mer uppmärksamhet på det som hände utanför affären än mot skohyllorna.

Österberg informerade Wallenius om att det fanns ett antal MFF-supportrar inne på Burger King och att det inne i skoaffären fanns några personer som betedde sig konstigt och som kunde ha varit inblandade i bråket på Bells. Wallenius gav en patrull i uppdrag att identifiera de supportrar som fanns på Burger King, medan en annan patrull begav sig till McDonald's längre söderut på Drottninggatan, där det enligt uppgift fanns ytterligare MFF-supportrar. Wallenius själv begav sig därefter till skoaffären. Allt detta hände mycket snabbt. På plats utanför skoaffären noterade Wallenius hur fyra män stod och tittade ut genom fönstren på affären. Då de upptäckte att de var iakttagna av polisen försvann de snabbt längre in i affären, som om de ville gömma sig. Wallenius beslutade att de fyra skulle kontrolleras närmare, för att se om de kunde sättas i samband med slagsmålet på Bells. De fyra visade sig samtliga vara hemmahörande i Örebro. Tre av personerna var inte tidigare kända av polisen, men den fjärde var en person som sedan tidigare var känd för att kunna ta till våld och med kopplingar till en av ÖSK:s risksupportrar. Wallenius beslutade om kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket polislagen, för att söka efter vapen/knogjärn m.m. Visitationen och identifieringen skedde utanför affären, då det bedömdes lämpligare att genomföra uppgiften där än inne i affären. Enligt Wallenius var det rörigt på platsen. Han hade radiotrafik i örat, samtidigt som han diskuterade med sin grupp och gav direktiv i radion till andra. Under det att Wallenius pratade i radion kom en medelålders man fram och sa att de fyra männen varit inblandade i det nyligen inträffade slagsmålet på Bells. Mannen gick snabbt från platsen innan ytterligare uppgifter kunde tas upp.

Enligt Wallenius fattades beslutet att avlägsna Adam S. och de tre andra utifrån en sammantagen bedömning av de uppgifter som fanns tillgängliga; dels supporterpolisens uppgifter och iakttagelserna av männens beteende i skoaffären, dels att den ena personen var känd sedan tidigare som våldsam och med kopplingar till en av ÖSK:s risksupportrar och slutligen att en förbipasserande man uppgett att de fyra varit inblandade i bråket på Bells. Syftet med ingripandet var dels att säkerställa den allmänna ordningen, dels att avvärja straffbelagd handling i form av misshandel eller liknande. Att det i ingripandeprotokollen endast angetts en grund – avvärjande av brottslig handling – beror enligt Wallenius på ett rent förbiseende. Det rådde vid tidpunkten för avlägsnandet inte några tvivel om att de fyra männen var hemmahörande i Örebro. Uppgiften i protokollen om att de fyra männen skulle varit MFF-supportrar avser enligt sektorchefen Wallenius endast den information man haft initialt. Efter att männen identifierats stod dock klart att så inte var fallet.

Anledningen till att de fyra avlägsnades i stället för att avvisas från platsen var enligt Wallenius att det i fotbollssammanhang sällan är verkningsfullt att endast avvisa personer eftersom de oftast kommer tillbaka. Det befann sig också ett större antal MFF-supportrar på Burger King och McDonald's som skulle kroppsvisiteras. Med hänsyn till detta och att det kunde antas att de fyra nyligen varit inblandade i bråk mellan supportergrupperna, bedömdes det finnas en uppenbar risk med att ha dem kvar i närheten av platsen. Innan männen avlägsnades fotograferades de.

Enligt Wallenius informerades Adam S. och de andra noggrant om anledningen till avlägsnandet och ingen av dem verkade särskilt förvånad över åtgärden. Anledningen till att de fyra avlägsnades till två olika plat-

ser var att de, utifrån den information som fanns tillgänglig, bedömdes utgöra en fara tillsammans. Wallenius var själv med vid avlägsnandet av L.S. och A.S. till Eurostop. Något förbud mot att återvända till centrum inom viss tid har enligt Wallenius aldrig uttalats i samband med avlägsnandet.

Det angavs därefter att polisassistenterna Markus Winberg och Rickard Sätterman hade verkställt avlägsnandet av Adam S. och T.S., att Sätterman inte kunnat minnas vad som sades vid avlägsnandet men att Winberg uppgett att Adam S. och T.M. informerats om att de var avlägsnade från centrala Örebro och att de inte fick gå tillbaks dit direkt.

I sin bedömning beträffande avlägsnandena hänvisade myndigheten till de skäl för besluten som redovisats av Johan Wallenius. Myndigheten framhöll också att Adam S., A.S., L.S. och T.M. anträffades mycket nära den lokal där det nyligen inträffade bråket mellan supportergrupperna ägt rum och anförde därefter följande.

Enligt polismyndighetens uppfattning får det utifrån de särskilda omständigheter som förelegat anses ha funnits fog för bedömningen att de fyra männen på ett eller annat sätt varit inblandade i det aktuella slagsmålet, även om händelsen inte utmynnat i någon anmälan om brott. Mot bakgrund härav och då supportergrupperna vid tillfället befunnit sig på en mycket begränsad yta i centrala Örebro, får det vidare anses ha funnits skäl för bedömningen av omedelbar fara för nya ordningsstörningar eller brottslig handling.

Enligt polismyndighetens bedömning kan det ingripandebeslut som fattats därför – vid en helhetsbedömning av vad som förevarit – inte anses felaktigt. Polismyndigheten anser därvid också att det utifrån de särskilda omständigheter som förelegat funnits fog för beslutet att avlägsna de fyra utan att först försöka avvisa dem från platsen. […]

Däremot finns enligt polismyndighetens uppfattning vissa tveksamheter kring den information som lämnats till Adam S. och T.M. i samband med avlägsnandet till Rejmes. Polismyndigheten konstaterar i denna del att ett avlägsnande enligt 13 § polislagen inte innebär någon befogenhet att inskränka en persons rörelsefrihet utöver vad som följer av själva avlägsnandet.

Angående den upprättade dokumentationen gjordes följande bedömning.

I upprättade ingripandeprotokoll anges att syftet med avlägsnandena varit att avvärja straffbelagd gärning. Enligt notering på protokollen har de fyra personerna utpekats som delaktiga i bråk på restaurang Bells och avsikten med ingripandena ska ha varit att avvärja ytterligare bråk på platsen. Trots att ingripandena även ska ha grundats på att det bedömts föreligga en omedelbar fara för att den allmänna ordningen skulle störas, så har detta av förbiseende inte kommit att antecknas i protokollen. På det sätt som den kompletterande informationen i protokollen utformats får man också uppfattningen att de fyra männen varit anhängare till MFF, trots att det efter identifiering ansetts klarlagt att så inte var fallet.

Polismyndigheten konstaterar i denna del, i likhet med de uttalanden som gjorts av JO i tidigare ärenden, att det såväl ur kontroll- som rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att ett ingripandeprotokoll på ett korrekt sätt återger samtliga de omständigheter som i det enskilda fallet lagts till grund för ett ingripande. Det får vidare anses vara av vikt att den information som lämnas i ett protokoll inte utformas på ett sådant sätt att det föreligger risk för missförstånd.

Polismyndigheten konstaterade att Adam S., A.S., L.S. och T.M. synes ha filmats i samband med identifieringen och att filmningen inte kunde anses ha skett genom frivilligt deltagande. Myndigheten bedömde att det sätt männen filmats på saknade rättsligt stöd, vilket man såg allvarligt på.

Avslutningsvis framhöll polismyndigheten att man – med anledning av vad som framkommit i fråga om brister i dokumentation, tveksamheter kring lämnad information samt den aktuella filmningen – underrättat berörda befattningshavare samt vidtagit åtgärder för att förhindra att liknande brister och felaktigheter upprepas.

I ett beslut den 12 mars 2013 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Om en person genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får polisen, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna personen från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Är en sådan åtgärd otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas (13 § polislagen).

Att en person genom sitt uppträdande *stör den allmänna ordningen* innebär att personens uppträdande innefattar ett angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten. Frågan om ett visst uppträdande stör den allmänna ordningen får inte avgöras från den begränsade synpunkten av vad som för den enskilde polismannen framstår som obekvämt eller olämpligt. En förutsättning för ett ingripande på grund av att någon genom sitt uppträdande *utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen* anses vara att faran är konkret, dvs. att den är bestämd till tid och rum. Ett omhändertagande får inte ske för att abstrakta, ännu inte konkretiserade faror ska avvärjas. Faran ska vidare ha uppkommit genom ett särskilt uppträdande från den som omhändertas. Som konkret fara kan knappast bedömas en persons blotta närvaro på en plats, även om det är känt att han brukar bråka och uppträda ordningsstörande. (Se Berggren-Munck, Polislagen, Zeteo 1 april 2012, kommentaren till 13 §.)

Ett ingripande enligt 13 § polislagen i syfte att *avvärja en straffbelagd handling* kan göras även i de fall då någon ännu inte gjort sig skyldig till brott. I förarbetena har det uttalats att det i sådana fall, för att en så kraftig åtgärd som ett omhändertagande ska få vidtas, bör vara en absolut förutsättning att det föreligger en omedelbar fara för brott (a.a.).

Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Av protokollet ska bl.a. grunden för beslutet framgå (27 § polislagen).

Bestämmelser om kameraövervakning med fast eller fjärrstyrd kamera finns bl.a. i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och 27 kap. 20 a–c §§ rättegångsbalken. I 28 kap. 14 § rättegångsbalken finns bestämmelser om fotografering med vanlig, ”handhållen” kamera i en förundersökning. I övrigt saknas det uttryckliga bestämmelser om fotografering med kameror av

det slaget. Sådan fotografering måste dock överensstämma med de allmänna bestämmelserna om polisens uppgifter i 2 § polislagen samt vara förenliga med allmänt gällande krav på behov och proportionalitet (jfr 8 § polislagen).

Bedömning

Det är uppenbart att de personer som avlägsnades inte själva genom sitt uppträdande störde den allmänna ordningen eller utgjorde någon fara för denna. Det fanns inte heller någon omedelbar fara för brott som kunde avvärjas genom ett avlägsnande av dem.

Av polismyndighetens yttrande framgår att avlägsnandebesluten i stället baserades på en helhetsbedömning av tillgänglig information, där ett antal faktorer spelade in (männens konstiga uppträdande, polisens kännedom om en av dem, platsen de befann sig på och den förbipasserande mannens uppgifter).

Jag har förståelse för att avlägsnanden av det slag som här användes för polisen framstår som ändamålsenliga i samband med högriskmatcher och att det kan te sig försvarligt att grunda dem på helhetsbedömningar. Ett avlägsnande – inte minst det som här förekom – är emellertid en form av frihetsberövande som utgör ett betydande ingrepp mot den enskilde. Varken lagtexten i 13 § polislagen eller rättskällorna i övrigt ger stöd för att sådana åtgärder får företas i andra situationer än de i lagtexten direkt beskrivna. Något utrymme för helhetsbedömningar av det slag som polismyndigheten hänvisat till finns alltså inte vid tillämpningen av denna bestämmelse. Bestämmelsen förutsätter vidare – till skillnad från vad som gäller vid avlägsnande av en folksamling enligt 13 c § polislagen (jfr JO:s beslut den 5 oktober 2012, dnr 4480-2011) – en individuell bedömning beträffande var och en som utsätts för ingripandet. I detta fall synes de fyra i stället ha bedömts som grupp. – Avlägsnandet har alltså skett utan erforderligt lagstöd.

I linje med vad polismyndigheten själv anfört är det från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt av grundläggande betydelse att åtgärder av det slag som här förekommit dokumenteras och att samtliga omständigheter som lagts till grund för ingripandet därvid återges korrekt. Den information som de upprättade ingripandeprotokollen i detta fall innehåller uppfyller inte dessa krav.

Det ligger i princip inom ramen för polisens allmänna befogenheter att ta bilder på människor som befinner sig på allmänna platser. Om en enskild person fotograferas som ett led i ett tvångsingripande mot vederbörande, krävs dock uttryckligt stöd i lag (se JO:s beslut den 25 september 2012, dnr 3445-2011). Något sådant stöd fanns inte.

Polismyndigheten i Örebro län ska sammanfattningsvis kritiseras för att utan rättslig grund ha avlägsnat och fotograferat de fyra männen. Polismyndigheten ska därutöver kritiseras för att de protokoll som upprättats varit bristfälliga.

Det som anmälts utgör ett ytterligare exempel på de problem som uppkommer i samband med högriskmatcher och på att dessa tenderar leda till att polisen känner sig tvingad att tänja på sina rättsliga befogenheter (jfr det nyss nämnda beslutet och JO:s beslut den 22 februari 2013, dnr 1444-2012). Även

detta beslut sänds därför till den nationelle samordnaren mot brottslighet i samband med idrottsevenemang, för kännedom.

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och en anställd där, som i strid med grundlagens krav på opartiskhet sökt sätta press på en av parterna i en tvist

(Dnr 232-2012)

Beslutet i korthet: En anställd vid polisens kontaktcenter, PKC, har efter kontakt med ett äldre par ringt upp ett företag och hävdat att företaget utfärdat en bluffaktura samt sökt förmå företaget att återta fakturan. Hon bedöms därvid självsvåldigt ha agerat som ombud för en part, utan lagstöd och i strid med grundlagens krav på opartiskhet. Hon har inte heller uppträtt i enlighet med de allmänna uppförandekrav som den rättsliga regleringen ställer på den som är anställd av polisen.

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO har Marcus Åberg, vid TM Direkt AB (bolaget), framfört kritik mot polisen och en anställd där. Han har bl.a. anfört följande.

I december 2011 besökte bolaget en kund för utförande av en beställd service av dennes fjärrvärmeanläggning. Under besöket framkom att kunden, av okänd anledning, inte längre ville ha någon service. Mot bakgrund av detta fakturerades kunden för de kostnader som var hänförliga till utkörningen.

Den 10 januari 2012 blev en kundtjänsthandläggare vid bolaget uppringd av Ulrika Viking som presenterade sig som polis. Ulrika Viking gjorde gällande att bolaget var ett s.k. blufföretag. Vidare uppgav hon att polisen skulle komma att inleda en utredning om bedrägeri för det fall bolaget inte strök den aktuella fakturan, vilket hon också krävde att bolaget skulle göra. Ulrika Viking återkom samma dag och även det samtalet gick i ungefär samma ton. Enligt Marcus Åberg hade Ulrika Vikings tillvägagångssätt upplevts som kränkande. Dagen efter ringde Ulrika Viking till kundtjänsthandläggaren och bad om ursäkt.

Marcus Åberg har gett in en inspelning av det första telefonsamtalet med Ulrika Viking.

Polismyndigheten i Stockholms län har yttrat sig genom biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson. I yttrandet redovisas upplysningar från polismästaren Pia Sjunnegård Dahlbom, chef för Roslagens polismästardistrikt, som ansvarar för polisens kontaktcenter där Ulrika Viking arbetar som civilanställd handläggare. Till polismyndighetens yttrande bifogades även synpunkter i form av ett samtal mellan Ulrika Viking och gruppchefen Fredrik Pahlberg.

Polismyndigheten lämnade följande information om bakgrunden.

> Polisens kontaktcenter (PKC) är en nationell verksamhet som har funnits sedan 2005. Uppgiften är att ta emot anmälningar, tips och upplysningar som kommer in via Polisens gemensamma telefonnummer 11414. Dess-

utom tar centret emot polisanmälningar som kommer in genom polisens webbplats www.polisen.se. Verksamheten bedrivs vid de sju polismyndigheterna i Hallands, Jönköpings, Västmanlands, Norrbottens, Skånes, Västra Götalands och Stockholms län. Samtliga PKC-enheter ansvarar gemensamt för hela landet. Samtalen fördelas inte efter någon geografisk princip, utan den operatör som är först tillgänglig besvarar samtalet oavsett var detta kommer ifrån. Efter granskning av förundersökningsledare vid något av de sju kontaktcentren överförs anmälan till berörd polismyndighet.

PKC-verksamheten regleras i Rikspolisstyrelsens (RPS) föreskrifter och allmänna råd om Polisens kontaktcenter (PKC), RPSFS 2008:4, FAP 150-0. Vidare har RPS tagit fram ett dokument som kallas Nationell rutinbeskrivning för Polisens Kontaktcenter. Det följer av 7 § FAP 150-0 att PKC ska ta emot, upprätta och granska anmälningar som kommer in till PKC på telefon. Efter granskning och i förekommande fall, beslut av förundersökningsledare vid PKC, ska anmälan överföras till berörd polismyndighets brottssamordningsfunktion för vidare hantering (8 §). Därutöver är de allmänna bestämmelserna i polislagen (1984:387), rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948) tillämpliga.

Det kan nämnas att förfarandet kring upptagande av anmälan i princip är oreglerat (till skillnad från förundersökningsförfarandet). Att en polisman har en skyldighet att ta upp en anmälan om brott som hör under allmänt åtal följer av 9 § första stycket polislagen. JO har i ett antal avgöranden uttalat att polisen har en sådan principiell skyldighet (t.ex. dnr 5054-2006 som gällde PKC).

Beträffande händelsen uppgav polismyndigheten följande.

Av den samtalsuppteckning […] som polismästardistriktet upprättat efter det samtal som gruppchefen Fredrik Pahlberg den 4 april 2012 höll med den civila PKC-operatören Ulrika Viking och då hon fick lyssna på CD-skivan som medföljde JO-remissen, framkommer bl.a. följande.

Ulrika Viking hade diskuterat ärendet gällande det äldre paret som fått vad de trodde var en ”bluffaktura” med en annan PKC-operatör och hon fick då förslaget att ringa upp företaget. Kollegan hade sagt att andra operatörer hade ringt upp företag på det viset. Hon förstod att hon lade press på företaget att ta tillbaka fakturan till det gamla paret när hon hotade med att upprätta en anmälan om bedrägeri. Hon fick en sådan sympati för det gamla paret och ville gärna hjälpa dem. Men redan snart efter samtalet kände Ulrika Viking att hon hade gjort fel. Hon hade under utbildningen till PKC-operatör under hösten 2011 (tre veckor med efterföljande praktik och handledning i tre veckor) fått lära sig att man inte ringde upp någon annan än målsägande och anmälare för att komplettera deras redan ingivna anmälan. Hon hade inte heller fått någon instruktion från någon förundersökningsledare (polis) eller någon civil arbetsledare på PKC om att ringa upp företaget. Ulrika Viking är mycket ångerfull och inser sitt misstag. Dagen efter händelsen ringde hon till företaget och bad om ursäkt, hon ringde även till det äldre paret och berättade att hon gjort fel och inte kunde hjälpa dem på det sätt som hon trott dagen innan. Nu har hon som praxis att alltid kontrollera med en förundersökningsledare innan hon kontaktar någon externt.

Det har vidare framkommit att någon polisanmälan i RAR-systemet inte har upprättats vare sig avseende Västmanlands län eller Stockholms län med anledning av telefonuppgifterna från det äldre paret i Västerås. Orsaken till att någon anmälan inte har upprättats har inte gått att utröna.

I sin bedömning angav polismyndigheten följande.

PKC-operatörens agerande att ringa upp det utpekade företaget och ställa krav samt hota om polisanmälan står i strid mot kravet om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF och det är därmed oacceptabelt. En brottsanmälningsmottagare ska självklart inte ta ställning i ett enskilt ärende och självsvåldigt agera utifrån sitt ställningstagande. Frågor till det utpekade företaget ska naturligtvis ställas inom ramen för förundersökningen av utredningspersonal. I det här fallet hade inte någon förundersökningsledare tagit ställning till om förundersökning skulle inledas eller inte. PKC-operatörens agerande står även i strid mot den s.k. uppförandekoden i 4 kap. 1 § polisförordningen som innebär att bemötandet av enskilda ska vara hövligt och korrekt. Vidare kan konstateras att agerandet faller utanför den i 4 § förvaltningslagen stadgade serviceskyldigheten.

Myndigheten kan dock konstatera att PKC-operatören själv insett sitt felaktiga beteende och dagen därpå ringt upp företaget och det äldre paret och bett om ursäkt för sitt agerande samt att hon senare vid samtal med sin chef uttryckt sin djupa ånger. Myndigheten anser att detta visar att PKC-operatören har förstått sin roll och att hon inte kommer att upprepa sitt felaktiga beteende.

Polismyndigheten anser vidare att de åtgärder som polismästardistriktet vidtagit och avser att vidta gällande utbildningsinsatser för PKC-operatörerna torde vara tillräckliga för att motverka att liknande situationer uppstår.

Avslutningsvis beklagar polismyndigheten det inträffade.

I ett beslut den 12 mars 2013 anförde *JO Axberger* följande.

Bedömning

Ulrika Viking har, när hon gjort sig till ombud för det äldre paret och sökt sätta press på det aktuella företaget, agerat utan erforderligt lagstöd och utanför sin befogenhet. Hennes agerande har, i linje med vad polismyndigheten konstaterat, varit självsvåldigt och dessutom stått i strid med grundlagens krav på opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Av 4 kap. 1 § polisförordningen framgår vidare att anställda inom polisen ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning; de ska uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet. Av ljudinspelningen från Ulrika Vikings samtal med bolagets företrädare framgår att hon inte har levt upp till dessa allmänna krav.

Ulrika Viking är inte själv polisman och har intagit en jämförelsevis underordnad ställning. Hon har tämligen omgående insett att hon handlat felaktigt och vidtagit åtgärder för att rätta till det hon gjort. Det sistnämnda borgar för att hon inte kommer att upprepa sitt misstag. Hennes agerande var dock så uppenbart otillbörligt att det trots dessa förmildrande omständigheter inte kan undgå kritik. Även Polismyndigheten i Stockholms län, i vars namn och verksamhet Ulrika Viking agerade, måste kritiseras.

Kritik mot Polismyndigheten i Gävleborgs län och en polisman där för att utredningsåtgärder vidtagits utan erforderligt lagstöd och i strid med grundlagens krav på opartiskhet m.m.

(Dnr 279-2012)

Beslutet i korthet: Sedan en person kontaktat polisen ringde en polisman upp ett företag och frågade om företaget var seriöst samt ställde andra frågor i brottsutredande syfte. I beslutet framhålls att det inte möter något rättsligt hinder att den som för polisens räkning tar emot anmälningar från allmänheten företar vissa inledande kontrollåtgärder. I detta fall har polismannen dock närmast gjort sig till ombud för en enskild person och vidtagit brottsutredningsåtgärder utan lagstöd. Det har även framkommit att hon inte uppträtt i enlighet med de allmänna uppförandekrav som den rättsliga regleringen ställer på en polisman.

Bakgrund och utredning

Tomas Cembraeus har anmält Polismyndigheten i Gävleborgs län och en polisassistent där. Av anmälan framgår bl.a. följande.

Han är verkställande direktör för Moderna Pensionsvalet Norden AB (bolaget). Den 24 november 2011 hade polisassistenten Malin Bohman ringt bolagets kundtjänst. Hon hade presenterat sig som polis och sagt att samtalet gällde en av bolagets befintliga kunder. Han ringde upp henne senare under dagen.

Under samtalet sade sig Malin Bohman representera en person vid namn Anna E. Han tyckte att det var besynnerligt att någon som sade sig vara polis samtidigt påstod att hon representerade en person som hon angav som ”sin kund”. Malin Bohman ställde ett antal frågor om bolagets verksamhet. Han förklarade vilka rutiner bolaget hade. Vidare uppgav han att det som Anna E. berättat inte kunde stämma, men att han skulle kontrollera ärendet mer grundligt för att se om man hade brustit i sina rutiner. Malin Bohman blev då upprörd och förklarade att den av bolaget bedrivna verksamheten var en s.k. bluffverksamhet. Hon gjorde gällande att bolaget hade lurat hennes kund och att det inte fanns något avtal. Malin Bohman hävdade även att han ljög för henne.

Han bad Malin Bohman att förklara vad hennes ärende gällde eftersom han inte förstod varför hon uppvisade sådant agg och otrevligt uppträdande. Malin Bohman förklarade att hon ringde på hennes kunds vägnar för att lösa den uppkomna situationen så att de skulle undvika att en polisanmälan upprättades mot bolaget för försök till bedrägeri. Han ifrågasatte då starkt Malin Bohmans agerande och professionalitet, eftersom det hon framförde kändes som ett hot och utpressning, där hon försökte använda sin ställning som påtryckningsmedel. Han frågade henne upprepade gånger om hon ringde i tjänsten som polis eller om samtalet gjordes av henne som privatperson, vilket hon besvarade med ”vad tror du”.

Dagen därpå tog bolagets kundtjänst kontakt med Anna E., och de redde ut vad som gått fel. Anna E. uppgav därvid att hon inte hade gjort någon polisanmälan mot bolaget, vilket Malin Bohman hävdat under telefonsamtalet.

Polismyndigheten i Gävleborgs län har yttrat sig genom den tillförordnade myndighetschefen Pär Langer. Till yttrandet bifogades upplysningar från polisassistenten Malin Bohman, som uppgav följande.

> Anna E och hennes far […] kom in och bad mig kolla upp ett företag som hette ”Moderna pensionsvalet”. Anna hade fått ett samtal från dem och hon stod då mitt i sitt jobb […]. Anna beskrev hur de försökte få henne att gå med i detta men hon blev osäker då hon hade mycket svårt att koncentrera sig […]. Anna sade då till säljaren att skicka hem information till henne så hon fick sätta sig in i vad det innebar, detta hörde också hennes kollegor.
>
> Sagt och gjort fick Anna ett brev hem från företaget och hon öppnade det inte på en gång och då hann det komma en faktura på nästan 700 kr från dem. Anna blev här väldigt förvånad och gick då in till Polisen och bad undertecknad att kolla vad det var för företag då hon hade blivit lurad tidigare.
>
> Jag gick då in på deras hemsida och försökte läsa mig fram och den såg seriös ut. Men i och med att jag skriver en hel del anmälningar inom bedrägerier och har med en del oseriösa företag att göra så beslöt jag mig för att ringa upp dem. Jag lämnade ett meddelande till en man som jag inte kommer ihåg vad han hette och han ringde upp mig från ”Moderna pensionsvalet”.
>
> Jag beskrev då mitt ärende att en kund till mig hade varit in och undrat och att jag skulle vara behjälplig henne. Jag frågade om de var ett seriöst företag och mannen blev upprörd och ifrågasatte varför jag ringde om jag ringde på privat väg eller som Polis, jag sade då naturligtvis som Polis som ville hjälpa allmänheten. Han sade då att jag visste inget om avtalsrätt, utan jag skulle göra mitt jobb i stället. Han sade vidare att deras företag aldrig skickar ut information till kunder utan att hon har då ingått avtal per telefon. Detta ifrågasatte jag då om det verkligen var ett seriöst sätt att få kunder på, Anna var ju inte alls medveten om att hon hade ”ingått ett avtal” med dem. Utan bad uttryckligen att de skulle skicka hem information. Mannen blev här väldigt otrevlig och ”gåpåig”. Som Polis och anmälningsupptagare gör jag ofta förstahandsåtgärder såsom att kolla upp företag mm för att överhuvudtaget se om det finns grund att göra en polisanmälan. Det är inget konstigt med detta och i 9 fall av 10 är det seriösa företag om svarar på ett trevligt sätt på mina frågor. Mannen från Moderna pensionsvalet var synnerligen otrevlig och mycket arrogant mot mig i sitt bemötande. Jag förstod heller aldrig varför han var det, om han inte hade haft något att dölja varför skulle han bli otrevlig och ifrågasätta varför jag ringde upp dem?
>
> Mannen bad om mitt hela namn samt min chefs namn vilket jag såklart lämnade ut då han ämnade anmäla mig för något. Jag har verkligen rannsakat mig själv och kan överhuvudtaget inte förstå om jag har gjort något fel? Jag hjälpte allmänheten med att ge service på en direkt fråga, är det fel så blir jag ju väldigt konfunderad. Låter obehagligt om man inte ska kunna ringa ett företag som säljer tjänster och ifrågasätta hur det har gått till då kunden inte tycks vara medveten om vad hon har ingått i för något och hon uppsöker då personligen Polisen tillsammans med sin far och ber om hjälp.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

> Den aktuella händelsen som nu är föremål för Justitieombudsmannens granskning avser åtgärder som vidtagits innan ett beslut om att inleda en

förundersökning fattats. Det samtal som polisassistent Bohman vidtagit har skett i syfte att kontrollera vissa uppgifter angående Moderna pensionsavtalet och det eventuella bedrägeriet som anmälaren ansåg sig ha blivit utsatt för av företaget.

Institutet förutredning finns inte omnämnt i lagstiftningen utan har vuxit fram efter hand. Trots avsaknad av regler har det dock allmänt ansetts att rättegångsbalkens regler bör tillämpas analogt. Det anses vidare vara förundersökningsledaren som har att föranstalta om den förutredning som behövs (SOU 1992:61 s 272). Redan det förhållandet att institutet förutredning är oreglerat och alltså inte innehåller några skyldigheter eller rättigheter för enskilda innebär att tillämpningsområdet är begränsat och användandet av detta institut bör ske med försiktighet (Fitger, Processrätt, kommentar till rättegångsbalken).

Polismyndigheten anser att de åtgärder som polisassistent Bohman vidtagit får anses vara hänförliga till en s.k. förutredning då syftet har varit att berika beslutsunderlaget för en eventuell förundersökning. Bohman uppger att hon anser att det ingår i hennes arbetsuppgifter såsom anmälningsmottagare att göra vissa kontrollåtgärder i samband med att en person inkommer till polismyndigheten och vill göra en polisanmälan. Bohman har dock ingen delegation att fatta beslut om att inleda förundersökning för polismyndighetens räkning.

Av vad som framkommer i anmälan till Justitieombudsmannen innehöll det telefonsamtal som Bohman haft med den verkställande direktören ett antal detaljerade frågor om ett eventuellt avtal med en påstådd kund som besökt Bohman på polisstationen. Bohman uppges vidare ha uppträtt oprofessionellt samt ifrågasatt företagets seriositet, det senare bekräftas även av Bohmans egen redogörelse av telefonsamtalet.

Polismyndigheten anser att innehållet i det aktuella telefonsamtalet inte skett i överensstämmelse med vad som får anses ingå i en förutredning. Telefonsamtalet kan vid en granskning i efterhand liknas vid ett förhör, vilket enligt rättegångsbalkens regler får vidtas endast inom ramen för en förundersökning. I aktuellt fall har dock Bohman vidtagit dessa åtgärder innan ett beslut om att inleda förundersökning fattats. Myndigheten anser dock att Bohman agerat utifrån vad hon antagit har varit hennes arbetsuppgifter då det inte funnits klara rutiner för dessa typer av åtgärder. Mot bakgrund härav förtjänar myndigheten kritik för det inträffade.

Myndigheten har med anledning av det inträffade sett över rutinerna och har beslutat om rutinförändringar. Förutredningar ska endast ske efter beslut av behörig förundersökningsledare. Anmälningsupptagare ska därmed direkt ta kontakt med förundersökningsledare då det inkommit anmälningsuppgifter som eventuellt kan behöva kompletteras eller kontrolleras vidare innan ett beslut i förundersökningsfrågan fattas.

Myndigheten vill vidare framföra att det är av största vikt att polisanställda i sitt uppträdande gentemot allmänheten inger förtroende och aktning. Polismyndigheten anser det därför beklagligt att företrädaren för företaget uppfattat en av myndighetens anställda som otrevlig och oprofessionell.

I ett beslut den 12 mars 2013 anförde *JO Axberger* följande.

Bedömning

Det är naturligt – och möter inte heller något rättsligt hinder – att den som för polisens räkning tar emot anmälningar från allmänheten företar vissa inledande kontrollåtgärder i samband med detta. Det är emellertid tydligt att Malin Bohman gått väsentligt längre än vad som är godtagbart och rättsenligt. Hon synes dels närmast ha gjort sig till ombud för Anna E., dels ha vidtagit direkta

brottsutredningsåtgärder. Jag instämmer även i polismyndighetens bedömning att det hon bl.a. gjorde kan liknas vid ett sådant förhör under förundersökning som endast får hållas inom ramen för en förundersökning. Det är således klarlagt såväl att hon vidtagit utredningsåtgärder utan erforderligt lagstöd som att hon agerat utanför sin befogenhet och i strid med grundlagens krav på opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Malin Bohman har upplyst att det vore obehagligt om hon inte får ge service till allmänheten på det sätt som skett och att hon kan inte förstå vad hon gjort för fel. Det är anmärkningsvärt att hon, som är polisman, ännu inte synes ha kommit till insikt om att hon agerat felaktigt.

Av 4 kap. 1 § polisförordningen framgår vidare att anställda inom polisen ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning; de ska uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet. Det som framkommit visar att Malin Bohman inte har motsvarat dessa allmänna krav.

Malin Bohman och Polismyndigheten i Gävleborgs län, som tagit på sig ansvaret för det sätt på vilket ärendet handlades, ska sammanfattningsvis kritiseras för de åtgärder som företogs gentemot Tomas Cembraeus och det företag där han är verkställande direktör. Malin Bohman förtjänar dessutom kritik för att hon uppträtt på ett sätt som inte motsvarar de krav som ställs på en polisman.

Kritik mot Polismyndigheten i Uppsala län, som bedömt larmsamtal på ett felaktigt sätt

(Dnr 4070-2011)

Beslutet i korthet: Polisen mottog flera larmsamtal gällande ett bråk i en lägenhet. Samtalen ansågs inte kräva omedelbar polisinsats. Situationen eskalerade emellertid, och slutade med att en person knivskars till döds. Polisen har inledningsvis haft fog för att inte prioritera ärendet men borde ha ändrat sin bedömning när det stod klart att situationen blivit mer akut.

Bakgrund och utredning

Daniel N. anmälde Polismyndigheten i Uppsala län till JO. I anmälan framförde han kritik mot polismyndighetens agerande i anledning av att han och andra hade ringt larmnumret 112 för att rapportera att en våldsam person försökt döda honom och slagit sönder hans ytterdörr m.m. Av anmälan framgick följande.

Den 20 augusti 2010 hade Daniel N. besök i sin bostad av några vänner och en bekant till dessa som han själv inte kände, Christian U. Sällskapet stannade över natten. På morgonen visade det sig att någon hade slagit sönder toaletten. När Daniel N. frågade Christian U. om detta blev denne upprörd och hotfull. Efter att Christian U. därefter hade lämnat lägenheten ringde Daniel N. till polisen för att göra en polisanmälan avseende skadegörelse. Klockan var då runt 8.30. Polisen svarade att han skulle kontaktas. Efter ungefär en halvtimme ringde han återigen polisen, men fick samma svar.

En stund därefter kom Christian U. tillbaka till lägenheten och bankade på dörren. Christian U. såg påverkad ut, höll i ett halvmeterlångt ”spärrskaft” och betedde sig väldigt aggressivt och hotfullt. Christian U. hade fått för sig att hans tillhörigheter fanns i lägenheten och skrek bl.a. att han skulle hämta sin fars gevär och skjuta Daniel N. i huvudet. Daniel N. försökte att stänga dörren men Christian U. förhindrade detta. Till slut svingade Christian U. spärrskaftet mot Daniel N:s huvud. Slaget missade eftersom Daniel N. i sista stund lyckades dra igen dörren. Därefter slog Christian U. flera gånger mot dörren innan han lämnade platsen.

Daniel N. ringde 112 och blev kopplad till polisen. Han berättade att Christian U. hade kommit tillbaka och försökt döda honom och att polisen måste komma på en gång. Polisen svarade att de skulle komma. Efter 35 minuter ringde han 112 igen och frågade om de skulle komma snart. Han fick samma svar som tidigare.

Senare ringde det på dörren. När Daniel N. öppnade dörren visade det sig att det var Christian U. som hade återkommit. Christian U. slet upp dörren och började skrika och bete sig än mer aggressivt och hotfullt än tidigare. En kamrat som befann sig i lägenheten ringde 112 och berättade att Christian U. hade kommit tillbaka. Polisen svarade att man borde stänga dörren, vilket emellertid inte gick.

Det slutade med att Christian U. tog sig in i lägenheten och attackerade Daniel N., varvid denne högg Christian U. i axeln med en kniv. Daniel N.

lyckades därefter få Christian U. ut ur lägenheten, varefter han omedelbart ringde 112 och sade att de måste skicka en ambulans. Enligt Daniel N. dröjde det ca 20 minuter innan ambulansen anlände och när den väl hade anlänt ville ambulanspersonalen inte gå fram till Christian U. utan polisens hjälp. Såväl SOS Alarm som ambulanspersonalen ringde polisen och frågade när dessa skulle komma. När polis väl kom till platsen hade Christian U. redan avlidit.

Det visade sig senare att även Christian U. själv vid två tillfällen under morgonen hade ringt polisen.

Polismyndigheten i Uppsala län (länspolismästaren Erik Steen) lämnade följande redogörelse för händelseförloppet.

> Klockan 09.33 ringer Daniel N. till polismyndighetens länskommunikationscentral och berättar att Christian U. nyss varit hemma hos Daniel N. och slagit sönder dennes dörr med någon form av verktyg. Vid detta samtal framkommer inga uppgifter om att Daniel N. själv varit nära att träffas av slag eller liknande. Ärendet rubriceras därav som skadegörelse där gärningsmannen avvikit och får prioriteringsgraden (3) ”rutin”. Daniel N. får besked om att han kommer att kontaktas av polis senare under dagen för anmälansupptagning då inga lediga patruller finns tillgängliga vid denna tidpunkt.
>
> Klockan 09.48 ringer Christian U. till länskommunikationscentralen och vill anmäla Daniel N. för misshandel samt stöld av tröja. Ärendet rubriceras som misshandel med prioriteringsgrad (3) ”rutin”. Ansvarig operatör som tagit emot detta samtal uppger att han inte i dagsläget minns händelsen i detalj men att prioriteringsgraden ”rutin” vanligtvis används i de fall där den påstådda misshandeln redan ägt rum och parterna därefter befinner sig på olika adresser samt att båda parterna, på var sitt håll, kontaktat polis för anmälansupptagning. Denna händelserapport länkas till den händelserapport som sedan tidigare upprättats med anledning av Daniel N:s samtal.
>
> Klockan 10.05 ringer återigen Daniel N. till länskommunikationscentralen och undrar varför polis inte kontaktat honom ännu med anledning av att han ville anmäla skadegörelse på sin dörr. Daniel N. uppger i detta samtal att Christian U. i samband med skadegörelsen försökt attackera Daniel N. med verktyget. Daniel N. upplyses på nytt om att han kommer att bli kontaktad av polis senare under dagen. Detta samtal föranledde ingen förändring av den tidigare prioriteringsgraden av ärendet med hänsyn till alla kända omständigheter från tidigare samtal av både Daniel N. och Christian U.
>
> Cirka klockan 10.15 ringer Christian U. på nytt och undrar varför polis inte kontaktat honom med anledning av att han beställt polis tidigare. Christian U., som befinner sig på en annan adress än Daniel N., informeras återigen om att det inte finns någon ledig polisiär resurs för tillfället, men att han kommer att kontaktas under dagen för en anmälansupptagning om den uppstådda dispyten mellan honom och Daniel N. Christian U. ifrågasätter polisens prioritering genom att fråga om han ska gå hem till Daniel N. och bli knivhuggen i syfte att få sitt ärende högre prioriterat. Christian U. avråds från att göra detta och informeras återigen om att han kommer att kontaktas under dagen för anmälansupptagning.
>
> Vakthavande befäl har i sina synpunkter uttalat att han inte vid detta tillfälle fick kännedom om Christian U:s uttalande om att han ville påskynda den polisiära resursen genom att gå till Daniel N. och bli knivhuggen. Detta kom till vakthavande befäls kännedom först efter klockan 11.38 då knivdådet redan ägt rum. Vakthavande befäl säger dock att denna omständighet med all sannolikhet inte hade föranlett en prioriterings-

förändring då uttalandet beskriver ett hypotetiskt händelseförlopp där Christian U. själv inte är tilltänkt gärningsman.

Klockan 10.36 ringer Susanne E., en väninna till Daniel N. som befinner sig i Daniel N:s bostad. Hon uppger i samtalet att Christian U. åter kommit till adressen och att han är hotfull och skriker ute i trapphuset där Daniel N. då också befinner sig. Susanne E. blir uppmanad att ta med sig Daniel N. in i bostaden och stänga dörren. Vakthavande befäl uppger avseende denna omständighet att samtalet inte föranledde någon förändring av prioriteringsgraden eftersom de kända omständigheterna tydde på att det var två bekanta som blivit ovänner över sönderslagna och kvarglömda tillhörigheter.

Vakthavande befäl uppger vidare att Daniel N:s och Christian U:s vilja att polisanmäla det inträffade skulle tillgodoses under dagen, men behovet bedömdes inte som trängande, utan den uppmaning som Susanne E. fick om att ta med sig Daniel N. in i bostaden bedömdes som tillräcklig vid denna tidpunkt. Vakthavande befäl uppger vidare att han nu i efterhand givetvis skulle ha fattat beslut om att omprioritera resursen redan i detta läge, men att denna hypotetiska förändring ändå inte hade kunnat påverka utfallet eftersom knivdådet hade hunnit äga rum innan den aktuella polispatrullen kommit till platsen.

Klockan 10.41 ringer Daniel N. till SOS Alarm och berättar att han knivhuggit Christian U.

Klockan 10.44 ringer SOS Alarm till polismyndighetens länskommunikationscentral och vidarebefordrar Daniel N:s uppgifter om att denne knivhuggit Christian U.

Klockan 10.47 beordras närmaste polispatrull bestående av två poliser till den aktuella adressen. Ärendet prioriteras om till (2) ”hög”. Vakthavande befäl uppger angående denna omprioritering att det inte har någon praktisk betydelse att det aktuella fallet graderades till (2) ”hög” istället för (1) ”omedelbart” då det vid detta tillfälle inte fanns några andra konkurrerande ärenden med motsvarande angelägenhetsgrad. Patrullen som blir beordrad klockan 10.47 befinner sig i Enköping när larmet inkommer. I samtalet med SOS Alarm förs en diskussion huruvida den singelpatrull som befinner sig närmare Bålsta ska beordras. Det beslutas dock att singelpatrullen ur ett säkerhetsperspektiv inte ska beordras till adressen med anledning av den allvarliga händelsen utan att det krävs en polispatrull med minst två poliser för det aktuella larmet. Därefter beordras ytterligare patruller från Uppsala till platsen.

Klockan 10.49 vidarebefordrar SOS Alarm samtal från ambulanspersonalen till länskommunikationscentralen. Ambulanspersonalen meddelar att de är på plats och har omhändertagit Christian U. och att de behöver polis till platsen.

– – –

Klockan 10.59 anländer den första patrullen till platsen och Daniel N. grips klockan 11.02.

Till polismyndighetens yttrande bifogades sparade ljudfiler från telefonsamtal.

Polismyndigheten upplyste vidare att en anmälan om misstänkt tjänstefel hade upprättats såvitt avsåg handläggningen av de inkomna telefonsamtalen till länskommunikationscentralen, men att åklagare beslutade att inte inleda någon förundersökning med motiveringen att uppgifterna i ärendet inte gav anledning att anta att något brott som hörde under allmänt åtal hade förövats.

Polismyndigheten redogjorde för den rättsliga regleringen på området, och anförde följande.

I 5 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om den datoriserade rutinen för polismyndigheternas kommunikationscentraler (KC-Polis) (RPSFS 2001:17, FAP 171-2) framgår vilka uppgifter som ska skrivas in i KC-Polis. Bland annat framgår det av punkt 3 i nämnda bestämmelse att uppgift om uppdragets prioritet med angivande av prioritetsgraderna 1, 2, 3 eller 4 ska registreras. Av de allmänna råden som följer av denna bestämmelse framgår vidare att prioriteringsgraderna anges enligt följande:

Prioritet 1 – Ingripande ska ske omedelbart

Prioritet 2 – Ingripande ska ske så snart som möjligt

Prioritet 3 – Ingripande sker senare

Prioritet 4 – Inget ingripande ska ske.

Polismyndigheten redovisade därefter följande bedömning.

I Daniel N:s anmälan till Justitieombudsmannen uppger Daniel N. att hans första samtal till polismyndigheten ska ha skett cirka klockan 08.30. Denna uppgift stämmer inte, då det första samtalet som inkommer från Daniel N. sker klockan 09.33. I detta samtal framkommer endast uppgifter om att en skadegörelse skett på den aktuella adressen vid en tidigare tidpunkt. Denna händelse rubriceras som skadegörelse och då inga lediga resurser finns för denna anmälansupptagning får Daniel N. besked om att han kommer att bli kontaktad under dagen av polis. De resurser, som vid denna tidpunkt finns tillgängliga, är upptagna med en trafikkontroll där ett misstänkt rattfylleri utreds.

Daniel N. ringer på nytt till länskommunikationscentralen klockan 10.05. De uppgifter Daniel N. i sin anmälan till Justitieombudsmannen påstår att han lämnar till polismyndigheten framkommer inte heller vid detta samtal. Daniel N. uppger inte att Christian U. återkommit vid ett nytt tillfälle utan refererar till sitt tidigare samtal. De uppgifter som rent faktiskt framkommer är att Daniel N. undrar när han ska bli kontaktad av polis för anmälansupptagning.

Nästa samtal från Daniel N:s bostad till länskommunikationscentralen sker av Susanne E. klockan 10.36. Under detta samtal framkommer det uppgifter om att Christian U. befinner sig ute i trapphuset med Daniel N. Under samtalet hörs högljudda röster. Vakthavande befäl gör bedömningen att läget inte är akut då det med hänsyn till alla kända omständigheter enbart förefaller vara två bekanta som är ovänner. Beskedet att Susanne E. ska ta med sig Daniel N. in i bostaden och stänga dörren anses därför vara tillräckligt då den polisiära resurs som fanns tillgänglig fortfarande var uppbunden med utredning avseende det misstänkta rattfylleriet.

Polismyndigheten anser att vakthavande befäls bedömning avseende prioriteringsgrader på de inkomna samtalen från Daniel N. och Susanne E. är korrekta utifrån den information som framkom vid samtalen samt det aktuella resursläget.

Avseende Christian U:s samtal, varav det första inkom klockan 09.48 och det andra cirka klockan 10.15, anser polismyndigheten att den beslutade prioriteringsgraden inte bör kritiseras. Den information som lämnas av Christian U. visar att Daniel N. och Christian U. befinner sig på olika adresser och att läget inte är akut. Christian U. är något provocerande under sitt andra samtal och uttalar tydligt att han är missnöjd med att polisen inte tar kontakt med honom omedelbart. Han för ett hypotetiskt resonemang om att besöka Daniel N:s bostad för att själv bli knivhuggen för att påskynda en polisiär insats. Avseende denna del har vakthavande befäl yttrat att han vid detta tillfälle inte fick kännedom om just det hypotetiska resonemanget, men att denna omständighet med all sannolikhet ändå inte

inneburit en prioriteringsförändring med hänsyn till alla omständigheter som var kända i ärendet då.

Klockan 10.44 kontaktar SOS Alarm länskommunikationscentralen och vidarebefordrar Daniel N:s uppgifter om att denne knivhuggit Christian U. Under detta samtal sker en kortare diskussion om de aktuella omständigheterna och det beslutas att den polisiära patrullen, bestående av enbart en polis, som befinner sig närmast adressen, inte ska skickas, ur ett säkerhetsperspektiv. Klockan 10.47 beordras därför närmaste patrull med två poliser till adressen. Prioriteringsgraden ändras till (2) ”hög” och den aktuella patrullen avbryter utredningen kring det misstänkta rattfylleriet i Enköping och anländer därefter klockan 10.59 på den aktuella adressen i Bålsta. Klockan 10.49 meddelar ambulanspersonalen att de omhändertagit Christian U. för vård.

Polismyndigheten anser att den bedömning som gjorts är korrekt. Prioriteringsgraden ändras och en polispatrull är på plats på adressen 12 minuter efter att SOS Alarm vidarebefordrat uppgifter om att ett knivdåd skett. Bedömningen att singelpatrullen inte skulle beordras ifrågasätts inte av myndigheten, med hänsyn till uppgifterna om att det befann sig ett flertal personer på den aktuella adressen. Klockan 10.57 inkommer uppgifter från ambulanspersonal att Christian U. avlidit av sina skador och med anledning därav upprättas en särskild händelserapport med rubricering ”mord/dråp”, för att på ett bättre sätt kunna dokumentera alla åtgärder i ärendet.

Sammanfattningsvis anser polismyndigheten att den aktuella händelsen är mycket tragisk. Om alla de omständigheter som är kända i ärendet idag, varit kända för polismyndigheten redan innan knivdådet skett hade en annan prioritering av ärendet kunnat göras. Polismyndigheten anser dock att ansvarigt vakthavande befäl hanterat händelsen på ett korrekt sätt utifrån de omständigheter som förelegat vid beslutstillfällena. Totalt har det till länskommunikationscentralen inkommit fem samtal från enskilda angående den uppkomna dispyten; två från Daniel N., två från Christian U. och ett från Susanne E. De bedömningar som gjorts vid varje inkommet samtal har baserat sig på de uppgifter som lämnats vid samtalen och de prioriteringsgrader som beslutats får därför anses vara korrekta, utifrån lämnade uppgifter av de enskilda. Därefter har ärendet omprioriterats och en polispatrull har beordrats till platsen omedelbart efter att SOS Alarm meddelat att ett knivdåd skett.

Polismyndigheten anser således att de beslut som fattats av involverad personal i aktuellt ärende inte bör kritiseras.

Daniel N. kommenterade polismyndighetens yttrande. Han uppgav bl.a. att hans två första samtal skedde till polisens direktnummer, eftersom ärendet då inte var akut, och att det kan vara skälet till att de inte finns med bland de inspelade samtalen.

Uppsala tingsrätts lagakraftvunna dom i mål B 5322-10 inhämtades. Av den framgår att Daniel N. i anledning av det inträffade dömdes för grov misshandel och vållande till annans död till tre och ett halvt års fängelse.

I ett beslut den 9 juni 2012 anförde *JO Axberger* följande.

Bedömning

Det har inte kunnat utredas vad som förekom vid de två samtal till polisen som Daniel N. har uppgett att han ringde runt kl. 8.30 respektive 9.00. Daniel N. har dock själv angett att hans ärende då gällde anmälan om skadegörelse och att saken inte var akut. Det är inte heller klarlagt vart samtalen ska ha ringts. För bedömningen av hans anmälan har uppgifterna om dessa samtal marginell betydelse och jag bortser i det följande från dem.

Det första dokumenterade telefonsamtalet mellan Daniel N. och polismyndighetens länskommunikationscentral (LKC) registrerades kl. 9.33. Som polismyndigheten har anfört i sitt yttrande till JO framkom vid detta samtal inga uppgifter om att Christian U. skulle ha försökt att misshandla Daniel N. Klockan 9.48 ringde Christian U. LKC och ville anmäla Daniel N. för misshandel och stöld. Klockan 10.05 ringde Daniel N. åter till LKC. Han hänvisade då till vad han tidigare anmält. Han berättade också att Christian U. i samband med den tidigare skadegörelsen av ytterdörren hade försökt att attackera honom med en stor skiftnyckel. Han undrade varför polisen inte hade ringt upp honom ännu. – Att polisen i det här läget inte ”prioriterade upp” ärendet kan jag inte ha några invändningar emot. Såväl Daniel N. som Christian U. hade i sina samtal beskrivit ett avslutat händelseförlopp och det fanns i den information som polisen fått inga indikationer på det som komma skulle.

Runt kl. 10.15 ringde även Christian U. tillbaka och undrade när polis skulle komma. När han informerades om att andra ärenden hade högre prioritet blev han upprörd och ett åtminstone delvis förvirrat meningsutbyte följde. – Inte heller detta samtal krävde enligt min mening omedelbara åtgärder.

Klockan 10.36 kopplades Daniel N:s kamrat, Susanne E., till LKC. Hon hänvisade till Daniel N:s tidigare samtal med polisen och berättade att Christian U. hade kommit tillbaka och nu stod i trapphuset och gapade och skrek och hotade henne och Daniel N. Det framgick att hon uppfattade Christian U. som drogpåverkad. Hon beskrev att denne var ”helt väck”. Från inspelningen av samtalet går det att höra högljudda röster i bakgrunden. LKC gav Susanne E. rådet att gå in i lägenheten ”i stället för att stå där ute och tjafsa med honom”. Operatören sa vidare att ”det är väl ingen vits att ni står där om han är hotfull”. Susanne E. svarade att hon skulle säga det till Daniel N. och tillade sedan ”men han är här nu i alla fall”. Samtalet avslutades med att operatören uppgav att hon skulle meddela det ”så ska vi se vad vi ska göra”.

I den här situationen hade polisen uppgifter om att Christian U. tidigare under morgonen hade slagit sönder Daniel N:s dörr med ett tillhygge och att han med samma tillhygge även hade försökt att slå Daniel N. i huvudet. Myndigheten kände även till att Christian U. antagligen var drogpåverkad samt ansåg sig ha blivit bestulen av Daniel N. och att han var upprörd över detta. Det faktum att Susanne E. tog kontakt med polisen och det hon uppgav borde ha föranlett en omprioritering av ärendet; det var inte längre fråga om ett rutinärende som kunde hanteras vid tillfälle utan Susanne E. hade skäl att förvänta sig att hennes önskan om polishjälp skulle tillgodoses på en gång. Det är vidare anmärkningsvärt att polisen inte sökte inhämta mer information

om situationen, exempelvis huruvida det ens var möjligt för Daniel N. att ta sig in i lägenheten och stänga Christian U. ute.

Polismyndigheten har tillagt att även om en patrull i det läget hade beordrats till platsen så hade denna patrull ändå inte hunnit dit innan knivdådet ägde rum. Det må vara en riktig iakttagelse, men den gör inte myndighetens bedömning mindre felaktig. En grundläggande förutsättning för att polisen ska kunna prioritera sina resurser på ett ändamålsenligt sätt är att information av det slag som lämnades i detta ärende värderas korrekt. Om det inte sker kommer polisens insatser inte att användas på det sätt medborgarna har skäl att förvänta sig. En felprioritering kan därför inte ursäktas med hänvisning till att den kanske inte spelat någon roll i det enskilda fallet.

Klockan 10.41 ringde Daniel N. till SOS Alarm och berättade att han hade knivhuggit Christian U. och bad dem att skicka en ambulans så fort som möjligt. Klockan 10.44 kontaktade SOS Alarm LKC och vidarebefordrade Daniel N:s uppgifter. Polisen informerades vid upprepade tillfällen om att ambulanspersonalen inte skulle gå fram utan att polisen fanns på plats. Från polisens sida uppgav man att en patrull skulle skickas. En sådan beordrades kl. 10.47 till platsen. Det hade då alltså gått sex minuter sedan larmet kom, vilket under omständigheterna inte förefaller optimalt.

Även i detta skede förvånar polismyndighetens val av prioriteringsgrad. När man nu tillämpar ett prioriteringssystem från grad 1 (”ingripande ska ske omedelbart”) till grad 4 (”inget ingripande ska ske”) har jag svårt att förstå skälet till att man efter larmet om knivdådet inte gav ärendet – som vid det laget uppenbart kunde handla om att rädda liv – högsta prioritet, utan i stället bedömde att det skulle hanteras ”så snart som möjligt”. Det förstärker intrycket av att myndigheten haft svårt att ta till sig den information man fick.

De samtal som förekom, och som jag lyssnat på i inspelad form, lämnar i och för sig utrymme för tolkning, och jag kan ha förståelse för att de som mottagit de inledande samtalen inte uppfattat situationen som så allvarlig. Att de fakta som kom fram i samtalet från Susanne E., sedda i ljuset av det som redan var känt, inte föranledde myndigheten att ändra sin bedömning att ingripande kunde anstå är dock inte försvarbart. Polismyndigheten i Uppsala län kan därför inte undgå kritik för sitt sätt att sköta ärendet. Det finns flera skäl för myndigheten att utvärdera det som inträffat och att söka ta lärdom av detta.

Polisen ska erbjuda en person som omhändertagits för berusning möjligheten att underrätta närstående om frihetsberövandet

(Dnr 2293-2012)

Beslutet i korthet: Den som har omhändertagits för berusning ska som huvudregel få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig. Det är polisens sak att på eget initiativ informera om och erbjuda den möjligheten. Om ordnings- eller säkerhetsskäl hindrar att den omhändertagne själv tar kontakten, ska personen tillfrågas om han eller hon vill att man från polisens sida lämnar underrättelsen. Det som förekommit ska dokumenteras.

Polismyndigheten i Västerbottens län kritiseras för att inte ha uppfyllt sina skyldigheter i frågan om underrättelse till närstående.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde J.B. klagomål mot Polismyndigheten i Västerbottens län. Han anförde bl.a. följande.

Han blev omhändertagen den 15 april 2012 enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). Han ifrågasätter inte omhändertagandet i sig utan hur han blev behandlad av polisen. Det våld som användes vid tillfället var inte befogat. Ingen kan ha uppfattat honom som aggressiv. Polisen vred hans högra hand, som opererats för ett tag sedan. Han bad på sina bara knän att poliserna skulle byta till den andra handen. Det kändes som att de gjorde så för att det skulle göra ont. På polisstationen insåg han att hans fästmö behövde få reda på att han blivit omhändertagen, annars skulle hon kanske gå ut och leta och få panik när han var försvunnen. Han bad nästan gråtande om att få ringa till fästmön eller att polisen själv skulle ringa, men polisen vägrade. Han blev också otrevligt bemött i samband med att han skulle släppas. Han anser vidare att det var fel att en vän till honom [X] blev omhändertagen vid tillfället.

Utredning

Handlingar hämtades in från Polismyndigheten i Västerbottens län. I protokollet över omhändertagandet finns antecknat att J.B. luktade sprit från andedräkten och att anledningen till ingripandet var att han inte kunde ta hand om sig och antogs utgöra en fara för sig själv. Vidare anges följande.

> J.B. har varit väldigt otrevlig mot entrépersonal på Allstar då han blev nekad inträde. J.B. blir vid flertalet tillfällen avvisad jämte PL 13 av o-vakt. Till slut blir J.B. omhändertagen enligt PL 13. När polis kommer på plats omvandlas PL 13 till LOB då J.B. är kraftfullt berusad och ej kan förstå de enklaste instruktioner. J.B. har svårt att göra sig förstådd i tal och upprepar sig hela tiden.

Av protokollet framgår att J.B. sattes in i arresten den 15 april 2012 kl. 2.05 och frigavs kl. 8.45.

Polismyndigheten i Västerbottens län anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts i anmälan. Polismyndigheten (länspolismästaren Krister Sandqvist) anförde bl.a. följande.

Berörda befattningshavares synpunkter angående ingripandet mot J.B. samt vistelsen i polisens arrestavdelning

De aktuella befattningshavarna har ombetts att lämna en skriftlig redogörelse över sina iakttagelser i samband med det aktuella ingripandet.

Polisassistent David Lévy har i ett pm beskrivit hur de kallades till Allstars och hur de där fick kontakt med ordningsvakterna som beskrev sina iakttagelser av J.B. och [X]. Lévy beskriver att han försökte förklara för de båda att de skulle lämna platsen och anledningen till det, båda vägrade att inse och hörsammade inte uppmaningen från polismännen. Under diskussionen upprepar sig J.B. och [X] flera gånger och uppvisar ett kraftfullt berusat tillstånd varför polismännen beslutade sig för att omhänderta dem enligt LOB. Lévy informerade båda om anledningen till omhändertagandet, både innan de sätter sig i polisbilen samt under färden in till polisstationen.

Vidare beskriver Lévy hur J.B. avvisiterades och sedan fördes till en cell. Han beskriver att de med ett enkelt ledgrepp för honom till cellen, något ytterligare våld användes inte. Efter att J.B. satts in i cellen görs samma procedur, utan problem, med [X].

Angående att J.B. ska ha bett om att få ringa sin flickvän uppger Lévy att vare sig han eller de andra i patrullen fick någon sådan fråga av honom.

Polisassistent Bengt Wikman beskriver att han inte var delaktig i omhändertagandet av J.B., han talade med en person som sade sig vara kompis med den som ordningsvakterna omhändertagit. Under deras samtal ser Wikman hur hans kollegor omhändertar två personer och sätter in dem i polisbilen.

Inne i arrestavdelningen avvisiterades de båda intagna och när den ena av dem ska föras till cellen uppger Wikman att den intagne då säger att han har ont i en av sina handleder och att han opererat den. Wikman anger att han var extra varsam med mannens handled samt att inget vridmoment sker med handleden. På väg till cellen skriker mannen högt något i stil med ”akta handen” varpå Wikman svarar något liknande ”men skärp dig, jag rör dig knappt”.

Wikman uppger vidare att han inte har någon minnesbild av att någon av de omhändertagna skulle ha bett om att få kontakta någon anhörig.

Polisassistent Andreas Lindgren uppger att polispatrullen beslutar sig för att omhänderta J.B. och [X] enligt LOB och att de utför skyddsvisitation på dem och sedan placerar dem i polisbilen. Han uppger vidare att de använde ett obetydligt våld i samband med detta, de greppade runt handlederna för att säkerställa skyddsvisitationen.

Lindgren uppfattade att de båda omhändertagna skrattade och tyckte att polismännen gjorde sig löjliga som omhändertagit dem.

När det gäller förfrågan om att få ringa flickvännen uppger Lindgren att han inte har någon minnesbild av att ha fått en sådan fråga och att han i så fall brukar tillgodose en sådan förfrågan om situationen inte gör det hela oskäligt.

Arrestantvakten Jonas Johansson skriver att hans minnesbild inte är den bästa av den aktuella kvällen/natten, på grund av hög arbetsbelastning. Han beskriver vidare att det inte gick att ha något vettigt samtal med de båda och att J.B. ”inte kunde bete sig” på morgonen trots att han ”fått nyktra till sig” i ca 7 timmar.

Kommissarie/vakthavande befäl Michael Liljenberg uppger att när det gäller detta specifika ärende kan han inte erinra sig om att mannen krävt att få ringa sin flickvän. Han anger vidare att under vissa helger så kan ett 20–30-tal personer vara omhändertagna varför det är svårt att minnas det aktuella fallet.

Jourhavande förundersökningsledare Kurt Lind skriver att han kom till arbetsplatsen på morgonen och att han då beslutade om att J.B. skulle frigES och att det var arrestantvakten Nils Källström som skötte frigivandet.

Arrestantvakten Nils Källström uppger att han arbetade dagpass och fick i uppdrag att frisläppa de personer som under natten omhändertagits enligt LOB. Han samtalade med J.B. och som han minns det var han arg över att ha blivit omhändertagen. Han förklarade för J.B. att om han skulle lugna ner sig så skulle frisläppandet av honom gå fortare och att han skulle följa de ordningsregler som finns i arresten. J.B. gick med på förutsättningarna men vägrade sedan att följa ordningsreglerna varför Källström fann sig tvungen att leda tillbaka honom till cellen. Han använde ett enkelt ledgrepp, J.B. gick lugnt tillbaka till cellen och protesterade bara verbalt. Källström uppger vidare att eventuella skador på J.B:s hand omöjligt kan ha uppstått i samband med att han leddes tillbaka till cellen utan snarare kan ha uppkommit då J.B. under drygt 45 minuter under natten slog i den massiva ståldörren till sin cell.

Anmälan till Rikspolisstyrelsens internutredningsverksamhet

Den 12 juni 2012 överlämnades en anmälan gällande misshandel samt tjänstefel till Rikspolisstyrelsens internutredningsverksamhet med anledning av uppgifterna i remissen från JO. Tillsammans med anmälan överlämnades även den dokumentation som fanns i det aktuella ärendet. Tf. chefsåklagare Pär G Lindell vid Riksenheten för polismål beslutade att inleda förundersökning och det hölls målsägandeförhör med J.B. och [X].

Den 20 augusti 2012 beslutade Lindell att lägga ned förundersökningen med motiveringen att ytterligare utredning inte kan förväntas leda fram till att brott kommer att kunna styrkas.

Polismyndighetens bedömning

När det gäller J.B:s påstående om att han inte fått tillfälle att underrätta sin fästmö om omhändertagandet anser polismyndigheten inte att utredningen i ärendet visar att J.B. uppgett detta till de befattningshavare som varit i kontakt med honom. Ingen av de aktuella befattningshavarna har kunnat erinra sig att J.B. skulle ha framfört önskemål om att få kontakta sin fästmö.

Även om ett sådant påstående skulle framförts vill polismyndigheten betona det som stadgas i 3 § häktesförordningen, dvs. att en intagen ska få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl talar emot det. I detta sammanhang bör emellertid påpekas att omhändertagandet skedde under natten mellan lördag och söndag och att det då förvarades ett flertal personer i arrestavdelningen. Polismyndigheten vill betona att om det är många personer som förvaras i polisens arrest, samt beroende på hur arbetssituationen ser ut, kan det vara svårt att tillmötesgå de intagnas önskemål som att t.ex. få kontakta anhöriga även om detta är något som vanligtvis kan ske.

Polismyndigheten anser, mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet, att det inte kommit fram något som visar att de vidtagna åtgärderna varit felaktiga eller att handläggningen på något annat sätt brustit.

J.B. kommenterade polismyndighetens yttrande. Han uppgav bl.a. att han kan peka ut tre polismän som han hade ögonkontakt med och lugnt, sansat och gråtande frågade om tillåtelse att få kontakta sin fästmö. Han bad också att poliserna själva skulle ringa eller skriva ett sms, men de kunde ingenting göra.

I ett beslut den 11 juni 2013 anförde *stf JO Nordenfelt* följande.

Rättslig reglering

Förutsättningarna för omhändertagande av berusad

Den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller någon annan får omhändertas av polisman (1 § LOB). Polismannen ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört ska förmannen omedelbart pröva om åtgärden ska bestå. (Se 5 § LOB.)

Underrättelse till närstående i sådana fall

Häkteslagen (2010:611) ska tillämpas på den som är intagen i polisarrest för förvar (1 kap. 3 §). Det gäller exempelvis den som har omhändertagits enligt LOB (prop. 2009/10:135 s. 182). Enligt 3 § häktesförordningen (2010:2011) ska en intagen som har berövats friheten på annan grund än misstanke om brott, i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal, få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl talar mot det. (Se även artikel 24.8 i de europeiska fängelsereglerna.) I ett allmänt råd till bestämmelsen i häktesförordningen anges att hänsyn till brottsoffer eller ett kontaktförbud kan utgöra särskilda skäl mot att medge en person rätten att underrätta en viss närstående (8 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte, KVFS 2011:2).

Underrättelse till närstående i vissa andra fall

Underrättelse till närstående om frihetsberövanden ska ske även vid omhändertaganden på annan grund än berusning och i förundersökningar.

Bestämmelsen i 17 a § polislagen (1984:387) reglerar underrättelse till närstående när någon är skyldig att stanna kvar hos polisen vid omhändertaganden enligt polislagen och vissa andra lagar samt när någon har hämtats, medtagits eller annars är skyldig att stanna kvar för förhör under förundersökning (se 23 kap. 7–9 §§ rättegångsbalken). Underrättelse ska enligt bestämmelsen lämnas om den frihetsberövade begär det eller det annars finns skäl för det.

Bestämmelsen i 24 kap. 21 a § första stycket rättegångsbalken innebär att om någon frihetsberövats genom gripande, anhållande eller häktning ska någon av den frihetsberövades närmaste anhöriga eller annan närstående underrättas om frihetsberövandet så snart det kan ske utan men för utredningen. Den frihetsberövade behöver inte själv begära att underrättelse ska ske. Det är i stället den ansvarige befattningshavaren som ska tillfråga den misstänkte om detta. Det är normalt tillräckligt att en person underrättas. (Se JO 2012/13 s. 165.)

Dokumentation

Krav på dokumentation av vad som förekommer i frågan om underrättelse till närstående följer, förutom av myndigheternas allmänna dokumentationsskyldighet, av 27 § polislagen (prop. 2007/08:47 s. 21). I förundersökningar gäller dessutom ett dokumentationskrav enligt 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948). (Jfr även 5 § häktesförordningen om journalföring av verkställigheter.)

Bedömning

Syfte med underrättelse till närstående

Reglerna om underrättelse till närstående är avsedda att vara heltäckande för situationer när någon berövas friheten av polisen. De innebär en viktig rättssäkerhetsgaranti och tjänar ytterst syftet att vara ett skydd mot övergrepp från det allmännas sida gentemot den frihetsberövade. Andra syften är att närstående inte ska behöva oroa sig över vart den frihetsberövade tagit vägen och att den som har frihetsberövats i många fall kan känna sig bättre till mods av vetskapen om att någon närstående vet var han eller hon befinner sig. (Se prop. 2007/08:47 s. 18 f. och JO 2012/13 s. 165.)

Polisens skyldigheter i fråga om underrättelse

Det nyss sagda innebär att så snart någon har frihetsberövats är utgångspunkten att underrättelse till närstående ska lämnas. Det ligger i sakens natur att myndigheten alltid, oavsett på vilken grund frihetsberövandet har skett, måste informera den frihetsberövade om innebörden av bestämmelserna.

Enligt häktesförordningens bestämmelse ska den som har omhändertagits enligt LOB och tas in i en förvaringslokal ges tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig. Det är polisens sak att på eget initiativ informera om och erbjuda den omhändertagne möjligheten att kontakta närstående. Skulle ordnings- eller säkerhetsskäl hindra detta, ska man tillfråga den omhändertagne om han eller hon vill att man från polisens sida lämnar underrättelsen (jfr JO 1980/81 s. 130).

En ordning som innebär att den omhändertagne tillfrågas om han eller hon vill att underrättelse lämnas till närstående innebär inte att polisen behöver lägga ned särskilt mycket arbete i saken. I första hand blir det fråga om att låta den omhändertagne ringa ett telefonsamtal eller skicka ett sms. Det bör också, i förekommande fall, vara upp till den omhändertagne att ange vem som ska underrättas genom polisens försorg och på vilket nummer det kan ske. Eftersom det är fråga om kortvariga omhändertaganden kan det i många fall vara tillräckligt med ett kontaktförsök.

Dokumentation

Från rättssäkerhetssynpunkt är det väsentligt att uppgifter i frågan om underrättelse till närstående dokumenteras. Det gäller exempelvis att information har getts till den frihetsberövade och dennes inställning till underrättelse samt att underrättelse lämnats eller grunderna för att underrättelse inte lämnats.

Kritik mot polismyndigheten m.m.

Av utredningen framgår att polismyndigheten inte erbjöd J.B. möjligheten att kontakta närstående och inte heller dokumenterade något i saken. Polismyndigheten förtjänar kritik för detta.

Polismyndigheten anger att det kan vara svårt med hänsyn till resurssituationen att tillmötesgå krav från intagna om att få kontakta närstående. Jag vill framhålla att det inte är acceptabelt att resursbrist leder till att myndigheten prioriterar bort att följa bestämmelser som tillkommit till skydd för den enskilde.

Vad J.B. anfört i övrigt föranleder inget uttalande från min sida.

Kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som inte sett till att en omhändertagen person undersöktes av läkare

(Dnr 5802-2011)

Beslutet i korthet: En berusad man som omhändertogs av polis hade tillfogat sig själv ett antal skärsår. Trots att såren var blödande och så allvarliga att de behövde sys vidtog polisen inga åtgärder för att bereda den omhändertagne någon form av vård. När mannen efter åtta timmar frigavs uppmanades han dock av polis att uppsöka läkare. Polismyndigheten kritiseras för att inte ha tillsett att mannen blev undersökt av läkare.

Bakgrund och utredning

Carina T.-L. och Daniel L. anmälde Polismyndigheten i Skåne med anledning av att Daniel L., i samband med att han blev omhändertagen enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB), inte beretts tillfälle att bli undersökt av läkare trots att behov förelåg. Av anmälningarna framgick bl.a. att Daniel L. vid tidpunkten för omhändertagandet, mådde psykiskt dåligt och att han till följd därav hade skurit sig själv djupt i handen med kraftig blödning som följd. Vidare framkom att Daniel L., efter det att han blev frigiven, på egen hand uppsökte en akutmottagning och att sårskadorna då fick sys ihop med sammanlagt åtta stygn.

Av handlingarna i ärendet framgick bl.a. följande.

Daniel L. påträffades av en polispatrull kl. 23.15 vid Gustav Adolfs torg i Malmö, sedan larm inkommit om att en verbalt aggressiv person gick omkring och viftade med en kniv. Daniel L. var kraftigt påverkad och hade en tydlig alkohollukt från andedräkten. Han bar kniv och hade flera märken efter skärsår på armarna. Efter beslut av polisassistenten Johan Wigerup infördes

Daniel L. till arresten Davidshall. Vid ingripandet uppträdde Daniel L. aggressivt och gjorde motstånd, och kl. 23.33 sattes han i arresten efter beslut av det inre befälet, polisinspektören Thomas Brandt.

Enligt tillsynsprotokollet var Daniel L. sedan vaken i ca en timme. I kolumnen för övriga anteckningar angavs: ”Blod i cell från skärsår på vä hand” och ”Smetar ut blodet på väggar och ruta”. Daniel L. sov mellan kl. 00.45 och 7.00 och frigavs från omhändertagandet kl. 7.10 enligt beslut av det inre befälet, polisinspektören Bengt Andersson. Kl. 7.15 hölls förhör med Daniel L.

Kl. 7.53 skrevs Daniel L. in vid akutmottagningen, och senare under morgonen konstaterade undersökande läkare att Daniel L. på sin vänstra hand hade ett flertal ytliga rispor samt två djupare sår ”engagerande cutis subcutis”, 2–2,5 cm respektive 1,5 cm långa. De större såren syddes, varefter Daniel L. remitterades till psykakuten.

Polismyndigheten i Skåne (biträdande länspolismästaren Hans Nordin) inkom med ett yttrande, till vilket var fogat underyttranden från chefen för polisområde Malmö, polismästaren Ulf Sempert, samt Thomas Brandt och Bengt Andersson.

Thomas Brandt uppgav att han inte hade något tydligt minne från den aktuella kvällen men att han med hjälp av protokollet försökt att dra sig till minnes. Efter att ha redogjort för de rutiner som tillämpas i samband med omhändertagande av berusade personer anförde han bl.a. att han gjort bedömningen att Daniel L. inte behövde akut läkarvård med anledning av sina skärsår, särskilt inte i det tillstånd denne var i, dvs. kraftigt berusad och mycket aggressiv. Vidare fann han det osannolikt att en större blödning eller sår på Daniel L:s händer inte skulle ha upptäckts av den personal som förde in Daniel L. i arresten.

Bengt Andersson anförde bl.a. att han tjänstgjorde från kl. 6.30 den morgon då Daniel L. frigavs från omhändertagandet, att han inte kom närmare ihåg vad som sades i dialogen mellan honom och Daniel L. men att han, om han mindes rätt, hade försökt påtala för Daniel L. att denne borde låta se över sina sår på sjukhus.

I polisområdets yttrande redovisade Ulf Sempert följande bedömning.

> Polisområdet konstaterar först att den bedömning som polismännen gjorde avseende behovet att omhänderta Daniel L. förefaller rimlig utifrån de iakttagelser allmänheten gjort och den situation som polismännen vid ankomsten till platsen fann. Inkomna till arresten gjordes förmansprövning av ansvarigt befäl Thomas Brandt. Av utredningen framgår att denne beslutade att Daniel L. skulle vara fortsatt omhändertagen med anledning av sin berusning och sättas in i arrest. Skärsår på armar uppmärksammades men stationsbefälet Thomas Brandt bedömde att den omhändertagnes tillstånd inte var sådant att det fanns behov av läkarundersökning. Polisområdet ser ingen anledning att ifrågasätta denna bedömning. Polisområdet kan vidare konstatera att tillsyn utförts enligt gällande föreskrifter och att det inte heller vid sådan tillsyn framkommit något som skulle ha föranlett en annan bedömning. Av uppgifterna i protokollet har vaktkonstaplarna i tjänst uppmärksammat att Daniel L. blött från handen och att han smetat ut blodet på väggar och fönster. Polisområdet konstaterar att Daniel L. skulle ha erhållit sjukvård för dessa skärsår om det hade bedömts nödvändigt.

– – –

> Polisområdet kan sammanfattningsvis inte se att man i detta fall frångått gällande regelverk eller rutiner och finner inte anledning att ifrågasätta den bedömning eller insats som gjorts i fallet.

Polismyndigheten hänvisade till de bedömningar som gjorts av Ulf Sempert och anslöt sig till dem.

I ett beslut den 3 oktober 2012 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Enligt 1 § LOB får den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att vederbörande inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan, omhändertas av polisman.

Om det behövs med hänsyn till den omhändertagnes tillstånd, ska han eller hon så snart det kan ske undersökas av läkare (3 § LOB).

Av 4 § LOB framgår att en omhändertagen person som inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning och inte heller tas om hand på något annat sätt eller annars kan friges får hållas kvar. Den omhändertagne får då tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.

I 6 § LOB stadgas att den omhändertagne fortlöpande ska ses till. Skulle den omhändertagnes tillstånd ge anledning till det ska han eller hon föras till sjukhus eller läkare tillkallas.

Enligt 3 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer (FAP 023-1, RPSFS 2000:57) ska polisen, när en berusad person omhändertas, bedöma om den omhändertagne, på grund av en skada eller av någon annan orsak, behöver omedelbar läkarvård.

Av 3 kap. 2 § i nämnda föreskrifter framgår att läkarundersökning ska ske bl.a. om den omhändertagne har en inte obetydlig kroppsskada.

Bedömning

Några av de skärsår som Daniel L. hade åsamkat sig var så allvarliga att de senare behövde sys. Det kan mot den bakgrunden knappast anses att skadorna var obetydliga (jfr vad som ovan anförts om den rättsliga regleringen). Av utredningen framgår också att polispersonalen vid omhändertagandet var på det klara med att Daniel L. hade flera skärsår.

Det är anmärkningsvärt att inga åtgärder vidtogs från polisens sida för att få till stånd en läkarundersökning av Daniel L. under omhändertagandet, inte minst med tanke på att skadorna var så pass omfattande att denne kunde smeta ut sitt blod i arresten och att polisen senare uppmanade Daniel L. att själv uppsöka läkare.

Att en omhändertagen person är berusad eller uppträder aggressivt utgör självklart inte skäl för att låta bli att tillkalla läkare när behov av detta föreligger.

Polismyndigheten förtjänar alltså kritik för sitt omhändertagande av Daniel L.

Anmälan mot Polismyndigheten Dalarna för att myndigheten lämnat en sekretessbelagd uppgift till Kronofogdemyndigheten om egendom som omhändertagits i samband med ett polisingripande

(Dnr 2187-2012)

Beslutet i korthet: En person misstänktes för ringa narkotikabrott och medtogs för kroppsbesiktning. I samband därmed omhändertog polisen en klocka som den misstänkte bar på sig. Sedan det framkommit att den misstänkte hade skulder i mål hos Kronofogdemyndigheten lämnade polisen uppgiften om klockan till Kronofogdemyndigheten som omgående beslutade om utmätning av den.

Sekretessbelagda uppgifter om egendom som polisen påträffar i sin verksamhet kan efter en intresseavvägning i det enskilda fallet lämnas till Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen.

Vid intresseavvägningen ska det intresse som sekretessen är avsedd att skydda ställas mot det intresse som Kronofogdemyndigheten företräder. Omständigheter av betydelse vid intresseavvägningen är bl.a. egendomens värde, Kronofogdemyndighetens möjligheter att för egen del säkerställa utmätning och skuldbeloppets storlek.

De omständigheter som i detta fall beaktades vid intresseavvägningen var sådana att polisen hade rätt att lämna den sekretessbelagda uppgiften till Kronofogdemyndigheten.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten Catharina Wikner, såsom ombud för David E., kritik mot Polismyndigheten Dalarna och anförde i huvudsak följande.

Den 28 februari 2012 var David E. föremål för ett polisingripande. I samband med ingripandet tog polisen ifrån honom en klocka och uppgav att anledningen till detta var att han hade skulder hos Kronofogdemyndigheten. Polismyndigheten underrättade Kronofogdemyndigheten om klockan och överlämnade den dit. Enligt vad som framgår av polismyndighetens avrapporteringspromemoria över ingripandet var klockan aldrig tagen i beslag, utan ”tillfälligt i polisens besittning”. Polisen hade inte rätt att förfoga över klockan på det sätt som skedde. Det var inte förenligt med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, att lämna ut uppgiften om innehavet till Kronofogdemyndigheten då det inte var uppenbart att intresset av att lämna ut uppgiften hade företräde framför intresset av att skydda uppgiften. En sådan tillämpning av den s.k. generalklausulen skulle medföra att polisen godtyckligt kan ta föremål från personer för att säkra skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Enligt en promemoria upprättad av rättsenheten vid Polismyndigheten Dalarna skulle exempelvis anknytning till organiserad brottslighet, med hänsyn till dess systemhotande karaktär, vara en sådan omständighet som möjliggör

ett uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen. Vidare skulle summan av det beslagtagna godset kunna indicera att pengarna härrör från brott och ett uppgiftslämnande kunna komma i fråga. Polismyndighetens uppfattning synes inte ha stöd i lag eller doktrin. David E. har under alla förhållanden inte någon anknytning till organiserad brottslighet och har inte åtkommit klockan på olagligt sätt.

Enligt polismyndighetens promemoria ska uppgiftslämnandet dokumenteras genom en tjänsteanteckning med en kort redogörelse för bakgrunden, de bestämmelser som har tillämpats och befattningshavarens bedömning. Så har inte skett i detta fall.

Till anmälan bifogades bl.a. den av Polismyndigheten Dalarna upprättade promemoria till vilken anmälaren hänvisade.

Utredning

Handlingar från Polismyndigheten Dalarna hämtades in och granskades.

Efter att ha anmodats att yttra sig inkom Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) med ett yttrande. Till yttrandet bifogades ett yttrande från Polismyndigheten Dalarna (länspolismästaren Sten-Olov Hellberg).

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för handläggningen av det aktuella ärendet.

> Den 28 februari 2012 blev David E., då han uppvisade tydliga tecken på narkotikapåverkan och det således fanns en skälig misstanke om narkotikabrott, medtagen till polisstationen i Falun för efterföljande kroppsbesiktning och kroppsvisitation. Sedermera gjordes en anmälan på innehav och bruk av narkotika, ringa brott […].
>
> Enligt protokoll över kroppsvisitation var ändamålen med visitationen att söka efter föremål som är underkastade beslag (i förevarande fall narkotika) samt säkerhetsskäl […]. Vid kroppsvisitationen upptäcktes att David E. hade en stor tung klocka på sin arm. Denna undersöktes eftersom polismännen befarade att den kunde gömma narkotika. Eftersom klockan var stor och tung och polismännen befarade att den kunde användas som knogjärn fick klockan vara kvar i ansvariga polismäns besittning på grund av säkerhetsskäl.
>
> Under förhör uppgav David E. att han hade skulder på cirka 30 000 kr hos Kronofogden. Polismännen gjorde bedömningen att hans klocka, som tillfälligt var i polisens besittning, hade ett ganska högt värde. David E. berättade dessutom spontant att klockan var värd cirka 20 000 kr. Mot bakgrund härav beslutade en av polismännen att underrätta Kronofogden om att klockan fanns i polisens besittning. Kronofogden beslutade om förbud att lämna ut klockan till någon annan än Kronofogden.

Efter att ha redogjort för bakgrunden och den rättsliga regleringen redovisade *Rikspolisstyrelsen* följande bedömning.

> **Omhändertagandet av klockan**
>
> Inledningsvis konstaterar Rikspolisstyrelsen att David E. har medtagits till polisstationen för kroppsbesiktning och kroppsvisitation med anledning av misstanke om narkotikabrott. David E. har sålunda tillfälligt omhändertagits för att de aktuella åtgärderna skulle kunna utföras och har såvitt framkommit släppts direkt efter att dessa utförts.

En avvisitering, dvs. en provisorisk skyddsvisitation, genomfördes vid omhändertagandet med stöd av 19 § polislagen. För det fall den misstänkte personen ska tas in i häkte eller polisarrest – vilket sannolikt inte var helt klarlagt vid omhändertagandet – finns också stöd för sådan skyddsvisitation i 4 kap. 2 § häkteslagen (2010:611).

Då klockan bedömdes kunna utgöra ett sådant farligt föremål som avses i 19 § första stycket 1 polislagen omhändertogs den tillfälligt av polismännen med stöd av den angivna bestämmelsen. Klockan har såvitt framkommit sålunda inte varit tagen i beslag enligt bestämmelserna i 27 kap. RB.

I förarbetena till vissa ändringar i polislagen anges att omhändertagen egendom bör återlämnas så snart omhändertagandet inte längre behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås (prop. 2003/04:159 s. 17).

Det finns enligt Rikspolisstyrelsens mening inget som tyder på att omhändertagandet av klockan varat under en längre tid, beroende på kontakterna med Kronofogdemyndigheten, än vad som syftet med åtgärderna motiverat (dvs. kroppsvisitationen och kroppsbesiktningen). Omhändertagandetiden synes sålunda inte ha fördröjts med anledning av kontakterna med Kronofogdemyndigheten.

Utifrån vad som går att utläsa av den dokumentation som Rikspolisstyrelsen tagit del av bedömer styrelsen att såväl den genomförda skyddsvisitationen som omhändertagandet av klockan har hanterats i enlighet med gällande författningar och i övrigt på ett korrekt sätt.

Distansutmätningen

Egendom som har tagits i förvar i avvaktan på att kvarstad utverkas eller i beslag kan bli föremål för s.k. distansutmätning enligt 4 kap. 7 § UB [utsökningsbalken]. Detta gäller också sådan egendom som har omhändertagits för den intagnes räkning i häkte eller polisarrest. Distansutmätning innebär att Kronofogdemyndigheten fattar beslut om utmätning utan att egendomen är omedelbart tillgänglig. Beslut om utmätning fattas i regel under ett telefonsamtal varigenom den myndighet som omhändertagit egendomen – vanligtvis Polisen, Ekobrottsmyndigheten eller Tullverket – underrättar Kronofogdemyndigheten om att exempelvis ett beslag hävts. Samtidigt som Kronofogdemyndigheten meddelar per telefon eller fax att egendomen utmäts förbjuds myndigheten att lämna ut egendomen till den misstänkte eller någon annan som gör anspråk på egendomen (Kronofogdemyndighetens handledning 2010-10-20, dnr 808 12552-10/112).

En förutsättning för distansutmätning är enligt Rikspolisstyrelsens tolkning av 4 kap. 7 § UB samt Kronofogdemyndighetens handledning att egendomen har beslagtagits eller omhändertagits på annat sätt. Motivet till det förefaller vara att först då anses egendomen kunna identifieras på ett sådant sätt som krävs enligt 4 kap. 7 § UB.

I det nu aktuella fallet kontaktade polismyndigheten Kronofogdemyndigheten under tiden klockan var omhändertagen och därmed i polismyndighetens besittning. Därmed synes förutsättningarna för distansutmätning enligt Rikspolisstyrelsens mening vara uppfyllda. Detta är emellertid en fråga som Kronofogdemyndigheten ansvarar för att bedöma.

Rikspolisstyrelsen anser emellertid att det inte finns skäl att bedöma omhändertagna föremål på annat sätt än beslagtagna föremål. I båda fallen är egendomen i polismyndighetens besittning. Av Kronofogdemyndighetens handledning (a. ovan) framgår att någon skillnad inte heller görs i detta hänseende.

Rikspolisstyrelsen anser sålunda att polismyndigheten ägt förfoga över klockan på det sätt som skett.

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Uppgifter i en förundersökning kan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Eftersom sekretesskyddet följer med uppgifterna i dessa fall kan sådana uppgifter i många fall lämnas ut till en annan myndighet utan hinder av sekretess. Rikspolisstyrelsen går därför inte närmare in på de avvägningar som görs vid utlämnande i dessa fall.

Genom kontakten med Kronofogdemyndigheten har polismyndigheten lämnat ut uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Sådana uppgifter omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL (generalklausulen) innebär dock att uppgifter som omfattas av sekretess i vissa fall, efter en prövning i varje enskilt fall, kan lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Det framgår inte uttryckligen av avrapporteringspromemorian att en sådan intresseavvägning som krävs vid tillämpningen av bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL har ägt rum. Det framgår av avrapporteringspromemorian att en bedömning i frågan ändå har gjorts genom att det David E. uppgivit om sina skulder till Kronofogdemyndigheten samt klockans värde har dokumenterats och därefter har kontakter tagits med Kronofogdemyndigheten. Av länspolismästarens skrivelse till David E:s ombud den 9 mars 2012 anges vidare att de beslutande polismännen har gjort bedömningen att det är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifterna har företräde framför intresset av att skydda uppgifterna om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Det hade emellertid varit önskvärt att denna bedömning hade dokumenterats i avrapporteringspromemorian eller på annat sätt. Å andra sidan är det inte rimligt att kräva av polispersonal i yttre tjänst att de dokumenterar varje övervägande som görs. Något krav på dokumentation av den sekretessprövning som föregår ett utlämnande av uppgifter finns inte heller.

JO har i två äldre beslut (JO 1987/88 s. 93 och 1988/89 s. 45) behandlat frågan om Polisens möjligheter att underrätta Kronofogdemyndigheten om egendom som har tagits i beslag eller som Polisen på annat sätt har fått kännedom om. Fallen gällde polismyndigheter som informerat Kronofogdemyndigheten om egendom som tillhörde brottsmisstänkta och som myndigheterna tagit i beslag eller fått kännedom om på annat sätt. Kronofogdemyndigheten fick därigenom möjlighet att säkra betalning för den misstänktes skulder genom att försäkra sig om egendomen. JO anförde att de uppgifter som av Polisen lämnats till Kronofogdemyndigheten omfattades av sekretess enligt dåvarande 9 kap. 17 § sekretesslagen och att den sekretessbrytande bestämmelse som kunde bli aktuell var generalklausulen. Vidare fann JO att avvägningen mellan den enskildes och Kronofogdemyndighetens intresse inte hade utfallit på ett riktigt sätt och att polismyndigheterna inte haft rätt att utan författningsstöd lämna uppgift till Kronofogdemyndigheten om den aktuella egendomen.

Ekosekretessutredningen har i sitt betänkande (SOU 1999:53, s. 350 f.) ansett att JO:s uttalanden i nämnda ärenden har varit väl kategoriska när det gäller frågan om generalklausulens tillämpning. Utredningen framhöll också – i motsats till JO:s ståndpunkt – att det inte finns något generellt hinder mot att tillämpa generalklausulen i samarbetet mellan Polisen och Kronofogdemyndigheten. En annan sak är att det är en grannlaga uppgift att avväga om intresset av att lämna uppgiften i det enskilda fallet väger över det intresse som sekretessen ska skydda.

JO har dock i ett senare beslut (1999-03-09, dnr 3746-1997) uttalat att sekretesslagen enligt sin ordalydelse inte utesluter att en uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen efter en intresseav-

vägning i det enskilda fallet lämnas från en polis- eller åklagarmyndighet till Kronofogdemyndigheten.

I sammanhanget bör nämnas att Ekosekretessutredningen, för att underlätta samarbetet mellan bl.a. Polisen och Kronofogdemyndigheten, föreslog att myndigheter som hanterar beslag, främst Polisen och Tullverket, ska underrätta Kronofogdemyndigheten om att en person har tillgångar som är tillgängliga för exekutiva åtgärder. Förslaget har inte lett till någon lagstiftning.

Även de samarbetsformer som inrättats mot bakgrund av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och vissa andra myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (Ju 2008/5776/PO), bl.a. regionala underrättelsecenter, bör nämnas i detta sammanhang. Dessa nya former för myndighetssamverkan har varit i bruk sedan den 1 september 2009 och bygger i hög utsträckning på informationsutbyte mellan de myndigheter som ingår i samverkan. Sådant informationsutbyte sker till stor del med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Det finns även andra exempel på samarbetsformer mellan myndigheter som syftar till att bekämpa brott och där en viktig förutsättning för samarbetet är informationsutbyte med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

I slutredovisningen till regeringen av det ovan angivna uppdraget anförde Rikspolisstyrelsen och de andra myndigheter som omfattades av uppdraget bl.a. att det finns problem förknippade med tillämpningen av generalklausulen vid uppgiftslämnande och att tillämpningen innebär svåra avvägningar i det enskilda fallet (Rikspolisstyrelsens skrivelse den 26 juni 2009, POA-400-4599/08). Vidare framfördes i redovisningen att stöd för ett mer långsiktigt och rutinmässigt uppgiftslämnande mellan bl.a. de brottsbekämpande myndigheterna saknas och att det är angeläget att det skyndsamt tillskapas ett sådant stöd för informationsutbyte. Mot bakgrund av denna skrivelse har frågan om förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter mellan myndigheter som samverkar mot grov organiserad brottslighet varit föremål för en utredning (SOU 2011:80). Förslagen i utredningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är av avgörande betydelse för att myndigheter ska kunna samverka för att bekämpa brott samt försvåra för människor att försörja sig genom brottslig verksamhet. Myndigheternas samverkan i detta hänseende är vidare av mycket stor betydelse för att nå framgång i den brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamheten.

Inom polisorganisationen är det väl känt, genom utbildningar och information i övrigt, att en tillämpning av generalklausulen förutsätter en intresseavvägning som måste göras i varje enskilt fall. Det framgår också av yttrandet från Polismyndigheten Dalarna att polismyndigheten informerat om hur bestämmelsen ska tillämpas.

Den intresseavvägning som ska göras enligt bestämmelsen är inte alltid särskilt enkel utan är ofta förknippad med osäkerhet och rädsla för att göra felaktiga bedömningar. Det är främst mot denna bakgrund som Rikspolisstyrelsen m.fl. myndigheter har hemställt hos regeringen om ett mer ändamålsenligt stöd för uppgiftsutlämnande mellan myndigheter i dessa sammanhang.

Även i de fall det inte är fråga om att bekämpa grov organiserad brottslighet finns det ofta starka skäl att kunna lämna uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden vidare till en annan myndighet som kan vidta åtgärder, t.ex. Försäkringskassan eller Kronofogdemyndigheten. Att värdefull egendom som kriminellt belastade individer innehar kan användas för att betala skulder som dessa har till samhället eller andra enskilda är av stor vikt inte minst ur ett brottsförebyggande perspektiv. Detta

är enligt Rikspolisstyrelsens mening en aspekt som måste beaktas i en sådan intresseavvägning som ska göras enligt 10 kap. 27 § OSL.

Rikspolisstyrelsen anser beträffande det nu aktuella ärendet att en intresseavvägning enligt 10 kap. 27 § OSL mycket väl kan leda till bedömningen att uppgifter om David E:s personliga och ekonomiska förhållanden kan lämnas till Kronofogdemyndigheten. Styrelsen anser att det är viktigt att ta hänsyn till att dessa bedömningar ofta är svåra att göra och görs utifrån en helhetsbedömning av situationen som det kan vara svårt att dokumentera och återge på ett fullständigt sätt.

David E. anser att en sådan tillämpning av generalklausulen som skett skulle medföra att Polisen godtyckligt kan ta föremål från personer för att säkra skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Genom den prövning som görs vägs de olika intressena mot varandra. Det är i och för sig fråga om bedömningar av enskilda tjänstemän i enskilda fall, men Rikspolisstyrelsens uppfattning är att sådana prövningar i allmänhet görs på ett nogsamt sätt och det är därför inte fråga om godtyckliga bedömningar.

Dokumentationen

David E. anför att polismyndighetens krav på dokumentation inte följts. Med detta menar anmälaren det polismyndigheten anger i sin promemoria från den 9 mars 2012. I promemorian anger polismyndigheten följande. ”Det är således viktigt att den befattningshavare som tar initiativ till att vidarebefordra uppgiften till Kronofogdemyndigheten har gjort en noggrann bedömning utifrån tillämplig sekretessbestämmelse samt generalklausulen. Uppgiftsutlämnandet ska vidare dokumenteras genom en tjänsteanteckning varvid en kort redogörelse för bakgrunden, vilka bestämmelser som har tillämpats samt den eller de springande punkterna för bedömningen ska framgå”.

Den aktuella promemorian utgör anvisningar till de anställda inom myndigheten om hur de ska hantera utlämnande av uppgifter till Kronofogdemyndigheten.

De polismän som har verkställt ingripandet mot David E. och kontaktat Kronofogdemyndigheten har dokumenterat kontakterna med Kronofogdemyndigheten i avrapporteringspromemorian. I promemorian finns också en redogörelse för bakgrunden samt översiktligt vilka bedömningar som gjorts. Däremot saknas som polismyndigheten också påpekar i sitt yttrande en hänvisning till aktuellt lagrum. Därigenom har polismyndighetens anvisningar inte helt följts.

De krav som ställs på dokumentation i samband med aktuell typ av ingripande framgår av 28 kap. 9 och 13 §§ RB samt 27 § polislagen samt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen (RPSFS 2011:12, FAP 100-2). Enligt dessa bestämmelser ställs inga krav på dokumentation av utlämnande av uppgifter till annan myndighet och om den sekretessprövning som görs i samband med detta. Inte heller i förvaltningslagen (1986:223) finns det några bestämmelser om dokumentation i dessa fall.

Rikspolisstyrelsen anser, trots att polismyndighetens anvisningar inte helt följts, att dokumentationen av kontakterna med Kronofogdemyndigheten måste bedömas som tillräckliga utifrån de allmänna principer som får anses gälla för dokumentation hos en myndighet. Som Rikspolisstyrelsen anfört ovan hade det dock varit önskvärt att även dokumentera att en intresseavvägning har gjorts samt hur denna intresseavvägning utfallit.

I ett beslut den 14 juni 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

En polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon får i anslutning till ingripandet kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig bl.a. av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand, s.k. provisorisk skyddsvisitation (19 § första stycket 1 polislagen).

Enligt 4 kap. 7 § utsökningsbalken får lös egendom utmätas endast om egendomen är tillgänglig vid förrättningen eller om egendomen ändå på grund av registrering, upplysningar vid förhör eller annan utredning kan identifieras och hinder inte kan antas möta mot att säkerställa utmätningen enligt 6 kap. Utmätning av lös egendom som är i tredje mans besittning kan säkerställas bl.a. genom att förbud meddelas för innehavaren att utan Kronofogdemyndighetens tillstånd lämna ut egendomen eller vidta någon annan åtgärd med den till skada för sökanden (6 kap. 7 § utsökningsbalken).

Enligt 35 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL, gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men och uppgifterna förekommer i bl.a. en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller i en angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål. Med tvångsmedel avses bl.a. kroppsvisitation och omhändertagande av farliga föremål enligt 19 § första stycket polislagen.

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter om inte annat anges i OSL eller i en lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL).

Enligt 10 kap. 27 § första stycket OSL, den s.k. generalklausulen, får en sekretessbelagd uppgift, med undantag som inte är aktuella i detta fall, lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Bedömning

David E. har i första hand vänt sig mot polisens åtgärd att i samband med ingripandet underrätta Kronofogdemyndigheten om innehavet av klockan, vilket föranledde utmätning av denna. Detta aktualiserar frågan om utbyte av information av det aktuella slaget mellan en polismyndighet och Kronofogdemyndigheten ur ett sekretessperspektiv.

Uppgiften om att polisen innehade den aktuella klockan och att den hade omhändertagits från David E. var en sådan uppgift för vilken sekretessbestämmelsen i 35 kap. 1 § första stycket OSL gäller. Det innebär att polisen som huvudregel inte hade rätt att underrätta Kronofogdemyndigheten om klockan om det inte stod klart att det kunde göras utan att David E. led skada eller men. Syftet med underrättelsen var att Kronofogdemyndigheten skulle få tillfälle att utmäta klockan, vilket skulle ha inneburit skada eller men för David E. i lagens mening. Frågan i detta ärende är om det trots allt kan ha varit riktigt av polisen att underrätta Kronofogdemyndigheten om klockan. Enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL hade polisen rätt att underrätta

Kronofogdemyndigheten om det var uppenbart att intresset av att uppgiften lämnades hade företräde framför det intresse som sekretessen skulle skydda.

JO har tidigare uttalat sig om situationer i vilka en polismyndighet till en kronofogdemyndighet har lämnat uppgifter som varit sekretessbelagda enligt 9 kap. 17 § i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) om bl.a. egendom som polismyndigheten tagit i beslag. I JO 1987/88 s. 93 och JO 1988/89 s. 45 gjorde JO uttalanden av innebörd att ett sådant uppgiftslämnande i princip inte borde ske med stöd av generalklausulen (motsvarande bestämmelse fanns då i 14 kap. 3 § sekretesslagen), eftersom det saknades direkt stöd i lag eller förordning för detta. I ett senare beslut – 1999-03-09, dnr 3746-1997 – uttalade JO emellertid att sekretesslagen enligt sin ordalydelse inte uteslöt att en uppgift som omfattades av sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen, efter en intresseavvägning i det enskilda fallet lämnades från en polismyndighet till en kronofogdemyndighet. Som framgår av Rikspolisstyrelsens yttrande har frågan om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter från polisen till Kronofogdemyndigheten berörts i en statlig utredning, men någon särskild författningsreglering har inte genomförts.

Att personer som har skulder i mål hos Kronofogdemyndigheten så långt som möjligt hindras från att undandra sig exekutiva åtgärder är givetvis av stor vikt, såväl för enskilda fordringsägare som för tilltron till rätts- och exekutionsväsendena. Trots de tämligen långtgående befogenheter som Kronofogdemyndigheten har kan det ofta vara svårt för myndighetens tjänstemän att själva hitta vissa typer av i och för sig utmätningsbar egendom. Detta gäller bl.a. kontanta medel och sådana värdeföremål som är lätta att undanskaffa. Av bl.a. detta skäl får det anses vara av vikt att Kronofogdemyndigheten i vissa fall kan få information från bl.a. polismyndigheterna om egendom som dessa har påträffat i sin verksamhet.

Jag anser mot den angivna bakgrunden att uppgifter av det aktuella slaget, som är sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL, bör kunna lämnas från en polismyndighet till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen. Uppgiftslämnandet får dock inte ske rutinmässigt utan måste föregås av en sådan verklig intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter. Vid den intresseavvägningen bör följande omständigheter beaktas.

Redan den uppgiften att en person är eller har varit föremål för ett polisingripande kan vara sekretessbelagd hos polismyndigheten. Av bl.a. detta skäl bör polismyndigheten innan någon kontakt tas med Kronofogdemyndigheten ha kännedom om omständigheter som med viss styrka talar för att den aktuella personen förekommer med skulder där. Att personen själv uppger att denne har skulder hos Kronofogdemyndigheten är givetvis en sådan omständighet. En annan omständighet av betydelse kan vara en konkret misstanke om att personen livnär sig av brott. En uppgift om den förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i ett pågående mål hos Kronofogdemyndigheten är offentlig (34 kap. 1 § andra stycket 1 OSL). Polisen bör därför inleda kontakten med Kronofogdemyndigheten med en förutsättningslös förfrågan om huruvida den aktuella personen har skulder i pågående mål där. Om det be-

kräftas att så är fallet, kan uppgifterna om den påträffade egendomen lämnas efter en intresseavvägning.

Det intresse som sekretessen är avsedd att skydda ska ställas mot det intresse som Kronofogdemyndigheten företräder. Detta innebär att rent brottsbekämpande syften inte ska tillmätas någon självständig betydelse. När det gäller den påträffade egendomen ska denna vara av ett sådant slag att Kronofogdemyndigheten typiskt sett kan antas ha svårt att hitta den. Vidare bör egendomen kunna förväntas bli föremål för utmätning. Några mera ingående överväganden i det sistnämnda avseendet bör inte krävas av polismyndigheten. Det bör emellertid vara sannolikt att värdet av egendomen inte är så lågt att en utmätning inte kan förväntas ge ett överskott som gör åtgärden försvarlig. Skuldernas storlek bör beaktas vid intresseavvägningen på så sätt att polismyndigheten bör vara mera restriktiv med att lämna ut de sekretessbelagda uppgifterna om det rör sig, totalt sett, om mindre belopp.

I det aktuella fallet framkom det redan i samband med förhör att David E. hade skulder uppgående till ett relativt stort belopp, ca 30 000 kr, hos Kronofogdemyndigheten. En klocka är sådan egendom som Kronofogdemyndighetens tjänstemän typiskt sett har svårt att hitta och som är lätt att undanskaffa. Polisen bedömde att den omhändertagna klockan hade ett högt värde, vilket vann stöd av att David E. själv uppgav att den var värd ca 20 000 kr. Uppgifterna som sådana om David E:s skulder, klockans värde och kontakterna med jourhavande kronofogde är väl dokumenterade inom ramen för den aktuella förundersökningen. Det var uppenbarligen dessa omständigheter som beaktades vid intresseavvägningen. Jag anser att omständigheterna var sådana att polismyndigheten efter den intresseavvägning som gjordes hade rätt att lämna den aktuella uppgiften till Kronofogdemyndigheten.

Vad som i övrigt kommit fram i ärendet föranleder inga uttalanden från min sida.

Initiativärende: Inspektion av Polismyndigheten Dalarna och Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Falun, den 3–5 september 2012

(Dnr 4307-2012)

Inledning

Inspektionen genomfördes på polishuset i Falun. Den inleddes med ett möte vid vilket chefsåklagaren Fredrik Skoglund, länspolismästaren Sten-Olof Hellberg, polisintendenten Peter Karlsson, poliskommissarierna Anders Pettersson och Kalle Karlsson, samt polisinspektören tillika förundersökningsledaren Emelie Andersson deltog.

Hans-Gunnar Axberger och Per Lagerud redogjorde för syftet med och omfattningen av inspektionen (se vidare nedan). Därefter lämnade Fredrik Skoglund och närvarande tjänstemän från polismyndigheten översiktlig information om respektive verksamhet (främst handläggningen av ungdomsärenden). Därvid framkom bl.a. följande.

Åklagarmyndigheten

Av de ca 4 700 ärenden som handläggs vid åklagarkammaren utgör ca 400 ungdomsärenden. Man har haft en särskild ungdomsgrupp bestående av två särskilda ungdomsåklagare och en administratör. Ungdomsåklagarna har uteslutande arbetat med brott där den misstänkte är under 18 år. Ungdomsärendena och ärenden om brott mot barn, och särskilt de frister som gäller i dessa ärenden, har hög prioritet vid åklagarkammaren. Ungdomsåklagarna har haft färre rättegångar och något färre ärenden än övriga åklagare. Inget ärende ska ligga mer än en vecka utan direktiv. Fredagar har varit avsatta för att bevaka och följa upp ärenden i vilka direktiv till polismyndigheten inte har getts. Den genomsnittliga genomströmningstiden för ett ärende som handläggs vid kammaren är nu 106 dagar och har gått ned. För hela riket är den genomsnittliga genomströmningstiden 79 dagar. Den genomsnittliga tiden från det att åklagaren får ett redovisat förundersökningsprotokoll till dess att åtal väcks är i nuläget tolv dagar (att jämföra med nitton dagar för riket). Tingsrätterna (Falu och Mora tingsrätter) hanterar uppgiften att sätta ut ungdomsmål inom den lagstadgade fristen om fjorton dagar väl.

Åklagarkammaren har regelbundna möten med polismyndigheten angående ungdomsärendena. Man har även satt samman en grupp som träffas cirka två gånger per år för att diskutera handläggningen av dessa ärenden.

Ungdomsåklagarna har ett nära samarbete med de poliser som utreder ungdomsärenden, och en åklagare har deltagit i det s.k. lean-arbete som bedrivits av polismyndigheten avseende ungdomsärenden. Åklagarkammaren samverkar även med tingsrätterna och socialtjänsten.

Det har vid enstaka tillfällen varit ett bekymmer, såväl i ungdomsärenden som i andra ärenden, att få tag i försvarare utanför kontorstid. Åklagarkammaren har därför initierat ett samarbete med Falu tingsrätt. Detta har lett till att man har tagit fram en lista över 25 advokater i Dalarna som kan åta sig

uppdrag som offentlig försvarare utanför kontorstid, efter kontakt från åklagare. Samarbetet bygger på att tingsrätten retroaktivt förordnar den aktuella advokaten som offentlig försvarare och tillerkänner honom eller henne arvode för det arbete som har utförts före förordnandet.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 mars 2012 ska förundersökningar i ungdomsärenden som huvudregel ledas av en polisiär förundersökningsledare. Ändringen genomfördes, med stöd av övergångsbestämmelser, fullt ut först den 1 maj 2012. Den har medfört att antalet åklagarledda förundersökningar i ungdomsärenden har minskat påtagligt och kommer sannolikt att medföra kortare genomströmningstider i de åklagarledda förundersökningarna. Numera har kammaren endast en särskild ungdomsåklagare. Åklagarkammaren har emellertid en särskild mängdbrottsgrupp som arbetar med polisledda förundersökningar, såväl ungdomsärenden som ärenden med vuxna misstänkta. En nackdel med ändringen är att kvaliteten kan påverkas negativt av att förundersökningen inte leds av en åklagare. Åklagarkammaren har dock varit generös med att hjälpa till att utbilda polisen med anledning av lagändringen. Ytterst är det emellertid polismyndigheten som ansvarar för att man har rätt kompetens. Åklagarkammaren är tillgänglig för polisen även i polisledda förundersökningar.

Polismyndigheten

Polismyndigheten handlägger ungdomsärenden på polisområdesnivå, inte på myndighetsnivå. I polisområde Falun-Borlänge arbetar elva personer i princip uteslutande med ungdomsärenden. För resterande del av polismyndighetens upptagningsområde arbetar totalt åtta personer med ungdomsärenden, varav sex personer i princip uteslutande arbetar med denna typ av ärenden. Det finns vid myndigheten totalt sex särskilda förundersökningsledare med ansvar för ungdomsärenden.

De tidsfrister som lagstiftaren har satt upp för ungdomsärenden är rimliga. Polismyndigheten har under de senaste åren arbetat för att hålla dessa tidsfrister och de frister som gäller i ärenden rörande brott mot barn. I polisens ärendehanteringssystem PUST (Polisens utredningsstöd) finns en automatisk bevakning av fristerna inlagd i de ärenden där en frist gäller. Systemet varnar om fristen överskrids och kräver att anledningen till överskridandet dokumenteras. De ärenden som inte handläggs i PUST bevakas med hjälp av särskilda excelblad. Om fristen överskrids ska förundersökningsledaren ange orsaken till detta i excelbladet. Myndigheten har ett nära samarbete med åklagarkammaren om tidsfristerna. Kammarchefen tar dagligen del av excelbladen. Detta system har tillämpats sedan 2010. Sammanställningar över ungdomsärendena görs en gång per månad och skickas till Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen är främst intresserad av hur myndigheten håller tidsfristerna.

Den tidigare nämnda lagändringen har medfört att förundersökningarna i ungdomsärenden slutförs snabbare. Överföringen av förundersökningsledningen till polisen innebär emellertid att det är polisen som ska inhämta yttranden från socialnämnden, vilket måste ske innan förundersökningen redovisas till åklagaren. Detta kan medföra att fristen överskrids.

Polismyndigheten har sett till att ca 15 personer genomgått den långa utbildningen för polisiära förundersökningsledare.

Inspektionens syfte och omfattning

Syftet med inspektionen var att granska ungdomsärenden. Granskningen inriktades därvid på handläggningen av förundersökningar mot personer som inte fyllt 18 år, varvid främst tidsfrister (4 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL), underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd (5–7 §§ LUL) och försvararfrågor (24 § LUL) studerades.

Även handläggningen av ärenden rörande brott begångna av den som inte fyllt 15 år granskades. I första hand studerades utredningar enligt 31 § LUL samt hur underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd (33 och 34 §§ LUL) hade skötts.

Inför inspektionen hade de 240 senast inkomna ungdomsärendena som hade handlagts i ärendehanteringssystemet RAR (fortsättningsvis k-ärendena), och de 141 senast inkomna ungdomsärendena som hade handlagts i ärendehanteringssystemet pust (fortsättningsvis PUST-ärendena) begärts fram. K-ärendena granskades genom att akterna gicks igenom. PUST-ärendena granskades i deras elektroniska form. Totalt studerades 193 k-ärenden och 41 PUST-ärenden.

Måndagen den 3 september ägnades åt ärendegenomgång. Under tisdagen den 4 september sammanställdes det som hade påträffats. Onsdagen den 5 september genomfördes en kompletterande ärendegranskning.

Inspektionen avslutades den 5 september med att byråcheferna Per Lagerud och Lina Forzelius muntligen gick igenom det som framkommit vid granskningen med länspolismästaren Sten-Olov Hellberg och poliskommissarien Kalle Karlsson.

Överskridande av tidsfristen i 4 § LUL m.m.

I ett antal ärenden konstaterades det att handläggningstiden i dess helhet varit väl lång. I vissa ärenden konstaterades det att tidsfristen enligt 4 § LUL hade överskridits. Det rörde sig ofta om kortare tid, men det hade förekommit att tidsfristen överskridits med upp till fem månader.

I ett antal ärenden hade det gått relativt lång tid från det att en person blivit skäligen misstänkt till dess att han eller hon underrättades om brottsmisstanken enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken (misstankedelgivning). Detta hade medfört att den totala handläggningstiden blivit lång även om tidsfristen i 4 § LUL i och för sig hade hållits.

Exempel på brister av det angivna slaget påträffades i bl.a. följande ärenden.

> **K16142-11**: En anmälan om misshandel gjordes den 8 juli 2011. I anmälan pekas en namngiven person ut som gärningsman. Målsäganden hördes den 26 september 2011 och den misstänkte 17-åringen dagen efter, då han också delgavs misstanke om misshandel.

K20843-11: En 16-årig flicka antecknades den 24 augusti 2011 som skäligen misstänkt för butikstillgrepp i tre fall, sedan hon ertappats av butikspersonal. Brotten skulle ha begåtts samma dag. Den misstänkte förhördes första gången den 27 september 2011, varvid hon underrättades om misstankarna. Förundersökningen slutredovisades till åklagaren den 29 februari 2012.

K23335-11: Den 25 september 2011 tog polisen upp en anmälan om misshandel och skadegörelse. En 16-årig flicka och hennes myndiga syster antecknades samma dag som skäligen misstänkta för brotten. Ett antal utredningsåtgärder vidtogs under tiden den 19 december 2011–27 januari 2012. Förundersökningen om misshandel lades ned den 13 februari 2012. 16-åringen hördes och delgavs misstanke om skadegörelse den 2 mars 2012. Förundersökningen om skadegörelse lades ned kort tid efter förhöret.

K2221-12: En anmälan om misshandel gjordes den 30 januari 2012. I anmälan pekades en namngiven 16-åring ut som gärningsman. Åklagaren gav direktiv i ärendet vid fyra tillfällen under februari–april och vittnen hördes under februari och mars. Den misstänkte hördes och delgavs misstanken den 3 maj 2012.

Underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd m.m.

I ett antal ärenden hade underrättelser enligt 6 och 7 respektive 33 och 34 §§ LUL till vårdnadshavare respektive socialnämnd inte gjorts omedelbart/genast. Ofta rörde det sig endast om några dagars fördröjning, men dröjsmål på upp till åtta veckor hade förekommit. Det konstaterades att det syntes saknas en enhetlig rutin för dokumentation av underrättelserna. I vissa fall framgick det vid närmare genomgång av ärendet att underrättelse hade skett i tid, men att noteringen om tidpunkten var felaktig.

I ett antal ärenden saknades det dokumentation av att vårdnadshavare och socialnämnd kallats till förhör med den misstänkte. Det framgick emellertid ofta av förhörsprotokollet att vårdnadshavare och en tjänsteman från socialtjänsten varit närvarande vid förhöret.

Försvararnärvaro

I ett antal ärenden konstaterades det att den misstänkte hade hörts och underrättats om brottsmisstanke utan att offentlig försvarare förordnats för honom eller henne. Det rörde sig ofta om relativt ringa brottslighet. Vårdnadshavare hade regelmässigt varit närvarande vid förhöret.

Dokumentationen av att den misstänkte underrättats om sin rätt att under förundersökningen biträdas av försvarare och möjligheten att få en offentlig försvarare förordnad för sig (12 § förundersökningskungörelsen) samt den misstänktes inställning till att låta sig höras utan försvarare närvarande, var i flera fall bristfällig.

Allvarligare brister förekom i följande ärenden.

K6810-12: En person, SK, kom att misstänkas för att ha haft sex med en fjortonårig flicka. SK var 17 år gammal vid tiden för de misstänkta brotten men hade fyllt 18 år när polisanmälan gjordes. Den 24 maj 2012 höll polisen förhör med SK. I förhörsprotokollet står antecknat att SK informerats om sin rätt att ha försvarare närvarande under förhöret, men att han sagt att det gick bra att hålla förhör utan. Under förhöret, som pågick i 35

minuter, delgavs SK misstanke om våldtäkt mot barn alternativt sexuellt utnyttjande av barn. Under förhöret förnekade han brott men vidgick att han hade haft sex med målsäganden och att han kände till att målsäganden var 14 år gammal. Den 4 juni 2012 skrev åklagaren ett direktiv till polisen i vilket åklagaren påtalade att det borde förordnas en offentlig försvarare i ärendet och att den misstänkte skulle tillfrågas om vem han önskade. Den 8 juni 2012 förordnade Falu tingsrätt en offentlig försvarare för SK och den 21 juni slutdelgavs SK och hans offentliga försvarare förundersökningen.

K23628-11: Två flickor, 15 respektive 16 år gamla, var misstänkta för stöld och bedrägeri den 26–27 september 2011. Den 28 september påträffades de och följde frivilligt med till polisstationen, där de erkände gärningarna. Polisen kontaktade flickornas vårdnadshavare med anledning av att förhör skulle hållas. Vårdnadshavarna kunde inte närvara vid förhören. Polisen beslutade då att höra flickorna som ”annan” i stället för som misstänkta. Flickorna underrättades följaktligen inte om misstankarna och underrättades inte om sin rätt att biträdas av försvarare och att få offentlig försvarare förordnad för sig. Vid förhöret med den ena flickan var personal från det HVB-hem vid vilket flickan var placerad närvarande. Vid förhöret med den andra flickan var en tjänsteman från socialtjänsten närvarande. Mot bakgrund av den utredning mot flickorna som fanns vid tidpunkten måste de ha betraktats som skäligen misstänkta. Först en respektive två månader senare hördes flickorna som misstänkta. Vid dessa förhör var försvarare närvarande.

Övrigt

I ett ärende konstaterades det att åklagarens beslut i anhållandefrågan enligt 24 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken hade fördröjts på grund av att förhörsledaren inte lyckats komma i kontakt med jouråklagaren. En promemoria angående detta hade upprättats i det aktuella ärendet. Denna fråga har tagits upp till utredning i ett särskilt ärende (dnr 4865-2012), där Rikspolisstyrelsen avgett ett yttrande.

Sammanfattande bedömning

Inspektionen hade som framgått stickprovskaraktär. Genomgången var inte tillräckligt omfattande för att kunna läggas till grund för mer generella slutsatser. Med det sagt kan jag konstatera att det som framkom inte tyder på annat än att verksamheten i huvudsak synes väl fungerande. Det är dock tydligt att myndigheten har bekymmer med tidsfristerna i ungdomsärenden, som att döma av genomgången inte sällan överskrids. Jag vill i det sammanhanget understryka att formell delgivning av brottsmisstanke inte får skjutas upp i syfte att fördröja att tidsfristen enligt 4 § LUL börjar löpa. Som framgått förekom även en del formella brister beträffande föreskrivna underrättelser och kallelser.

En brottsmisstänkts försvararrättigheter är av central betydelse för rättssäkerheten men också för att en brottsutredning ska motsvara de kvalitetskrav som ställs på det rättsliga förfarandet som helhet, se JO:s beslut 2012-11-30 (dnr 3577-2011), som bifogas för kännedom.

I ärendet K6810-12 (se ovan) misstänktes en pojke för att när han var sjutton år ha haft sex med en fjortonårig flicka. Han hördes som misstänkt för

våldtäkt mot barn, alternativt sexuellt utnyttjande av barn, utan försvarare närvarande. Förhöret borde inte ha genomförts utan försvarare. Åklagarkammaren bör observera att en åklagare som förundersökningsledare har att ta ställning till försvararbehovet inför förhör med en brottsmisstänkt, se det bifogade beslutet (JO:s beslut 2012-11-30, dnr 3577-2011).

I ärendet K23628-11 (se ovan) greps två flickor, som misstänktes för stöld m.m. Uppenbarligen i syfte att slippa efterleva regler till skydd för de misstänktas rättigheter beslutade man att höra flickorna som ”annan” i stället för som misstänkta. Ett sådant ”tricksande” – som varken är professionellt eller rättsligt godtagbart – ska självfallet inte förekomma.

Med den kritik som ligger i de synpunkter jag nu framfört avslutas inspektionsärendet.

Kriminalvård

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, för handläggningen av ärenden rörande besöks- och telefontillstånd

(Dnr 3379-2011)

Beslutet i korthet: I beslutet behandlas frågan om giltigheten av beviljade besöks- eller telefontillstånd då en intagen flyttas från en kriminalvårdsanstalt till en annan. Beträffande sådana tillstånd till en närstående uttalas att utgångspunkten är att ett tidigare beviljat besöks- eller telefontillstånd per automatik fortsätter att gälla vid förflyttning till en anstalt i samma eller lägre säkerhetsklass. Den intagne som förflyttas ska således i den situationen inte behöva ge in förnyade ansökningar om besöks- eller telefontillstånd avseende närstående. Det finns dock inte något hinder mot att anstalten, efter en individuell bedömning, vid behov genomför en förnyad kontroll. Beträffande besöks- och telefontillstånd till andra personer än närstående uttalas att dessa upphör att gälla då en intagen förflyttas. Den intagne måste därför vid förflyttning ge in en förnyad ansökan om besöks- och/eller telefontillstånd. Beslutet innehåller kritik mot Kriminalvården för anstalten Saltviks rutiner i fråga om överföring av besöks- och telefontillstånd avseende närstående.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 23 juni 2011, framförde A.O. klagomål mot Kriminalvården, anstalten Saltvik. Av anmälan framgick i huvudsak följande.

A.O. ankom till anstalten Saltvik den 14 april 2011. I samband med ankomsten begärde och fick han de blanketter som behövdes för att ansöka om besöks- och telefontillstånd. Han skickade s.k. samtyckesblanketter till ett antal släktingar och vänner, vilka fyllde i dessa och returnerade dem till anstalten. Trots att samtyckesblanketter inkommit, och trots att han hade gett in ansökningar om besöks- och telefontillstånd, hade anstalten vid tidpunkten för anmälan till JO fortfarande inte meddelat beslut i ärendena. Som exempel på den långsamma handläggningen angav A.O. att han redan i april 2011 hade gett in en ansökan om telefontillstånd till sin kusin M.M. och att han den 11 maj 2011 hade uppmanat anstalten att besvara hans ansökan.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt svar anförde myndigheten (region Nord), genom dåvarande regionchefen Svante Lundqvist, följande.

> A.O. har i anmälan till JO kritiserat anstalten Saltviks handläggning i besöks- och telefonärenden och har anfört att handläggningstiden varit för lång.

Utredning

Kriminalvården har utrett ärendet genom kontroller i det klientadministrativa systemet (KLAS-A) och genom samtal med tjänstemän på anstaltens tillståndsenhet. Följande har framkommit.

A.O. har vid ankomsten till anstalten Saltvik den 14 april 2011 lämnat in 20 ansökningar om att ringa och/eller ta emot besök av anhöriga, vänner och andra personer. Den 15 april har han lämnat in ytterligare en ansökan, liksom den 19 april, den 26 maj och den 9 juni 2011. Av dessa 24 ansökningar har 4 besvarats samma dag, 4 har besvarats efter 4 dagar, 13 stycken efter 5 dagar och 1 efter 8 dagar. Resterande två ansökningar (som inlämnats den 14 april respektive den 19 april) har inte besvarats innan A.O. den 30 juni 2011 förflyttades till anstalten Hall. Ärendena har avskrivits efter förflyttningen. På tillståndsenheten kan man idag inte finna någon förklaring till varför det dröjt med beslut i de två ärendena, särskilt som de övriga ärendena avgjorts snabbt.

Bedömning

Handläggningstiderna på tillståndsenheten har alltsedan uppstarten av anstalten Saltvik i de allra flesta fall varit korta och har följts av regionkontoret. Handläggningstiden i de två aktuella ärendena är alltså inte signifikativa för handläggningen i stort. Kriminalvården beklagar att A.O. har fått vänta så länge i dessa två ärenden, och konstaterar att hans ärenden i övrigt har handlagts snabbt eller mycket snabbt. Den regionala kontrollen fortgår alltjämt.

A.O. yttrade sig över remissvaret. Han gjorde gällande att det som Kriminalvården anfört i yttrandet, med tanke på tidsåtgången för postbefordran, inte var praktiskt genomförbart.

Kriminalvården, region Nord, anmodades att inkomma med yttrande över vad A.O. hade anfört. I sitt förnyade remissyttrande anförde regionen, genom regionchefen, följande.

Kriminalvården har i yttrande till JO den 7 september 2011 bemött A.O:s kritik gällande anstalten Saltviks handläggningstider i besöks- och telefonärenden. A.O. har nu anfört att Kriminalvårdens yttrande är en fabrikation och att tidsåtgången för postens befordran av ansökningshandlingar innebär att vad Kriminalvården har anfört inte är praktiskt genomförbart.

Av 7 kap 26 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse (FARK Fängelse) framgår följande. Den som en intagen vill ta emot besök av eller kommunicera elektroniskt med ska tillfrågas om han eller hon samtycker till att kontakten ska äga rum. Den intagne ansvarar för att samtycke inhämtas på en blankett som fastställs av Kriminalvården. Detta gäller inte om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne och kriminalvården inhämtar samtycke.

När samtyckesblanketten inkommer till Kriminalvården startar Kriminalvårdens handläggning och ett ärende öppnas. Handläggningstiden omfattar alltså tiden från det att samtyckesblanketten inkommer till anstalten till dess att beslut fattas i ärendet. Tiden för en vän eller anhörigs eventuella ifyllande och återsändande av samtyckesblanketten utgör inte Kriminalvårdens handläggningstid av ärendet. Den intagnes utskick av samtyckesblanketter ligger normalt utanför Kriminalvårdens kontroll och det går inte att anmoda de privatpersoner som den intagne kontaktar att återsända blanketten inom en viss tid eller återsända blanketten överhuvudtaget. De handläggningstider som Kriminalvården redovisat i yttrandet den 7 september 2011 är alltså riktiga.

Utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system, KLAS, infordrades och granskades.

A.O. kommenterade det förnyade remissyttrandet. Han anförde att han inte hade lämnat in 20 ansökningar i samband med ankomsten till anstalten den 14 april 2011 och att han inte heller hade gett in några ansökningar den 15 och den 19 april 2011. Han vidhöll att detta inte var möjligt med hänsyn till tidsåtgången för postbefordran av samtyckesblanketterna.

Muntliga upplysningar inhämtades från samordnaren Tomas Modig vid anstalten Saltvik. Av upplysningarna framgick följande.

> Det A.O. har anfört angående att han inte lämnade in några ansökningar om besöks- eller telefontillstånd till anstalten Saltvik den 14, 15 eller 19 april 2011 är korrekt. Vid ankomsten till anstalten Saltvik begärde dock A.O. att få tidigare godkända besöks- och telefontillstånd överförda till anstalten. Begäran gavs in vid ankomsten den 14 april 2011, men registrerades inte i Kriminalvårdens klientadministrativa system, KLAS, förrän den 18 april 2011.
>
> Om en intagen begär överföring av besöks- och telefontillstånd, som beviljats av den förra anstalten, lägger tillståndsenheten vid anstalten Saltvik upp ett nytt ärende för varje tidigare meddelat tillstånd och fattar ett nytt beslut i respektive ärende. Eftersom det erforderliga underlaget, t.ex. samtyckesblankett, då redan finns att tillgå kan handläggningen gå snabbt och beslut kan ofta fattas samma dag eller inom någon vecka, allt beroende på arbetsbelastning.
>
> Med anledning av A.O:s begäran om överföring av besöks- och telefontillstånd lade anstalten Saltvik upp nya ärenden den 14 april 2011. Beslut i ärendena fattades i enlighet med vad som framgår av KLAS.

I ett beslut den 26 juni 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Rättslig reglering

Ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation för en annan än en närstående upphör att gälla om den intagne omplaceras till en annan anstalt. Detsamma gäller ett sådant tillstånd för en närstående, om den intagne omplaceras till en anstalt i högre säkerhetsklass. Detta framgår av 7 kap. 30 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse (KVFS 2011:1), som trädde i kraft den 1 april 2011 och som var tillämpliga vid tiden för de i anmälan aktuella händelserna.

Att ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation fortsätter att gälla efter en omplacering hindrar inte den mottagande anstalten att vid behov genomföra en ny kontroll och eventuellt återkalla tillståndet, om det finns grund för det. Behov av att göra en ny kontroll kan finnas t.ex. om det har gått lång tid sedan föregående kontroll eller om det finns anledning att anta att den närståendes personliga förhållanden har förändrats i något avseende som påverkar prövningen av tillståndet. Detta framgår av de allmänna råden till ovannämnda föreskrift.

Den 1 januari 2012 ändrades föreskriften, huvudsakligen i redaktionellt hänseende, och de allmänna råden utgick (se KVFS 2011:11). De principer som framgick av de tidigare gällande allmänna råden torde dock i praktiken fortfarande vara tillämpliga.

Bedömning

Vid dåvarande chefsjustitieombudsmannen Cecilia Nordenfelts inspektion av bl.a. anstalten Saltvik den 14–16 februari 2012 framkom följande angående överföring av tidigare godkända tillstånd.

> Om en intagen vill få ett telefontillstånd som godkänts i annan anstalt överfört får denne fylla i en särskild ansökningsblankett. Denna lämnas till tillståndsenheten, som registrerar ansökan i KLAS. Dessa ärenden och ärenden rörande ”nya” telefontillstånd behandlas därefter i den turordning som ansökningarna kommit in. Handläggningstiden i ärenden rörande överföring av tidigare godkända tillstånd uppgår till 3–7 dagar. Efter att ha gjort en förnyad kontroll i misstanke- och belastningsregistren beträffande den tilltänkta kontaktpersonen omprövar tillståndsenheten det tidigare beslutet och meddelar ett nytt beslut. Vid bifall läggs det godkända telefonnumret därefter in i INTIK.

På mitt uppdrag inspekterades anstalten Saltvik den 3–4 april 2013. I fråga om överföring av telefontillstånd för intagna som omplacerats till anstalten Saltvik från en annan anstalt uppgavs från Kriminalvårdens sida bl.a. att intagna som har beviljats telefontillstånd i den tidigare anstalten prioriteras. I övrigt lämnades uppgifter i den aktuella frågan som i allt väsentligt överensstämmer med det som Kriminalvården tidigare uppgivit i ärendet.

Utgångspunkten är att ett tidigare beviljat besöks- eller telefontillstånd avseende en närstående per automatik fortsätter att gälla vid förflyttning till en anstalt i samma eller lägre säkerhetsklass. Den intagne som förflyttas ska således inte behöva ge in förnyade ansökningar om besöks- eller telefontillstånd avseende närstående. Som framgår av de allmänna råden till 7 kap. 30 § KVFS 2011:1 föreligger det naturligtvis inte något hinder mot att den mottagande anstalten, vid behov, genomför en förnyad kontroll. Enligt min uppfattning måste det i så fall röra sig om en individuell bedömning av behovet av förnyad utredning och inte en generell, slentrianmässig, förnyad kontroll för att kunna bedöma om tillståndet ska bestå eller återkallas. Om det vid en förnyad kontroll inte framkommer något som hindrar att tillståndet består ska anstalten som jag ser det inte heller initiera ett nytt ärende i förvaltningslagens (1986:223) mening eller meddela ett förnyat, gynnande, beslut. Detta behöver endast ske om det finns anledning att återkalla det tidigare beviljade tillståndet.

Under förutsättning att det – efter en individuell bedömning – inte fanns behov att vidta förnyade kontroller eller att återkalla något tillstånd borde, i enlighet med vad jag anfört ovan, A.O:s gällande besöks- och telefontillstånd avseende närstående ha överförts till anstalten Saltvik. Anstalten borde beträffande dessa tillstånd inte ha initierat nya ärenden eller fattat nya, gynnande beslut. Därefter skulle de till telefontillstånden knutna telefonnumren skyndsamt ha lagts in i det s.k. INTIK-systemet. Mot bakgrund av utredningen i här aktuellt ärende, och de uppgifter som lämnats i samband med framför allt inspektionen av anstalten 2012, synes inte anstalten ha gjort någon individuell bedömning av om det funnits behov av att vidta förnyade kontroller, utan snarare gjort detta till ett standardförfarande. Anstaltens handläggning som

helhet torde inte vara förenlig med intentionen bakom föreskriften i 7 kap. 30 § KVFS 2011:1 med tillhörande allmänna råd.

Tidigare beviljade besöks- och telefontillstånd till andra personer än närstående upphör att gälla då en intagen förflyttas. Den intagne måste därför vid förflyttning ge in en förnyad ansökan om besöks- och/eller telefontillstånd. Om tillståndet rör en person som tidigare lämnat sitt samtycke till kontakt är sådan ansökan möjlig att handlägga förhållandevis snabbt.

När det gäller A.O:s ansökningar beträffande andra än närstående har handläggningstiden, med undantag för ärendet som rörde telefontillstånd till kusinen M.M., enligt min uppfattning varit rimlig.

Jag översänder en kopia av detta beslut till Kriminalvårdens huvudkontor för kännedom.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Kritik mot Kriminalvårdens transporttjänst för transport av en person som var omhändertagen enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Kritik mot Kriminalvården, häktena Norrköping och Växjö för bristande dokumentation.

(Dnr 6137-2011)

Beslutet i korthet: En person som var omhändertagen enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, transporterades av Kriminalvårdens transporttjänst från ett behandlingshem i Rosersberg till Förvaltningsrätten i Växjö och tillbaka. Transporten tog fyra dygn i anspråk och medförde fyra övernattningar i häkte för den omhändertagna personen. Kriminalvården kritiseras för det sätt på vilket transporten planerades och genomfördes. Kriminalvården kritiseras även för bristande dokumentation i samband med den omhändertagna personens vistelse i häkte. Beslutet innehåller vidare uttalanden om att det är olämpligt att personer som transporteras enligt de olika lagarna om tvångsvård, exempelvis LVM, samtransporteras med andra klientgrupper.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 29 november 2011 klagade A-L.H. på Kriminalvårdens behandling av henne i samband med att hon transporterades från Ekebylunds behandlingshem till Förvaltningsrätten i Växjö och tillbaka. Av anmälan och av en till anmälan bifogad skrift från institutionschefen Lars Aldén, Ekebylunds behandlingshem, framgick i huvudsak följande.

A-L.H. togs in på Ekebylunds behandlingshem i Rosersberg den 16 februari 2010 på grund av ett omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Den 25 februari 2010 hölls en förhandling i Förvaltningsrätten i Växjö med anledning av omhändertagandet. Den 23 februari 2010 kl. 9.00 hämtades A-L.H. på behandlingshemmet för transport till förhandlingen. Hon återkom till behandlingshemmet den 27 februari 2010. Under denna period tillbringade A-L.H. två nätter i

häktet Växjö, en natt i häktet Norrköping och en natt i häktet Kronoberg. Hon kände sig kriminell eftersom hon transporterades tillsammans med kriminella personer med handbojor. Hon fick inte något att dricka, fick inte uträtta sina behov eller röka. I häktet Växjö ringde hon för endast 20 av de 70 kronor som hon fick, men hon inte fick tillbaka resterande 50 kronor som hon hade lämnat till en vårdare. I häktet Kronoberg blev hon tillsagd att dra ned sina underbyxor.

A-L.H. begärde även ersättning för de fyra dygnen i häkte.

Utredning

Från Kriminalvården begärdes all dokumentation gällande A-L.H:s vistelse i de ovan angivna häktena och transporterna av henne under den aktuella tidsperioden. Kriminalvården översände transportunderlag och sammandrag ur kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) avseende A-L.H. – utskrivet den 30 december 2011 – och meddelade att det inte fanns någon annan information i KLAS.

Av transportunderlaget framgår i huvudsak följande. A-L.H. skulle hämtas från behandlingshemmet den 23 februari 2010 kl. 8.55 och lämnas i häktet Norrköping kl. 11.19 samma dag. Hon skulle hämtas från häktet Norrköping den 24 februari 2010 kl. 8.20 och lämnas i häktet Växjö kl. 14.29 samma dag. Den 25 februari 2010 skulle hon hämtas kl. 12.37 för att köras till Förvaltningsrätten i Växjö och efter förhandlingens slut lämnas i häktet Växjö kl. 14.13. Den 26 februari 2010 skulle A-L.H. hämtas från häktet Växjö kl. 10.15 och lämnas i häktet Kronoberg kl. 18.45 samma dag. Hon skulle hämtas från häktet Kronoberg den 26 februari 2010 kl. 9.06 och lämnas på behandlingshemmet kl. 09.39 samma dag.

I KLAS-utdraget finns två anteckningar från häktet Kronoberg, daterade den 26 februari 2010, varav en avser inskrivning av A-L.H. i häktet.

Efter remiss anförde Kriminalvården, genom generaldirektörens ställföreträdare enhetschefen Ulf Jonson, följande.

Anmälan

A-L.H. har i en anmälan till JO framfört klagomål mot Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) med anledning av att hon i februari 2010 fick tillbringa fyra dygn i sträck på olika häkten och att hon blev transporterad tillsammans med kriminella med handbojor och till olika fängelser. Vidare har A-L.H. klagat på att när hon var på häktet Växjö ringde hon för endast 20 av de 70 kronor som hon fick, men att hon inte fick tillbaka resterande 50 kronor som hon hade kvar och som hon hade lämnat till häktespersonal. A-L.H. har vidare klagat på att hon på häktet Kronoberg fick dra ner sina underbyxor.

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från TPT, region Stockholm och region Öst. Av utredningen har följande kommit fram.

Bakgrund

Vid i ärendet aktuell tid var A-L.H. föremål för tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Hon var vid den tiden placerad på behandlingshemmet Ekebylund, Rosersberg. A-L.H. blev kallad av Förvaltningsrätten i Växjö att personligen inställa sig vid en muntlig förhandling den 25 februari 2010. Transporten av A-L.H. från behandlingshemmet till Växjö och tillbaka utfördes av TPT.

TPT

TPT utför 40 000–45 000 inrikesresor per år. De transporter som TPT utför ska genomföras så säkert och kostnadseffektivt som möjligt. Verksamheten är uppbyggd på så sätt att TPT:s bilar utgår från sina hemdestinationer och möts på olika ställen i landet, där de byter klienter med varandra. Det är vanligt att en klient måste åka med flera bilar för att nå sin slutdestination. I vissa fall kan endast en del av resan utföras under en dag och resan måste fortsätta nästkommande dag. Det kan exempelvis inträffa att när en klient transporterats till mötesplatsen att det inte finns någon bil som kan ta emot klienten och köra honom eller henne i riktning mot hans eller hennes slutdestination. Av kostnadseffektivitetsskäl får olika klienter samåka under en och samma transport. När en längre resa ska utföras för en klient som är placerad på ett behandlingshem kan klienten övernatta på behandlingshem eller, om det inte är möjligt, på häkte eller polisarrest. För att TPT ska kunna köra en klient till ett behandlingshem för övernattning krävs till att börja med att det finns en av beställaren ordnad nattplats för klienten på behandlingshemmet och att transporten till behandlingshemmet är möjlig att utföra tidsmässigt. Vid i ärendet aktuell tid krävdes därutöver att klienten inte samåkte med andra klienter belagda med fängsel. Enligt Kriminalvårdens säkerhetshandbok, i dess version vid den aktuella tiden, kunde användning av handfängsel utan koppling till personal endast ske inom skalskyddade områden. TPT:s bilar fick därför inte stanna på ett verksamhetsställe utan skalskydd, som t.ex. behandlingshem, om i bilen fanns med en klient belagd med fängsel. Ett sådant uppehåll kan numera göras om sammankoppling av handfängslet sker till midjefängsel. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda återstår alternativet att nyttja häkten och polisarrester.

TPT hämtade A-L.H. den 23 februari 2010 från behandlingshemmet Ekebylund för att påbörja hennes resa till Växjö. Någon möjlighet att genomföra hela transporten samma dag eller dagen innan förhandlingen fanns inte. Det var därför nödvändigt att påbörja resan två dagar innan förhandlingen. Bilen som A-L.H. åkte med den 23 februari skulle till häktet Norrköping och där fanns inte någon mötande bil som skulle åt det håll som hon skulle. Det fanns inte heller något LVM-hem i närheten. A-L.H. åkte den 24 februari från häktet Norrköping till häktet Växjö, dit hon skulle enligt beställningen. Den muntliga förhandlingen som hölls den 25 februari pågick till kl. 14. Det var då för sent att påbörja en returtransport eftersom alla andra bilar redan hade haft ”möte” och bytt klienter. A-L.H. kom den 26 februari till häktet Kronoberg kl. 18.45 och då var det inte möjligt för personalen att inom arbetstidsreglerna köra tur och retur till behandlingshemmet Ekebylund. Den 27 februari blev A-L.H. transporterad från häktet Kronoberg till behandlingshemmet. I det aktuella fallet fanns det ingen möjlighet att köra A-L.H. till något behandlingshem på grund av att det fanns andra klienter med i bilen som var belagda med fängsel och då det tidsmässigt inte hade varit möjligt.

Häktet Växjö

A-L.H. skrevs in vid häktet Växjö den 24 februari 2010. Vid inskrivningen upprättades en avvisiteringsrapport. Av den rapporten framgår inte att A-L.H. skulle ha haft med sig några kontanta medel, vilket annars skulle ha noterats. A-L.H. ansökte den 25 februari 2010 om att beviljas häktesbidrag om 90 kronor. Sökt häktesbidrag beviljades och utbetalades till A-L.H. samma dag. Vad A-L.H. i övrigt framfört i sin anmälan till JO avseende sin vistelse på häktet Växjö finns det ingen dokumentation om. Efter det att A-L.H. fått beviljat häktesbidrag har hon själv ansvarat och disponerat över det. Huruvida A-L.H. skulle ha köpt ett telefonkort till INTIK-systemet framgår inte av de handlingar som finns idag. Någon dokumentation som stödjer att A-L.H. skulle ha överlämnat pengar till kriminalvårdspersonal finns inte.

Häktet Kronoberg

Häktet Kronoberg tar årligen in 9 000–10 000 personer i häktet. Då A-L.H. endast tillbringat en natt på häktet för över två år sedan har personalen inte kunnat erinra sig om de faktiska omständigheterna kring hennes vistelse på häktet. Av vad A-L.H. uppgett i sin anmälan till JO får antas att häktet vid hennes ankomst dit bedömt att en ytlig kroppsbesiktning av henne var påkallad för att säkerställa att bl.a. vapen och narkotika inte förs med in på häktet.

Häktets rutiner beträffande hur ytliga kroppsbesiktningar ska genomföras är desamma allt sedan i ärendet aktuell tid. Den ytliga kroppsbesiktningen utförs i ett avskilt utrymme där endast den som ska tas in i häkte och kriminalvårdspersonal närvarar. Kroppsvisitation och kroppsbesiktning av kvinnor utförs endast av kvinnlig personal. Innan den ytliga kroppsbesiktningen genomförs informeras personen som ska genomgå denna om varför den görs och hur den kommer att gå till. Den ytliga kroppsbesiktningen genomförs på sådant sätt att den som ska genomgå denna ombeds att ta av sig sina klädesplagg så att dessa kan genomsökas var för sig. När klädesplagg på överkroppen är genomsökta erbjuds personen att återigen sätta på sig dessa innan klädesplaggen på underkroppen genomsöks. För att så långt som möjligt kunna säkerställa att inget otillåtet föremål medförs ombeds personen att även dra ner sina underkläder, utan att dessa tas av, för att sedan dra upp dessa igen.

Författningsbestämmelser m.m.

Följande lagbestämmelser var gällande vid den tid som är aktuell i detta ärende.

Av 1 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. framgår att den som är häktad på grund av misstanke om brott eller av någon annan anledning inte får underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än som ändamålet med häktningen samt ordning och säkerhet kräver. Den häktade skall behandlas så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt, skall 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.

I 2 § nämnd lag anges följande. Om det inte är uppenbart onödigt, skall den häktade senast vid ankomsten till förvaringslokalen kroppsvisiteras för eftersökande av föremål som han eller hon enligt vad som följer av denna lag inte får inneha.

I övrigt får den häktade kroppsvisiteras för eftersökande av sådana föremål när

1. det finns anledning att anta att ett sådant föremål skall anträffas på den häktade,
2. det sker stickprovsvis eller också i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av utrymmen inom förvaringslokalen och den häktade har eller har haft särskild anknytning till det utrymme som berörs av undersökningen,
3. den häktade skall ta emot eller har haft obevakat besök, eller
4. den häktade efter vistelse utanför förvaringslokalen återvänder dit.

Vad som har sagts i andra stycket hindrar inte att det i annat fall görs sådan ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser eftersökande av vapen eller annat farligt föremål.

I den mån det anses påkallat får, enligt 2 a § samma lag, även kroppsbesiktning företas i de fall som avses i 2 § första och andra styckena.

Av 2 b § nämnd lag framgår bl.a. 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. En häktad får hållas avskild från andra häktade, om det är nödvändigt för att verkställa ett beslut om kroppsbesiktning.

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevittnas av annan än en kvinna, en läkare eller en legitimerad sjuksköterska. Följande åtgärder får emellertid verkställas och bevittnas av en man, nämligen,

1. kroppsvisitation som avses i 2 § tredje stycket, och
2. kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller liknande teknisk anordning.

I 25 § samma lag framgår att när någon i annat fall än som avses i 1 och 23 §§ tas in i kriminalvårdsanstalt eller häkte för annat ändamål än verkställighet av påföljd för brott eller tas i förvar i polisarrest, skall denna lag, med särskilt beaktande av anledningen till intagningen och dennas varaktighet, gälla i tillämpliga delar, om inte annat föreskrivs i lag eller annan författning.

Enligt 2 § första stycket e) i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVFS 2006:11), transportföreskrifterna, vilka fortfarande är gällande, ska transporttjänsten på uppdrag planera och utföra bl.a. inrikes transporter som ankommer på Kriminalvården när en polismyndighet har beslutat om handräckning.

Enligt 7 § i transportföreskrifterna ska transporttjänsten hos polismyndigheten hämta in sådana uppgifter om den som skall transporteras som kan vara av betydelse för genomförandet av transporten.

Av 13 § första stycket i transportföreskrifterna framgår bl.a. att uppehåll för måltider, övernattningar eller andra avbrott i transporten med transporterade personer som omhändertagits enligt LVM får, om uppehåll inte kan förläggas till lokaler eller institutioner som är förknippade med det aktuella omhändertagandet, endast göras i häkten eller polisarrester.

I de allmänna råden till 13 § i transportföreskrifterna anges följande. I transporttjänstens uppdrag att utföra transporter grundade på polismyndigheters beslut om handräckning enligt de i 13 § angivna lagarna ligger att vidmakthålla frihetsberövandet. Det är därför nödvändigt att det finns möjlighet att tillfälligt placera en sådan omhändertagen i häkte eller polisarrest. Emellertid är sådana omhändertagna personer i vissa fall frihetsberövade p.g.a. vårdbehov av olika slag och den omständigheten måste beaktas i samband med transportplaneringen bl.a. vad gäller lämplig plats för uppehåll under transporten. Omständigheterna kring den transporterades person kan leda till olika bedömningar av det lämpliga i att göra uppehåll med denne i häkte eller polisarrest. Bedömningen kan variera från

att det kan anses lämpligt till att det får anses som helt oacceptabelt. Sålunda kan det, t.ex. vid transporter av svårt sjuka personer eller av barn under femton år, framstå som i högsta grad olämpligt med ett sådant uppehåll. Man måste dock även beakta längden av uppehållet. En förvaring i häkte eller polisarrest får i allmänhet anses bli allt mer olämplig ju längre den varar. Dessa omständigheter medför att det måste göras en bedömning i varje enskilt fall om möjligheterna till uppehåll i häkte eller polisarrest varvid man också måste beakta och göra en avvägning mot de transportekonomiska konsekvenser som kan uppkomma för det fall häkte eller polisarrest inte utnyttjas. I de fall den transporterade personens förhållanden är sådana att placering i häkte eller polisarrest kan ifrågasättas kan sådana överväganden som ovan sägs resultera i bedömningen att uppehåll i häkte eller polisarrest inte bör göras alls eller att i vart fall längre sådant uppehåll – övernattning eller dylikt – inte bör göras under det att kortare uppehåll för t.ex. måltider kan accepteras. I samband med planeringen av en transport kan det, med hänsyn till de bedömningar som måste göras, vara lämpligt att kontakt tas med den som beställt handräckningen hos polisen och/eller med andra hem eller institutioner som är förknippade med det aktuella frihetsberövandet för samråd om transporten.

I 2 kap. 12 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1), som gällde vid i ärendet aktuell tid, anges att en häktad får beviljas bidrag till fickpengar om han eller hon under tiden i häkte saknar eller i häktet har begränsad tillgång till ekonomiska medel vid dagen för utbetalningstillfället. Bidraget får, tillsammans med de medel han eller hon själv eventuellt innehar, uppgå till högst 0,2 % av gällande prisbasbelopp, avrundat till närmast högre tiotal kronor och betalas ut en gång per vecka.

Enligt 4 kap. 13 § i KVFS 2007:1 skall vid behov den som skall kroppsvisiteras, genomgå ytlig kroppsbesiktning eller kroppsbesiktning, få ombytesкläder eller annat att ta på sig.

Vid kroppsvisitation skall, enligt 4 kap. 15 § i KVFS 2007:1, den som skall visiteras ta av sig ytterkläder och överlämna dessa samt andra tillhörigheter för undersökning. Om övriga kläder behöver undersökas, skall även dessa överlämnas för undersökning.

Av 4 kap. 16 § i KVFS 2007:1 framgår följande. Vid ytlig kroppsbesiktning skall den som skall undersökas uppmanas att helt klä av sig och därefter ställa sig upp. Därefter skall den nakna kroppen inklusive förekommande proteser undersökas. Det är inte tillåtet att vidröra andra delar av kroppen än huvudhår och eventuell peruk. Den som undersöks får uppmanas att visa upp fotsulorna, handflatorna samt lyfta upp armarna så att armhålorna kan kontrolleras. Han får inte anmodas att inta andra speciella ställningar så att andra delar av kroppen skall kunna granskas.

I 5 kap. 1 § i KVFS 2007:1 anges bl.a. att en häktad får i sitt bostadsrum inneha högst 1 500 kronor och att pengar som den häktade inte själv önskar inneha skall sättas in på kontot för Egna Medel i Kriminalvårdens bokföring.

Enligt 5 kap. 2 § andra stycket i KVFS 2007:1 ansvarar den häktade själv för de tillhörigheter som han får inneha i bostadsrummet.

Av 5 kap. 5 § i KVFS 2007:1 framgår att till förvaring i häktet får normalt endast tas emot personliga tillhörigheter som kan anses nödvändiga under den häktades vistelse i häktet, såsom kläder för utevistelser, värdehandlingar, värdesaker och pengar, och som utan olägenhet kan förvaras av häktet. Värdeföremål skall förvaras i säkerhetsskåp.

I 5 kap. 6 § i KVFS 2007:1 anges följande. En förteckning med beskrivning skall upprättas över alla tillhörigheter som förvaras av häktet och egendom med stort ekonomiskt värde skall även fotograferas.

Förteckningen skall skrivas under av den häktade och den tjänsteman som upprättat förteckningen. Om den häktade vägrar att skriva under skall

ytterligare en tjänsteman kontrollera förtecknade föremål och skriva under förteckningen.

Förteckningen skall löpande uppdateras avseende inlämning och uttag av tillhörigheter, vilka skall vara kvitterade av den häktade.

En inventering av den häktades tillhörigheter skall äga rum vid behov och anteckning om att sådan inventering gjorts skall göras på det dokument där egendomen finns förtecknad. Den häktade skall erbjudas att närvara vid sådan inventering.

Häktet ansvarar enbart för egendom som tagits emot för förvaring och förtecknats. Sådan egendom skall förvaras så att den inte kan åtkommas av obehörig. Häktet skall ha rutiner som garanterar att häktads egendom hanteras på ett säkert sätt.

Häktet ansvarar inte för personlig egendom som den häktade innehar hos sig.

Kriminalvårdens bedömning

Inledningsvis kan konstateras att Kriminalvårdens transporttjänst varje år utför ett stort antal transporter av personer för annan myndighets räkning. Personer som är omhändertagna enligt LVM har ett vårdbehov. Det är därför givetvis önskvärt att sådana personer inte vistas längre tid än nödvändigt i häkte. I förevarande fall har ett antal faktorer gjort att A-L.H. fått vistas i häkte under en längre tid, vilket är beklagligt. Med hänsyn till de förutsättningar som förelegat anser Kriminalvården emellertid att transporten av A-L.H. har genomförts på ett så skyndsamt sätt som varit möjligt i detta fall.

I Kriminalvårdens klientadministrativa system KLAS Häkte finns inte längre några uppgifter om A-L.H. registrerade på grund av att uppgifterna gallras två år efter att en person skrivits ut. Av den dokumentation som finns kvar har kommit fram att

A-L.H. inte hade några kontanta medel med sig vid sin ankomst till häktet Växjö och att häktet beviljade och utbetalade till A-L.H. 90 kronor i häktesbidrag. A-L.H. ansvarade därefter själv för pengarna. Inlämning av tillhörigheter för förvaring av häktet skulle enligt då gällande föreskrifter dokumenteras av häktespersonal och kvitteras av den häktade. Någon dokumentation om att A-L.H. överlämnat pengar till kriminalvårdspersonal för förvaring finns inte. Vidare utredningsåtgärder i denna del bedöms inte meningsfulla.

Omständigheterna kring A-L.H:s klagomål mot häktet Kronoberg har, med hänsyn till den tid som förflutit sedan hon var placerad på häktet och till det mycket stora antal klienter som häktet sedan dess har skrivit in, inte kunnat utredas. Av A-L.H:s egna uppgifter att döma är det rimligt att anta att häktet vid hennes ankomst dit bedömt att en ytlig kroppsbesiktning av henne var påkallad för att säkerställa att bl.a. vapen och narkotika inte förs med in på häktet. Utifrån vad som framkommit om hur ytliga kroppsbesiktningar genomförs på häktet Kronoberg och av vad A-L.H. anfört avseende detta finner Kriminalvården att det inte framkommit något som tyder på att A-L.H. skulle ha behandlats felaktigt.

A-L.H. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 28 mars 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Rättslig reglering

De bestämmelser som Kriminalvården har redogjort för i remissvaret har numera upphört att gälla. Den 1 april 2011 trädde nya regler på kriminalvårdsområdet i kraft: häkteslagen (2010:611), häktesförordningen (2010:2011) och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2, häktesföreskrifterna). Sedan den 1 juli 2012 gäller nya föreskrifter för transportverksamheten: Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamheten (KVFS 2012:6). Som Kriminalvården angett är de äldre bestämmelserna tillämpliga i detta ärende.

Enligt 6 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården får Kriminalvården bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten. För varje person som transporteras av Kriminalvården ska det föras journal.

Av 1 a § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. följer att det ska föras journal för varje person som är intagen i häkte enligt 1 § förordningen. Av 1 § andra stycket nämnda förordning framgår att den bl.a. gäller den som har tagits in i häkte för något annat ändamål än verkställighet av påföljd för brott.

Planering och genomförande av transporten

Av utredningen i ärendet framgår att transporten av A-L.H. från Rosersberg till Växjö och tillbaka – en resa om ca 980 kilometer (tur och retur) – kom att ske etappvis under fyra dygn och medförde att A-L.H. vistades fyra nätter i häkte. Kriminalvården har bekräftat att personer som var belagda med fängsel medföljde under transporten av A-L.H.

Kriminalvårdens transporttjänst utför – förutom transporter av häktade och intagna i anstalt – transporter av personer som berövats friheten med stöd av en mängd olika lagar, bl.a. lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU). Lämpligheten av att personer som berövats friheten på olika grunder transporteras tillsammans har behandlats bl.a. i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7). I betänkandet redovisas att samtransporter med andra klientgrupper förekommer vid transporttjänstens transporter av bl.a. tvångsvårdade personer (SOU 2011:7 s. 230). Enligt utredaren eftersträvas i dag att personer som transporteras åt andra myndigheter inte ska transporteras tillsammans med personer som är föremål för kriminalvård. Utredaren föreslår att det utformas tydliga föreskrifter och riktlinjer på myndighetsnivå när det gäller bl.a. lämpligheten av samtransporter. Utgångspunkten bör därvid – enligt utredaren – vara att personer som transporteras enligt de olika lagarna om tvångsvård inte samtransporteras med andra klientgrupper (se SOU 2011:7 s. 234–238). Jag vill framhålla att min uppfattning är att det allmänt sett framstår som olämpligt att personer som transporteras enligt de olika

lagarna om tvångsvård, exempelvis LVM, samtransporteras med andra klientgrupper.

Som Kriminalvården konstaterat har personer som är omhändertagna enligt LVM ett vårdbehov. Ett häkte är från medicinsk och humanitär synpunkt en olämplig förvaringsplats för personer som frihetsberövats på grund av ett vårdbehov. Häkten bör därför inte annat än under mycket begränsad tid användas för tillfällig förvaring av personer med ett sådant behov.

Av utredningen att döma berodde uppdelningen av resan i etapper och de många övernattningarna i häkte inte på att någon oförutsedd händelse inträffade under transporten. Tvärtom ger utredningen intrycket att transporten från början var planerad att genomföras på detta sätt. Jag inser att uppdraget att planera och utföra transporter av människor, som av olika anledningar är berövade friheten, på ett kostnadseffektivt och säkert sätt inte är enkelt. Enligt min uppfattning är det dock inte acceptabelt att transporten av A-L.H. tog fyra dygn i anspråk och medförde fyra övernattningar i häkte. Jag är mycket kritisk till Transporttjänstens sätt att planera och genomföra transporten av A-L.H.

Brister i dokumentation

Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att orsaken till att det inte finns några uppgifter om A-L.H. i kriminalvårdens klientadministrativa system, KLAS Häkte, är att uppgifterna gallras två år efter att en person skrivits ut. När dokumentation gällande A-L.H:s vistelse i häkte under den aktuella tidsperioden inhämtades av JO hade det dock inte gått två år sedan A-L.H. skrevs ut. Som framgår av redogörelsen för innehållet i den inhämtade dokumentationen fanns det då inte några anteckningar alls avseende A-L.H:s vistelse i häktena Norrköping och Växjö. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att häktena Norrköping och Växjö brustit i sin skyldighet att föra journal. Jag är kritisk till detta.

Övriga frågor

Vad som framkommit genom utredningen ger inte stöd för att A-L.H. under vistelserna i häkte behandlats i strid med bestämmelserna i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Det ankommer inte på JO att pröva frågor om skadestånd.

Med anledning av den pågående översynen av regleringen kring transporter av frihetsberövade finner jag skäl att skicka en kopia av mitt beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Uttalanden om Kriminalvårdens rutiner för delgivning med ombud

(Dnr 1057-2012)

Beslutet i korthet: Om en person har ställt ett ombud för sig ger delgivningslagen utrymme för delgivning med såväl ombudet som huvudmannen. I beslutet uttalas emellertid att Kriminalvården som huvudregel bör delge ombudet. En sådan ordning synes nämligen var mest förenlig med lagstiftarens avsikt. Vidare talar grundläggande rättssäkerhetsaspekter för att ombudet ska delges.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 17 februari 2012, anförde J.B. i huvudsak följande. Han har anlitats som ombud av S.Z., som verkställer fängelsestraff i anstalten Norrtälje. Trots att J.B. är ombud har S.Z. av anstalten förvägrats att ringa till honom. Den 28 november 2011 erhöll S.Z. ett beslut som innebar ett avslag på en begäran om att få ha kontakt med sitt ombud. J.B. fick del av beslutet först den 9 december 2011, och han skickade ett överklagande till anstalten den 19 december 2011. Enligt anstaltens ankomststämpel anlände överklagandet först den 27 december 2011. Postgången tar normalt en till två dagar, och således borde anstalten ha fått handlingen senast den 21 december 2011. När han inte fick någon reaktion på inlagan kontaktade han anstaltens chef den 31 januari 2012. I direkt anslutning till samtalet skickade han även en kopia på överklagandet per e-post till anstaltschefen. Den 9 februari 2012 fick han del av ett beslut, fattat den 28 december 2011, där överklagandet avvisades. Överklagandet avvisades med motiveringen att det inkommit för sent. Till beslutet den 28 november 2011 fanns inte någon fullföljdshänvisning. Det är orimligt att förvänta sig att en intagen som är av utländsk härkomst ska känna till de bestämmelser som styr överklaganden.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över vad J.B. anfört i sin anmälan till JO. Av yttrandet skulle framgå vilka rutiner som tillämpades för delgivning av beslut då en klient har ett befullmäktigat ombud och från vilken tidpunkt fristen för att begära omprövning i dessa fall beräknades.

I remissvar anförde myndigheten, region Stockholm, genom tf. regionchefen, Torbjörn Nyberg, följande.

Yttrande över anmälan från J.B. ert dnr 1057-2012

Kriminalvården, Region Stockholm har inhämtat uppgifter från kriminalvårdschef Anders Ekström och verksjuristen Anna Atanasova Andersson.

Anstalten Norrtälje avslog den 28 november 2011 en ansökan från en intagen i anstalten Norrtälje om telefontillstånd till J.B. Beslutet delgavs den intagne samma dag. Först den 6 december fick anstalten kännedom om att J.B. var den intagnes ombud i frågor gentemot Kriminalvården, detta genom att en skriftlig fullmakt lämnades till anstalten av den intag-

ne. Detta stämmer väl överens med vad J.B. uppger om tidpunkt när han fick beslutet för kännedom. I den intagnes ansökan framgår inget om att J.B. var ombud för honom.

Den 27 december 2011 inkom till anstalten Norrtälje en begäran om omprövning av ovan nämnda beslut. Omprövningsbegäran var undertecknad av J.B. Då beslutet delgavs den intagne den 28 november och begäran inkom först den 27 december så avvisade anstalten begäran om omprövning då det inkommit för sent. Avvisningsbeslutet fattades den 28 december och delgavs den intagne dagen efter. Eftersom J.B. var ombud så borde en kopia av beslutet ha skickats till honom. Det finns ingen anledning att ifrågasätta J.B:s uppgift om att han inte fått kännedom om avvisningsbeslutet förrän den 31 januari 2012, via ett telefonsamtal med Anders Ekström. Detta medför att anstalten måste ha missat att skicka en kopia för kännedom till J.B. Anledningen till denna underlåtenhet har inte kunnat klarläggas.

Samma dag som ovan nämnda telefonsamtal skickades även en skriftlig information från Anders Ekström till J.B. om hanteringen av omprövningsbegäran.

Både avslagsbeslutet den 28 november och avvisningsbeslutet den 28 december var försedd med information om hur man begär omprövning av besluten.

Av förbiseende svarade inte Anders Ekström direkt på de två enkla frågor som ställdes av J.B. via mejl den 9 februari 2012. Detta uppmärksammades under utredningen av aktuell anmälan och J.B. har erhållit ett svar den 20 juni.

Anstalten Norrtälje, som inte kan utreda när J.B. skickade begäran om omprövning, kan endast konstatera att skrivelsen ankom till anstalten den 28 december.

Aktbil. 7 i anmälan har inte inkommit till anstalten brevledes. Anders Ekström fick del av skrivelsen när han fick anmälan för kännedom i april. Han fick den av en personal på anstalten, som i sin tur hade fått den skickad via mejl från J.B. Han fick således den inte via sin egen mejladress. Hans minnesbild är att mejlboxen var full varför det inte gick att skicka till honom. Dessförinnan har han inte sett skrivelsen.

Anna Atanasova Andersson har inte fått skrivelsen för kännedom. Mejlet synes ha skickats för kännedom till en annan Anna Andersson i Kriminalvården. Däremot så har hon den 19 och 20 juni varit i telefonkontakt med J.B. ett flertal gånger. Utöver vad som framförts i aktuell anmälan så uppgav J.B. att han skulle inkomma med ett undertecknat överklagande till henne. Detta har nu inkommit och regionen har den 3 juli beslutat att avvisa överklagandet då det inkommit för sent. Beslutet har skickats för kännedom till J.B. och till anstalten för delgivning av den intagne.

Den intagne har nyligen återigen ansökt om telefontillstånd till J.B. Hans ansökan avslogs den 15 juni 2012 och delgavs den intagna samma dag. I samband med detta så har han även ansökt om besökstillstånd för J.B. Anstalten avslog ansökan den 20 juni och delgavs den intagne den 24 juni. Båda besluten har skickats för kännedom till J.B. Dagens datum så har någon begäran om omprövning inte inkommit.

Författningsbestämmelser

I 11 § delgivningslagen (2010:1932) sägs följande. Vid delgivning med en fysisk person är han eller hon delgivningsmottagare. Har en fysisk person ställföreträdare som är behörig att företräda honom eller henne i saken, är i stället ställföreträdaren delgivningsmottagare

15 § delgivningslagen anges följande. Har den med vilken delgivning ska ske ett ombud som är behörigt att ta emot handlingen är även ombudet delgivningsmottagare. Finns ett sådant ombud och handlingen lämnas till en delgivningsmottagare enligt 11-14 §§, bör ombudet underrättas om detta.

Kriminalvårdens bedömning

I förarbetena till delgivningslagen (prop. 2009/10:237 s. 119 och 237) anförs följande. Bestämmelsen om delgivning med ombud är inte tvingande. Det finns alltså ett utrymme för myndigheten att välja om delgivning ska ske med huvudmannen eller ombudet. Det är i de allra flesta fall lämpligt och ändamålsenligt att delgivning sker med ombudet, om inte något hinder för detta föreligger. Lämnas handlingen till annan än ombudet bör ombudet underrättas om delgivningen. Det kan ske till exempel genom att en kopia av föreläggandet skickas till ombudet eller genom en underrättelse per telefon. Regeringen anser att bestämmelserna i 11 § första stycket i 1970 års delgivningslag utan ändring i sak bör föras över till den nya delgivningslagen.

Anstalten Norrtäljes rutin vid delgivning är att det är huvudmannen, i det fall han vistas i anstalten, som delges och ombudet får en kopia för kännedom. Det saknas en uttalad policy inom Kriminalvården vilka rutiner som ska gälla i dessa fall. Anstalten Norrtäljes rutin synes vara anpassad efter de allmänna handläggningsreglerna i förvaltningslagen (1986:223). Det är viktigt att undvika dubbel delgivning, dvs. med både huvudmannen och ombudet. Tidpunkten för fristen att begära omprövning är således från dagen för delgivning av den intagne. Detta synsätt stöds också av domstolspraxis, se exempelvis RÅ 1974 ref. 122, RÅ 1994 ref. 68 och Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 971-12.

Anstalten Norrtälje har uppenbarligen inte skickat en kopia av avvisningsbeslutet den 28 december 2011 till J.B. Misstaget synes vara en engångshändelse. J.B. har heller inte, beträffande mejlet den 9 februari, fått svar med den skyndsamhet som ovan nämnda handläggningsregler kräver.

Det bör dock noteras att frågan om tidsfrister för omprövning av beslut där den intagne i princip kan inkomma med återkommande ansökningar utan någon begränsning, tenderar i praktiken att bli mer av akademiskt intresse. Det finns fortfarande tid att inkomma med en begäran om omprövning av besluten i juni angående telefon- och besökstillstånd.

J.B. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 23 april 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Utredningen visar att J.B. hade fullmakt att företräda S.Z. när beslutet om avvisning fattades den 28 december 2011. S.Z. delgavs beslutet den 29 december 2011. Av yttrandet från Kriminalvården framgår att det av förbiseende inte skickades någon kopia av beslutet till J.B. förrän i februari 2012.

I 15 § delgivningslagen anges att om den med vilken delgivning ska ske har ett ombud som är behörigt att ta emot handlingen, är även ombudet delgivningsmottagare. Finns ett sådant ombud och handlingen lämnas till en delgivningsmottagare enligt 11–14 §§, bör ombudet underrättas om detta. Det sagda innebär att såväl den med vilken delgivning ska ske som ombudet är delgivningsbara. Bestämmelsen ger inte närmare svar på vem som myndigheten i första hand ska försöka delge ett beslut eller en handling. Således ger bestämmelsen, precis som Kriminalvården påpekat, ett utrymme för myndigheten att välja om delgivning ska ske med huvudmannen eller ombudet.

Det sagda kan tolkas som att Kriminalvården under sådana förhållanden kan välja att delge den person som är enklast att nå. Av naturliga skäl torde detta utan undantag bli den intagne. Av motiven till 15 § delgivningslagen framgår emellertid bl.a. följande. ”Bestämmelsen innebär emellertid inte att endast ombudet är delgivningsmottagare. Det finns således ett utrymme att välja om handlingen ska lämnas till ombudet eller en person som enligt 11–14 §§ är delgivningsmottagare för den som ska delges.[…] Ett exempel på när det kan vara motiverat att lämna handlingen till en annan delgivningsmottagare än ombudet är om det framkommit att det föreligger samarbetssvårigheter mellan den som ska delges och ombudet eller om det är oklart om fullmakten har återkallats.” (Se prop. 2009/10:237 s. 237.)

Det sagda innebär enligt min uppfattning att lagstiftarens avsikt – trots att utformningen av den aktuella bestämmelsen kan ge ett annat intryck – har varit att om det finns ett ombud som har fullmakt att ta emot beslut eller handlingar, så bör delgivning ske med denna person. Denna ståndpunkt stöds även av uttalanden i doktrin (se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 120 f.).

Enligt min mening bör därför Kriminalvården, i de fall det finns ett befullmäktigat ombud, delge ombudet och skicka en kännedomskopia till huvudmannen. Förutom att en sådan ordning synes ha varit lagstiftarens avsikt, talar även rättssäkerhetsaspekter för en sådan lösning. Personer som är frihetsberövade har, av naturliga skäl, svårare att komma i kontakt med sina ombud än vad som är fallet för personer i frihet. Om man tillämpar en rutin där ombudet delges beslutet, finns som regel en garanti för att den intagne, genom sitt ombud, hinner vidta nödvändiga åtgärder för att överklaga beslutet. En sådan lösning är betydligt säkrare än att ombudet tillställs en kopia. Riskerna med den senare nämnda ordningen framgår om inte annat av förhållandena i det aktuella fallet.

Sammanfattningsvis innebär det anförda att Kriminalvården, när det finns ett ombud som är behörigt att ta emot handlingar och beslut, enligt min uppfattning som huvudregel bör delge ombudet.

Mot bakgrund av vad som framgår av Kriminalvårdens remissvar finner jag inte skäl att kommentera J.B:s övriga klagomål mot anstalten Norrtälje. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, för bristande dokumentation av vidtagna utredningsåtgärder i samband med beslut om placering i avskildhet enligt 6 kap. 8 § första stycket fängelselagen (2010:610)

(Dnr 1977-2012)

Beslutet i korthet: I beslutet riktas kritik mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, för bristande dokumentation av vidtagna utredningsåtgärder i samband med beslut om placering i avskildhet enligt 6 kap. 8 § första stycket fängelselagen (2010:610). Ett beslut om avskildhet enligt den nämnda bestämmelsen är en ingripande åtgärd som endast får vidtas för utredning av misskötsamhet. För att säkerställa att avskildheten inte pågår längre än vad som är absolut nödvändigt är det av central betydelse att anstalten har kontroll över vilka utredningsåtgärder som har vidtagits. Bland annat på grund härav är det viktigt att anstalten på ett tydligt sätt dokumenterar vilka utredningsåtgärder som genomförts. Anstalten Norrtälje kritiseras för att i samband med utredningen inte ha redovisat att förhör genomförts och vad som framkommit i samband därmed.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 30 mars 2012 anförde A.L. bl.a. följande. Den 21 mars 2012 blev han placerad i avskildhet. I samband därmed genomfördes ett förhör med honom. Han ville inte svara på några frågor, och när förhöret avslutats begärde han att få en kopia av förhörsutskriften. Som svar fick han att han ”med attityd” kunde få ett blankt papper av anstalten. Dagen efter begärde han på nytt att få en kopia av förhörsutskriften och fick då till svar att eftersom han valde att inte svara på några frågor så kunde han få ett blankt papper. Därtill uppgav vårdaren att det inte rörde sig om något förhör, utan att det var fråga om ett ”samtal”.

Utredning

Inledningsvis infordrades och granskades utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) samt beslut om avskildhetsplacering den 21 mars 2012 och eventuella handlingar gällande misskötsamhet.

Anmälan remitterades härefter till Kriminalvården. I sitt remissvar anförde myndigheten, region Stockholm, genom regionchefen Gunilla Ternert, följande.

> Kriminalvården, Region Stockholm, har inhämtat uppgifter från Kriminalvårdsinspektör Matthias Karlsson.
>
> Den 20 mars 2012 avskildes två intagna vid paviljong C (32 platser). Alla kvarvarande intagna, vid paviljong C, bl.a. A.L , avskildes enligt 6 kap 8 § fängelselagen (2010:610) FäL, dagen efter, den 21 mars. Avskildheten sker på paviljongen. Ytterligare en intagen förflyttas dock till avskildhetsavdelningen. Av rapporten, som återgavs i avskildhetsbesluten, framgick att det under en längre tid varit oroligt på paviljong C. Missnöjesyttringar om hur maten fördelades på paviljongen hade kommit till personals kännedom från flera olika intagna. Det fanns uppgifter om att in-

tagna måste betala för sin frukost, att intagna som ej betalade inte heller fick någon frukost. Efter det att de två ovan nämnda intagna avskildhetsplacerades under tisdagen den 20 mars eskalerade oroligheterna i samband med att intagna på paviljong C hade stormöte. Flera intagna på avdelningen upplevde situationen som hotfull och var rädda och avdelningspersonal upplevde situationen som orolig. Under dagen levererades ett brev till anstalten där det krävdes att två utpekade intagna skulle lämna avdelningen omedelbart. Brevet var undertecknat med Pav C.

För att med säkerhet kunna identifiera vilken eller vilka intagna som hotade andra intagna (eller låg bakom detta) bedömdes det nödvändigt att hålla samtliga intagna avskilda från varandra. Anstalten gjorde bedömningen att det inte förelåg skäl till inskränkningar för besök eller telefoni genom Intik. Två särskilt utpekade tjänstemän utsågs till att höra samtliga intagna som var avskilda. Visitationer av intagna, bostadsrum och allmänna utrymmen genomfördes. Intensifierad granskning av försändelser till och från de aktuella intagna sker. Möten där information som inhämtats sammanställs med tidigare kunskap om konstellationer av intagna.

Relativt tidigt under aktuell avskildhetsperiod görs bedömningen att konstellationen vid paviljongen måste brytas. Efter att mer information analyserats, framkommer misstankar om att det kunde vara andra intagna, än de tre som hade förflyttats, som hade en framträdande roll i oroligheterna på avdelningen. När avskildhetsplaceringen enligt 6 kap 8 § närmade sig fyradygnsgränsen så bedömde anstalten att det var nödvändigt att hålla samtliga intagna på avdelningen fortsatt avskild för att upprätthålla ordningen och säkerheten, varför avskildheten enligt 6 kap 8 § hävdes den 25 mars kl. 12.45 och beslut om avskildhet enligt 6 kap 5 § meddelades istället. Denna avskildhet hävdes dagen efter, kl. 16.30, efter att två intagna förflyttats tillbaka till avdelning och en annan intagen förflyttats från avdelningen. Det var relativt sent under aktuell tidsperiod som kunskapen om att det var den senare intagne som låg bakom oroligheterna, kom anstalten tillhanda.

Som framgår av anmälan så förhördes A.L. den 21 mars. Han ville dock inte svara på några frågor kring förhållandet på avdelning och förhöret avslutades. Att ett förhör genomförts har dokumenterats i avskrivningsbeslutet beträffande misskötsamhetsärendet som utreddes under avskildheten.

Författningsbestämmelser

Enligt 13 kap 4 § fängelselagen (2010:610), ska innan ett beslut om varning meddelas förhör hållas med den intagne.

Av 18 § fängelseförordningen (2010:2010) följer att om en intagen hålls avskild enligt 6 kap. 4-9 §§ fängelselagen ska åtgärden dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå

1. vilka skälen för åtgärden är,
2. när den intagne avskiljdes,
3. när avskildheten upphörde,
4. var den intagne placerats, och
5. om den intagne undersökts av läkare.

Kriminalvårdens bedömning

Det finns inte någon särskild lagbestämmelse i FäL om utredning av ett ärende om avskildhet (jfr numera upphävda 22 § KvaL). Kriminalvården har ändå ett ansvar för att ett ärende om avskildhet blir tillräckligt utrett och att nödvändigt underlag för beslutet hämtas in.

Förvaltningslagens regler är tillämpliga på ärenden om placering i avskildhet. Eftersom ett ärende om avskildhet handlar om myndighetsutövning mot en enskild är bl.a. de särskilda reglerna i 14-17 §§ förvaltningslagen tillämpliga.

A.L. har delgivits skälen för avskildheterna och givits möjlighet att yttra sig över skälen. Han lämnade dock inte några uppgifter som hade betydelse för utgången av ärendet.

Dokumentationskraven i fängelseförordningen har uppfyllts.

Beslut om att placera en hel avdelning i avskildhet enligt 6 kap 5 § FäL efter en tids avskildhet för utredning enligt 6 kap 8 § tillhör naturligtvis ovanligheterna. Att omständigheterna inte utgjordes av någon av de typsituationer som normalt kan föranleda att 6:5 blir tillämplig medför dock inte per automatik att hanteringen är felaktig. Det saknades laglig möjlighet att kvarhålla de intagna på avdelningen placerade i avskildhet enligt 6 kap 8 § efter den 25 mars kl. 12.45. Vid denna tidpunkt hade anstaltsledningen erhållit information som till viss del kringkastade deras tidigare analys av de bakomliggande orsakerna till oroligheterna. De bedömde att det var nödvändigt att (fortsatt) hålla de intagna avskilda från varandra för att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten.

Huruvida anstaltens beslut om avskildhet enligt 6 kap 5 § var riktig i sak är en bedömningsfråga. Det bör dock noteras att anstalten under den senare avskildheten förändrade konstellationen på avdelningen genom fler förflyttningar, detta innan avskildheten slutligen upphävdes.

A.L. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 3 april 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Utredningen visar att A.L. den 21 mars 2012 placerades i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § första stycket fängelselagen. Enligt bestämmelsen får en intagen, under *utredning* enligt 12 kap. 1 § fängelselagen eller 26 kap. 6–7 §§ brottsbalken, hållas tillfälligt avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med *utredningen* inte ska äventyras (kursiverat här). Av motiven till bestämmelsen framgår att möjligheten att placera någon i avskildhet bör användas restriktivt. Avskildhet bör bara användas i situationer där det finns en risk för att den intagne, om han eller hon inte hålls avskild, undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (se prop. 2009/10:135 s. 141).

Möjligheten till avskildhet får således användas för utredning av misskötsamhet, och när utredningen är genomförd saknas möjlighet att hålla någon avskild med stöd av bestämmelsen. Skälen för att möjligheten till avskildhet ska användas med stor restriktivitet är goda. Ett beslut om avskildhet är en mycket ingripande åtgärd och innebär att Kriminalvården kan avskilja någon enbart på misstanke om misskötsamhet. Jag vill därför understryka vikten av att Kriminalvården, efter att ett sådant beslut fattats, genomför utredningen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, för att säkerställa att avskildheten inte pågår längre än vad som är absolut nödvändigt. Vilka utredningsåtgärder som anstalten behöver vidta varierar givetvis från fall till fall, men det är ofrånkomligen så att det måste genomföras förhör med den avskilde för att denne ska ges möjlighet att ge sin syn på saken (jfr 12 kap. 3 § fängelselagen).

Som Kriminalvården har påpekat i sitt remissvar framgår av 18 § fängelseförordningen vilka åtgärder som ska dokumenteras i samband med att en person hålls avskild. Något uttryckligt krav på att genomförda förhör ska dokumenteras finns inte i den bestämmelsen. Någon reglering – motsvarande 22 § tredje stycket i den numera upphävda lagen (1976:203) om kriminalvård i anstalt, om att protokoll ska föras över vad som framkommit i samband med utredningen om avskildhet – finns inte i fängelselagen. Även om så är fallet, vill jag peka på nödvändigheten av att Kriminalvården på ett tydligt sätt dokumenterar vilka utredningsåtgärder som vidtas i samband med att en person hålls avskild.

En tydlig redovisning av utredningsåtgärderna gör det möjligt att i efterhand bedöma huruvida utredningen genomförts på ett korrekt och ändamålsenligt sätt. Dessutom bidrar en tydlig dokumentation till att anstalten kan hålla kontroll över vilka åtgärder som vidtagits under utredningen och att den genomförs på ett effektivt sätt. Därmed säkerställs att ansvarig beslutsfattare får en helhetssyn över utredningen. Det senare är, enligt min uppfattning, en grundläggande förutsättning för att garantera att en person inte hålls avskild längre tid än vad som är absolut nödvändigt. Därtill är dokumentationen nödvändig för att den intagnes rätt till insyn i ärendet, enligt 16 § förvaltningslagen, ska kunna tillgodoses.

Enligt Kriminalvården har det förhör som hölls med A.L. under utredningen dokumenterats i anstaltens avskrivningsbeslut den 29 mars 2012. I beslutet avskrevs misstankarna om misskötsamhet mot A.L., och det har antecknats att så skedde ”efter företagen utredning och samtal med samtliga intagna vid avdelningen”. Av de handlingar som begärts in från Kriminalvården och granskats framgår inte vilka utredningsåtgärder som vidtagits under den tid A.L. varit avskild eller vilka uppgifter som framkommit vid ”samtalen”.

Anstalten Norrtäljes redovisning av vidtagna utredningsåtgärder i samband med att A.L. hölls avskild uppfyller inte det krav på tydlighet som, på goda grunder, kan ställas på dokumentationen i samband med ett beslut av så ingripande karaktär. Ett grundläggande krav måste vara att anstalten redovisar vilka uppgifter som framkommit vid de förhör som genomförts. Även om den hörde vägrar att uttala sig ska det anges i ett särskilt upprättat dokument att förhöret har genomförts och att den avskilde vägrar svara på frågor. Så har inte skett i det aktuella ärendet. Jag utgår från att nödvändiga åtgärder vidtas för att säkerställa att utredningen i avskildhetsärenden i fortsättningen genomförs på ett korrekt sätt och att åtgärderna dokumenteras.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Initiativärende om brottsofferslussverksamheten i landets häkten

(Dnr 2242-2012)

Beslutet i korthet: Med anledning av uppgifter som framkom vid ett besök i häktet Uppsala beslutades att frågan om Kriminalvårdens arbete med s.k. brottsoffersluss i häkte skulle utredas inom ramen för ett initiativärende. I beslutet uttalas att det är olämpligt att använda begreppen ”brottsoffer” och ”förövare” i sammanhang som gäller intagna som inte är dömda för brott. Det konstateras också att det inte är möjligt för Kriminalvården att hålla ett löfte av innebörd att uppgifter från en tilltänkt besökare aldrig tillåts komma fram till den intagne. Beslutet innehåller även uttalanden om gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag när det gäller kontakterna med den som är målsägande.

Initiativet

Vid NPM-enhetens besök av Kriminalvården, häktet Uppsala, den 10–12 januari 2012, lämnades information till JO:s medarbetare om den brottsofferslussverksamhet som bedrivs i häktet. Handlingar som beskriver verksamheten ingavs under besöket (aktbilagorna 2–4). Efter att ha tagit del av protokollet från besöket beslutade dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt att inom ramen för ett särskilt upplagt initiativärende utreda frågan om Kriminalvårdens arbete med brottsoffersluss i häkte.

Utredning

I protokollet från besöket (dnr 83-2012) lämnas följande beskrivning av brottsofferslussverksamheten.

> År 2010 gav Kriminalvården region Mitt ett uppdrag till häktet Uppsala, liksom övriga häkten i regionen, att utveckla sina verksamheter i syfte att förhindra destruktiva kontakter mellan intagna och brottsoffer. Enligt region Mitts dokument Brottsoffer i fokus 2010 har regionen sett ett behov av att arbeta konsekvent med frågor om besöks- eller telefontillstånd oavsett var en intagen befinner sig. I dokumentet nämns även Kriminalvårdens uppdrag att arbeta för barns bästa som ett skäl till att ha fokus på brottsoffer.
>
> Dokumentet Verksamhetsbeskrivning BOS Häktet Uppsala beskriver organisation och arbetsmetod för brottsofferslussarbetet. I korthet sägs följande om metoden för brottsofferslussarbetet.
>
> BOS-ombudet har ett samtal med intagna misstänkta för sexualbrott eller våldsbrott mot personer i nära relation inom en vecka efter ankomst. Vid samtalet får den intagne information om att Kriminalvårdens definition av brottsoffer inte bara omfattar målsägande utan även barn, föräldrar och anhöriga som upplevt eller bevittnat övergrepp samt ”presumtiva offer” som nya partnerrelationer och styvbarn. Vidare får den intagne information om att den vanliga samtyckesblanketten inte ska användas för besöks- eller telefontillstånd till brottsoffer, liksom om Kriminalvårdens skyldighet att göra s.k. orosanmälan till socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa. – Om den intagne säger sig ha för avsikt att kontakta någon i brottsofferpersonkretsen kontaktar BOS-ombudet personen för att informera om häktets rutiner och möjligheter till stöd för brottsoffer. – Om en ansökan om telefontillstånd eller besök lämnas in av den intagne,

eller offret eller om en intagen med restriktioner fått bifall av åklagaren till kontakt med privatperson, inleds en brottsofferutredning. Utredningen syftar till att kartlägga hur brottsoffret kommer att påverkas av kontakt med den intagne. Yttrande från socialtjänsten inhämtas om barn är inblandade. – Eventuella besök bör endast ske då klienten kan erhålla behandling för sin våldsproblematik. Under häktestiden beviljas besök endast undantagsvis och om det främjar brottsoffret och syftet med besöket är klarlagt och tydligt för alla parter. Besöken är då bevakade. – Dokumentation ska ske i Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS).

I samtal med häktet framgick att intagna som är häktade eller dömda för sexualbrott eller våldsbrott mot personer i nära relation kan nekas besökstillstånd eller telefontillstånd av Kriminalvården även om åklagare, polis samt personen den intagne vill ha kontakt med samtycker till kontakten. I det fall beslut fattas skulle grunden för avslaget vara att besöket eller telefonsamtalet skulle äventyra säkerheten i häktet (se häkteslagen 3 kap. 1 § och 4 §). Enligt personal är beslut sällsynta eftersom den intagne ofta drar tillbaka sin ansökan efter en muntlig genomgång om vad beslutet skulle innebära.

Utifrån vad som upplysts om brottsofferslussverksamheten vid häkten i region Mitt, uppmanades Kriminalvården att i ett yttrande belysa följande frågor om brottsofferslussverksamheten i landets häkten.

1. Vilket lagstöd finns för att avslå en intagens ansökan om besöks- och telefontillstånd för att förhindra destruktiva kontakter mellan intagna och brottsoffer, med beaktande av den skillnad som finns mellan grunden för att vägra besök eller elektronisk kommunikation i 3 kap. 1 § och 4 § häkteslagen (2010:611) respektive 7 kap. 1 § och 4 § fängelselagen (2010:610).
2. Vilka hänsyn tas i häktenas brottsofferslussverksamhet till det faktum att en intagen i häkte under avsevärd del av den tid han eller hon vistas i häktet ännu inte är dömd för brott. Frågan aktualiseras bl.a. av användandet av begreppen ”brottsoffer” och ”förövare” samt av det som återgetts ovan, att eventuella besök endast bör ske då klienten kan erhålla behandling för sin våldsproblematik.
3. I dokumentet Verksamhetsbeskrivning BOS Häktet Uppsala sägs att det är av stor vikt att brottsoffret förstår att Kriminalvården aldrig låter hennes uppgifter komma fram till förövaren, varken direkt eller indirekt. Anser Kriminalvården att ett sådant löfte är möjligt att ge mot bakgrund av offentlighetsprincipen och möjligheten att få en fråga om sekretess prövad i domstol? Hur ser Kriminalvården på den intagnes rätt till partsinsyn och myndighetens kommuniceringsplikt enligt 16 § och 17 § förvaltningslagen (1986:223) i dessa ärenden?
4. I det nyss nämnda dokumentet beskrivs att Kriminalvården kan erbjuda sig att kontakta kvinnocentrum, vårdcentral etc. för att beskriva situationen och hjälpa ett brottsoffer att få en samtalskontakt. Hur ser Kriminalvården på gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag på detta område?

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Nils Öberg, följande. (Den i remissvaret omnämnda bilagan har utelämnats här.)

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt och Väst. Region Mitt har i sin tur hämtat in uppgifter från häktet Uppsala. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

I september 2008 gav regeringen i uppdrag till Kriminalvården att genomföra en särskild satsning på åtgärder för att öka insatserna för sexualbrottsdömda samt män som dömts för våld i nära relationer. En av åtgärderna som Kriminalvården genomförde var att införa brottsofferslussar vid nio särskilt utsedda anstalter, som har specialplatser för relations- och sexualbrottsdömda. I november 2009 beslutade dåvarande regionchefen i region Mitt, Gunilla Ternert, att utse år 2010 till ett brottsofferår. Bl.a. fick samtliga häkten i regionen i uppdrag att utveckla sin verksamhet i syfte att förhindra destruktiva kontakter mellan intagna och brottsoffer.

Med brottsofferslussverksamhet avses enligt Kriminalvårdens mening de expertgrupper som finns på dessa särskilt utsedda anstalterna. Brottsofferslussens uppdrag är att vara behjälplig vid utredning inför klientbeslut, medverka vid brottsofferslussbesök och genomföra uppföljning. Brottsofferslussbesök är en möjlighet för brottsoffer och förövare att mötas i närvaro av särskilt utbildad kriminalvårdspersonal.

Någon regelrätt brottsofferslussverksamhet ska inte bedrivas på något häkte. Däremot kan det numera finnas fokus på brottsofferperspektivet vid handläggning av ärenden bl.a. om tillstånd till besök och elektronisk kommunikation till brottsoffer m.fl. Enligt Kriminalvårdens mening ingår detta som ett naturligt led i myndighetens verksamhet med att upprätthålla säkerheten på häkten och att förhindra brottslighet under pågående häktningstid.

Ett tydligt brottsofferperspektiv innefattar arbete med relevanta klientfaktorer för att minska misskötsamhet och risken för återfall i brott. Kriminalvården anser att myndigheten har en utredningsskyldighet inför beslut som innebär att säkerställa att besluten inte äventyrar säkerheten på verksamhetsstället eller medför en risk för brott under pågående verkställighet. Detta innebär främst att man arbetar med att identifiera de risker för fortsatt brottslighet som kan finnas kring en klient som är misstänkt för relations- eller sexualbrott samt hur dessa risker ska bedömas i samband med bedömningen av om ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation bör medges. En klients ansökan om tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation för en person som är målsägande i en pågående rättsprocess föregås alltid av en kontakt mellan Kriminalvården och målsäganden. Detta sker för att inhämta samtycke till kontakten samt för att informera om de regler och rutiner som Kriminalvården har för besök och kontakter, bl.a. avseende brottsofferperspektivet.

Författningsbestämmelser

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) (FäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 4 § FäL får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 25 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) ska vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) (HäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §.

Enligt 3 kap. 4 § HäL får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §.

Av 3 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2) (FARK Häkte) framgår att en intagen får ta emot besök av barn endast om besöket kan antas vara till barnets bästa. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att besök av barn normalt endast bör tillåtas om barnet är närstående till den intagne. Barnet bör normalt följas åt av en vuxen under besöket. En sådan vuxen kan vara t.ex. en vårdnadshavare, en person från socialtjänsten eller någon annan som barnet har förtroende för.

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

Av 17 § första stycket FL framkommer att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 2 § förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården ska Kriminalvården verka för att

1. påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt,
2. lagföring kan ske på ett effektivt sätt, och
3. återfall i brott förebyggs.

Kriminalvården ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

Av 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) framgår att det hör till socialnämndens uppgifter att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden ska också särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

Kriminalvårdens bedömning

1. Vilket lagstöd finns för att avslå en intagens ansökan om besöks- och telefontillstånd för att förhindra destruktiva kontakter mellan intagna och brottsoffer, med beaktande av den skillnad som finns mellan grunden för att vägra besök eller elektronisk kommunikation i 3 kap. 1 § och 4 § häkteslagen (2010:611) respektive 7 kap. 1 § och 4 § fängelselagen (2010:610).

Rekvisitet i 7 kap. 1 § tredje punkten FäL om skada för annan saknar motsvarighet i HäL. Vad gäller intagna i häkte är möjligheten att vägra besök och elektronisk kommunikation begränsad till de fall då det kan äventyra säkerheten. Av förarbetena framgår att med detta avses t.ex. risk för våldsutövning eller om det finns en risk för att den intagne utnyttjar besöket för planering av eller medverkan i brottslig verksamhet (prop. 2009/10:135 s. 190).

Kriminalvården anser att ett besök eller annan kontakt kan vägras med stöd av hänvisning till 3 kap. 1 och 4 §§ HäL om det föreligger en konkret risk för att den intagne utsätter den andre personen för en brottslig handling. Detta gäller även om det finns en konkret risk för att den intagne förbereder brottslighet genom att vidmakthålla en kontroll som i förlängningen kan möjliggöra fortsatt relationsvåld (Jfr dom från Kammarrätten i Stockholm, meddelad den 7 juni 2012 i mål med nummer 1650-12 och 1651-12, bilaga 1). Enligt Kriminalvårdens mening står detta i överensstämmelse med Kriminalvårdens uppdrag att förhindra brottslighet under pågående verkställighet. Det får dock inte förekomma att varje kontakt mellan en intagen och ett eventuellt brottsoffer regelmässigt avslås utan någon närmare prövning. Inför varje enskilt beslut måste det göras en individuell riskbedömning, med hänsyn till faktorer som tidigare och aktuell brottslighet, ett eventuellt kontaktförbud och risken för återfall i brott.

Beträffande minderåriga brottsoffer har Kriminalvården särskilt föreskrivit att ett barn endast får besöka en intagen om besöket kan antas vara till barnets bästa. I normalfallet anses barnets vårdnadshavare kunna avgöra vad som är till barnets bästa. Om vårdnadshavaren är häktad på grund av att han eller hon är misstänkt för brott mot barnet eller den andra vårdnadshavaren anser Kriminalvården att det finns ett utrymme för Kriminalvården att göra en självständig bedömning av vad som kan antas vara till barnets bästa och därmed vägra ett barn att besöka en intagen trots att barnets vårdnadshavare godkänner besöket. På ett häkte är det häktningsskälen och den häktades risk för återfall i brott som får ligga till grund för den bedömningen. Vid behov inhämtar Kriminalvården även yttrande från socialnämnden.

2. Vilka hänsyn tas i häktenas brottsofferslussverksamhet till det faktum att en intagen i häkte under avsevärd del av den tid han eller hon visats i häktet ännu inte är dömd för brott. Frågan aktualiseras bl.a. av användandet av begreppen ”brottsoffer” och ”förövare” samt av det som återgetts ovan, att eventuella besök endast bör ske då klienten kan erhålla behandling för sin våldsproblematik.

I utvärderingar av brottsofferslussverksamheten inom Kriminalvården har framförts synpunkter om att det är viktigt att en gemensam terminologi används i verksamheten för att underlätta kommunikation mellan personal och klienter.

Utgångspunkten är dock att en intagen i häkte under en stor del av tiden som han eller hon vistas i häktet inte är dömd för brott. Detta synsätt ska genomsyra all verksamhet som bedrivs vid häkten. Enligt Kriminalvårdens mening framstår det därför som olämpligt att använda begreppen ”förövare” och ”brottsoffer” när det handlar om klienter som ännu inte är dömda. Mot bakgrund av att häktet Uppsala inte erbjuder behandling för våldsproblematik framstår det inte heller som lämpligt att ange detta som

en förutsättning för eventuella besök vid häktet. Kriminalvården beklagar därför att dessa formuleringar förekommit.

Vad gäller verksamhetsbeskrivningen vid häktet Uppsala så har det under utredningen av ärendet framkommit att den i vissa delar inte speglar hur man faktiskt arbetar i dessa frågor vid häktet. En översyn kommer därför att göras av denna. En översyn pågår också av övriga lokala och regionala rutinbeskrivningar inom området, bland annat då det har uppmärksammats att det finns ett behov av kvalitetssäkring av dessa. Rutinbeskrivningen ”Beskrivning av BOS-arbetet på häkten i region Mitt” har upphävts.

3. I dokumentet Verksamhetsbeskrivning BOS Häktet Uppsala sägs att det är av stor vikt att brottsoffret förstår att Kriminalvården aldrig låter hennes uppgifter komma fram till förövaren, varken direkt eller indirekt. Anser Kriminalvården att sådant löfte är möjligt att ge mot bakgrund av offentlighetsprincipen och möjligheten att få en fråga om sekretess prövad i domstol? Hur ser Kriminalvården på den intagnes rätt till partsinsyn och myndighetens kommuniceringsplikt enligt 16 § och 17 § förvaltningslagen (1986:223) i dessa ärenden?

Kriminalvårdens syn på enskildas rätt till partsinsyn och myndighetens kommuniceringsplikt i dessa ärenden skiljer sig inte från andra typer av ärenden. Kriminalvården anser sammantaget att ett sådant löfte inte kan efterlevas. Formuleringen, som återfunnits både i häktet Uppsalas lokala verksamhetsbeskrivning och i region Mitts beskrivning av BOS-arbetet på häkten inom regionen, är därför beklaglig. Som nämnts ovan är den regionala rutinbeskrivningen numera upphävd och en översyn pågår av de lokala rutindokumenten inom området. Enligt uppgift från häktet Uppsala så arbetar man inte enligt denna skrivning i det vardagliga arbetet.

4. I det nyss nämnda dokumentet beskrivs att Kriminalvården kan erbjuda sig att kontakta kvinnocentrum, vårdcentral etc. för att beskriva situationen och hjälpa ett brottsoffer att få en samtalskontakt. Hur ser Kriminalvården på gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag på detta område?

Den 1 juli 2007 blev kommunernas ansvar för brottsoffers behov av stöd och hjälp tydligare genom en skärpning av socialtjänstlagen (5 kap. 11 § SoL). Genom ändringen förtydligades att socialnämnden har ett ansvar att särskilt ta hänsyn till att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av en närstående person eller anhöriga kan behöva hjälp och stöd för att förändra sin situation. Socialnämnden ska också ta hänsyn till att barn som har bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Enligt 14 kap. 1 § SoL är tjänstemän inom Kriminalvården skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.

Utgångspunkten är därför att socialtjänsten ansvarar för brottsoffer och dennes närstående och Kriminalvården för klienten. Det ligger inte inom Kriminalvårdens uppdrag att bistå målsägande med kontakter av detta slag. Inom ramen för serviceskyldigheten kan Kriminalvården förklara för ett brottsoffer gränsdragningen mellan å ena sidan socialtjänstens ansvar och å andra sidan Kriminalvårdens ansvar. Vid förfrågan från brottsoffret bör Kriminalvården även vara behjälplig med att hänvisa till rätt myndighet. Inte minst tillämpliga sekretessbestämmelser talar dock emot att tjänstemän inom Kriminalvården ska ta kontakt med externa aktörer för ett brottsoffers räkning. I utredningen har framkommit att det är ovanligt att sådana kontakter tas.

Kriminalvårdens sammantagna bedömning

Kriminalvården konstaterar att arbetet med ett uttalat brottsofferperspektiv är relativt nytt inom myndigheten. Det kan därför förekomma vissa inledande tillämpningssvårigheter, särskilt när det handlar om att anpassa arbetssättet till de särskilda förhållanden som råder vid häkten. Oavsett detta är det självfallet inte acceptabelt att styrdokument får en utformning som kan tolkas som att Kriminalvården inte agerar i överensstämmelse med tillämplig lagstiftning. Kriminalvården har därför inlett en omfattande översyn av det aktuella regelverket. Kriminalvården vill även framhålla att myndigheten följer domstolarnas praxis på området mycket noggrant.

I sammanhanget vill Kriminalvården upplysa om att myndigheten har för avsikt att genomföra en kvalitetssäkring av regionala och lokala instruktioner, för att säkerställa att dessa håller en god kvalitet.

I ett beslut den 2 april 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Grunden för att vägra en intagen besök och elektronisk kommunikation

Som framgår av Kriminalvårdens redogörelse finns det skillnader mellan fängelselagen och häkteslagen när det gäller på vilka grunder Kriminalvården kan vägra besök och elektronisk kommunikation (jfr 3 kap. 1 § och 4 § häkteslagen respektive 7 kap. 1 § och 4 § fängelselagen).

Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen kan ett besök vägras endast om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 3 kap. 2 eller 3 §. I förarbetena till häkteslagen anges att det kan avse t.ex. risk för rymning eller våldsutövning eller för insmuggling av droger och farliga föremål. Ett besök kan också äventyra säkerheten om det finns en risk för att den intagne utnyttjar besöket för planering av eller medverkan i brottslig verksamhet. Tillämpningen av denna vägransgrund bör vara restriktiv. Starka humanitära skäl talar mot att vägra en intagen att ta emot ett besök av en nära anhörig, t.ex. make, maka, sambo eller förälder, i synnerhet som riskerna i viss utsträckning kan motverkas genom att besöket kontrolleras (prop. 2009/10:135 s. 190).

Grunden för att vägra intagna i häkte att kommunicera elektroniskt ser ut på motsvarande sätt. Enligt 3 kap. 4 § häkteslagen kan elektronisk kommunikation vägras endast om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 3 kap. 5 §. I förarbetena uttalas att det kan avse t.ex. kommunikation med en person som är misstänkt för brott eller som har kopplingar till kriminella nätverk (prop. 2009/10:135 s. 191).

Det är naturligtvis förvaltningsdomstolarna som ytterst ska avgöra frågan om i vilka situationer Kriminalvården har fog för att vägra en intagen i häkte besöks- eller telefontillstånd. Jag vill dock ändå i detta sammanhang påminna om den skillnad lagstiftaren gjort när det gäller vägransgrunderna i häkteslagen respektive fängelselagen.

Begreppen brottsoffer och förövare

De flesta som är intagna i häkte är under en avsevärd del av häktesvistelsen inte dömda för brott. Kriminalvårdens förhållningssätt till intagna i häkte måste grundas på detta faktum. Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det är olämpligt att använda begreppen ”brottsoffer” och ”förövare” i sammanhang som gäller intagna som inte är dömda för brott.

I verksamhetsbeskrivningen av brottsofferslussarbetet i häktet Uppsala används begreppet ”presumtiva offer”. I andra sammanhang har Kriminalvården använt begreppet ”potentiellt brottsoffer”. Jag finner därför anledning att något ytterligare utveckla min syn på användningen av olika begrepp på detta område.

Det finns inte någon generell definition av vad som i juridiska sammanhang menas med begreppet brottsoffer.

I 1 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse, KVFS 2011:1, (fängelseföreskrifterna) finns en definition av begreppet brottsoffer. I bestämmelsen anges att med brottsoffer avses

- en person som har utsatts för brott av en intagen, om brottet har riktats mot offrets liv, hälsa, frihet eller frid och den intagne avtjänar straff för brottet,
- ett barn som är närstående till en intagen och som har bevittnat när den intagne utövat våld eller begått andra övergrepp, och
- ett barn som har bevittnat när en intagen har utövat våld eller begått andra övergrepp mot en person som är närstående till barnet.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte, KVFS 2011:2, (häktesföreskrifterna) finns det inte någon motsvarighet till nyss nämnda bestämmelse.

Den definition av begreppet brottsoffer som används i fängelseföreskrifterna överensstämmer i stort med uttryckssättet i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), som Kriminalvården återgett i remissvaret.

Det har från JO:s sida tidigare uttalats att begreppen ”presumtivt” eller ”potentiellt brottsoffer” inte bör användas. I ett beslut den 14 maj 2012 (dnr 343-2011) uttalade dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt att det inte finns något stöd för att betrakta människor som varken själva utsatts för brott (direkta brottsoffer) eller är barn som bevittnat våld eller övergrepp av eller mot närstående (indirekta brottsoffer) som brottsoffer.

Jag har i ett annat beslut i dag gjort uttalanden om användandet av begreppet brottsoffer när det gäller barn som bevittnat våld eller övergrepp av eller mot närstående (jfr 1 kap. 5 § fängelseföreskrifterna). Jag har där förordat att begreppet brottsoffer i denna utvidgade mening endast ska användas när det är klarlagt att barnet bevittnat våld eller andra övergrepp, dvs. att barnet sett eller hört den brottsliga gärningen begås (dnr 5856-2011).

Löfte till ”brottsoffret” att inte lämna uppgifter till ”förövaren”

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn och kommuniceringsplikt (se 16 respektive 17 § förvaltningslagen). För egen del finner jag anledning att något beröra bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelser om vad som avses med begreppet allmän handling finns i 2 kap. 3–11 §§ tryckfrihetsförordningen. Rätten att ta del av allmänna handlingar har begränsats genom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen ska en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen har den som önskar ta del av en allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

För det fall en myndighet avslår en begäran om att ta del av en allmän handling kan den enskilde enligt 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL överklaga avslagsbeslutet hos kammarrätt.

Om den enskilde är part i ett ärende hos myndigheten kan han även grunda en framställning om att få ta del av handlingar i egenskap av part. Den som är part i ett ärende hos en myndighet har enligt 16 § förvaltningslagen – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – rätt till insyn i utredningsmaterialet. Regeln om partsinsyn utgör ett komplement till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Den innebär att den enskilde kan ha rätt att ta del även av sådana handlingar som ännu inte nått det stadium i handläggningen att de är att anse som allmänna handlingar. Genom bestämmelsen tillförsäkras parten en rätt att få tillgång till handlingarna i sitt ärende. Parten kan därigenom bevaka sina intressen i ärendet och också kontrollera hur myndigheten handlägger hans ärende.

Av 10 kap. 3 § OSL framgår bl.a. följande. Sekretess hindrar inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Sammanfattningsvis innebär bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet, partsinsyn, myndighetens kommuniceringsplikt och om möjligheten för en enskild att få en fråga om sekretess prövad i domstol, att det inte är möjligt för Kriminalvården att hålla ett löfte av innebörd att uppgifter från en

tilltänkt besökare aldrig tillåts komma fram till den intagne. Kriminalvården bör därför inte ge sådana löften och inte heller ge uttryck för en sådan hållning i styrande dokument.

Gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för socialtjänstens ansvar för brottsoffer. Jag har ingen invändning mot att Kriminalvården, vid kontakter med exempelvis den som är målsägande i en pågående förundersökning, informerar om socialtjänstens ansvar i detta avseende och hänvisar den enskilde till rätt myndighet. Enligt min uppfattning bör dock Kriminalvårdens personal inte ta kontakt med socialtjänsten, ideella organisationer, vårdgivare osv. för målsägandens räkning.

Anmälan mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, om undersökning av försändelse till advokat vid visitation av intagens bostadsrum

(Dnr 3097-2012)

Beslutet i korthet: En intagen har påstått att ett brev från honom till hans offentliga försvarare sprättats upp och undersökts av personal vid en visitation av hans bostadsrum. Det har inte gått att klarlägga om och i så fall i vilket syfte brevet öppnats och undersökts. Anmälan föranleder ingen kritik från JO:s sida. Beslutet innehåller dock uttalanden om hur kriminalvårdstjänstemän bör agera när brev till intagnas offentliga försvarare påträffas vid visitation av bostadsrum.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 29 maj 2012, klagade advokaten Staffan Bergqvist på häktets åtgärder vid en visitation av hans klients bostadsrum. Staffan Bergqvist anförde därvid i huvudsak följande.

Han är förordnad som offentlig försvarare för P.R., som är intagen i häktet Sollentuna. Enligt uppgift från P.R. genomförde häktespersonalen en visitation av P.R:s bostadsrum den 24 maj 2012. I sitt bostadsrum förvarade P.R. en försändelse adresserad till Staffan Bergqvist. Vid visitationen sprättades försändelsen upp, och innehållet i denna undersöktes. Personalen har genom sitt agerande kränkt P.R:s rättighet att kunna meddela sig med sin advokat utan att försändelsen dessförinnan undersöks.

Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvården, region Stockholm, genom tf. regionchefen Torbjörn Nyberg, följande.

> Kriminalvården har inhämtat uppgifter från kriminalvårdsinspektör Camilla Sahlin.

Hon har talat med de vårdare som genomförde visitationen av den intagnes rum den aktuella dagen. De har inget minne av utförandet av visitationen i allmänhet och öppnandet av ett kuvert i synnerhet. Det är heller inget som den intagne tog upp i samtal med personal. De öppnar normalt inte ett igenklistrat kuvert som de påträffar i ett bostadsrum såtillvida det inte finns någon särskild misstanke om att kuvertet innehåller något otillåtet föremål. En sådan misstanke kan bl.a. uppkomma genom att man känner på kuvertet. Om de öppnat kuvertet för att leta efter otillåtna föremål så läses inte brevet. Om de skulle ha fått i uppdrag att läsa eventuella brev i samband med en visitation så skulle de definitivt minnas en sådan åtgärd, detta då det inte förekommer så ofta.

Kriminalvårdens bedömning

Skyddet för förtrolig kommunikation gäller bara under tid som ett brev befordras, således inte när det förvaras i bostadsrummet. Det har från JO:s sida tidigare uttalats att det i samband med undersökning av intagnas bostadsrum kan bli aktuellt att granska och därvid även läsa brev eller andra skriftliga meddelanden som anträffas, om det är påkallat med hänsyn till de syften som föranlett undersökningen av rummet (se JO:s beslut den 23 april 2007 i dnr 2849-2006 samt JO 1994/95 s. 175).

Efter ovan nämnda beslut av JO har Kriminalvården rätt att kontrollera en intagens bostadsrum och hans eller hennes tillhörigheter som finns i anstalten [*häktet, JO:s anm*.], i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas, se 4 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) .

Om, hur och i vilket syfte ett brev har öppnats den 24 maj i en enskild intagens bostadsrum har inte kunnat klarläggas. Utredningen visar dock på att regelverket kring denna hantering är känd av personalen och det finns inget som tyder på att kontrollerna sker utöver vad som är nödvändigt.

Staffan Bergqvist yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 30 november 2012 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Varje medborgare är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen tillförsäkrad skydd mot bl.a. husrannsakan och liknande undersökning samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Fri- och rättigheterna får under vissa förhållanden begränsas genom lag. Beträffande möjligheter för intagna i häkte att sända och ta emot försändelser finns begränsningar i 3 kap. 6–8 §§ häkteslagen (2010:611). Dessa regler ger häktena rätt att under vissa angivna förutsättningar kvarhålla och granska försändelser till eller från en intagen. Försändelser mellan en intagen och hans eller hennes offentlige försvarare undantas från granskning (se 3 kap. 6 § häkteslagen). Av 4 kap. 1 § häkteslagen följer att en intagens bostadsrum och hans eller hennes tillhörigheter får kontrolleras i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Vid varje åtgärd som innebär att kontroll eller tvång riktas mot en enskild gäller att en sådan åtgärd endast får vidtas om åtgärden kan anses nödvändig för att uppnå syftet med den och om åtgärden står i rimlig proportion till vikten av vad som ska uppnås. Det krävs också att den kontroll- eller tvångsåt-

gärd som avses utgör det lindrigaste ingreppet för den enskilde. Genom ikraftträdandet av häkteslagen har denna proportionalitetsprincip kommit till uttryck i 1 kap. 6 § häkteslagen. Där föreskrivs att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Som Kriminalvården redogjort för gäller skyddet för förtrolig kommunikation bara under tid som ett brev befordras, således inte när det förvaras i bostadsrummet. Det har från JO:s sida tidigare uttalats att det i samband med undersökning av intagnas bostadsrum kan bli aktuellt att granska och därvid även läsa brev eller andra skriftliga meddelanden som anträffas, om det är påkallat med hänsyn till de syften som föranlett undersökningen av rummet. Detta kan även gälla brev mellan intagen och t.ex. svensk myndighet eller advokat (se JO 1994/95 s. 175).

Det har inte gått att klarlägga om och i så fall i vilket syfte en försändelse från P.R. till dennes advokat öppnades och undersöktes vid den aktuella visitationen. Som framgår av redogörelsen ovan står det klart att Kriminalvården i och för sig har stöd i lagen för att vidta sådana åtgärder. Vad som framkommit genom utredningen ger mig inte anledning att rikta någon kritik mot häktet.

Jag vill dock tillägga följande.

De tjänstemän som utför visitationer av bostadsrum måste visa stor respekt för de intagnas rätt att meddela sig med sin offentliga försvarare utan föregående granskning. Det får naturligtvis inte förekomma att Kriminalvården vid visitation av en intagens bostadsrum, i syfte att kringgå rätten till förtrolig kommunikation, undersöker en försändelse som den intagne har för avsikt att skicka till sin offentliga försvarare. Undersökning av försändelser i en intagens bostadsrum kan dock vara nödvändig i vissa situationer, t.ex. i syfte att utröna om försändelserna innehåller otillåtna föremål. Från den intagnes perspektiv kan det säkerligen upplevas som inkonsekvent att en försändelse till den offentliga försvararen får undersökas om den anträffas i bostadsrummet innan han haft tillfälle att lämna försändelsen till befordran. En tänkbar lösning i en situation som den beskrivna kan vara att den intagne då ges möjlighet att välja mellan att försändelsen omedelbart lämnas till befordran eller att försändelsen undersöks.

Initiativärende om möjligheterna för intagna i häkte att ha kontakt med sina försvarsadvokater

(Dnr 4269-2012)

Beslutet i korthet: Mot bakgrund av uppgifter i en tidningsartikel har JO begärt upplysningar från Kriminalvården om häktades möjligheter att få besök av och tala i telefon med sina försvarsadvokater. I beslutet uttalar chefsJO att en offentlig försvarare inte ens kvällstid bör avvisas från ett häkte utan att ha fått träffa sin klient. ChefsJO är kritisk till att detta har förekommit i några fall. ChefsJO har ingen invändning mot att Kriminalvården låser in en advokat i ett besöksrum tillsammans med den intagne, när detta bedöms nödvändigt. Beslutet innehåller uttalanden om hur häktespersonalen bör agera när så sker.

Initiativet

I en artikel i Svenska Dagbladet förekom uppgifter om att häktena begränsar möjligheten för advokater att besöka sina klienter utöver normal arbetstid. Enligt uppgifter i artikeln har vissa häkten infört krav på föranmälan.

Med anledning av uppgifterna i tidningsartikeln beslutade jag att inleda en utredning i saken.

Utredning

Kriminalvården anmodades att i ett yttrande besvara följande frågor.

1. Vilka möjligheter har häktade i landets häkten att ta emot besök av sina advokater? Är advokaterna hänvisade till vissa tider eller ställs krav på exempelvis föranmälan? Redovisningen bör omfatta samtliga regioner i landet.
2. Vilka möjligheter har häktade i landets häkten att ringa till respektive ta emot telefonsamtal från sina advokater? Är de intagna och/eller advokaterna hänvisade till speciella telefontider? Redovisningen bör omfatta samtliga regioner i landet.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Nils Öberg, följande. (De i remissvaret omnämnda bilagorna har utelämnats här.)

Bakgrund

JO har, med anledning av en artikel i Svenska Dagbladet, beslutat att inleda en utredning av förutsättningarna för häktades kontakt med sina advokater. JO har med anledning av utredningen infordrat Kriminalvårdens yttrande.

Kriminalvården har vid flera tillfällen haft kontakter med Advokatsamfundet och enskilda advokater som har synpunkter på myndighetens häktesverksamhet och förutsättningarna för advokater att besöka häktade klienter. Se exempelvis bifogat brev till Advokatsamfundet från dåvarande generaldirektören Inga Mellgren den 7 december 2011.

Även JO har i några beslut, exempelvis i beslutet den 9 mars 2009 i ärende med dnr 2207-2008, uttalat sig om förutsättningarna för kontakt mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare.

Att en person som är häktad på grund av misstanke om brott har möjlighet att överlägga med sin försvarare är av central betydelse för den häktades rättssäkerhet. Kriminalvårdens målsättning är att tillgodose offentliga försvarares önskemål om under vilka förutsättningar kontakt med häktade ska ske i den utsträckning det är möjligt. Det måste dock ske med hänsyn taget till de inskränkningar ett frihetsberövande medför och möjligheterna för Kriminalvården att bedriva en effektiv häktesverksamhet. Generaldirektören beslutade mot den bakgrunden den 10 september 2012 att de praktiska förutsättningarna för offentliga försvarares kontakt med häktade klienter ska utredas (se bifogat protokoll). En arbetsgrupp har under hösten 2012 bl.a. gjort en kartläggning av de gällande förutsättningarna för besök och telefoni på landets häkten (se vidare nedan).

Enligt generaldirektörens uppdrag ska Advokatsamfundet ges möjlighet att på lämpligt sätt delta i arbetet. Ett första möte mellan företrädare för Advokatsamfundet och Kriminalvården genomfördes den 16 januari 2013. Arbetsgruppens interna arbete fortsätter parallellt med detta.

Vissa författningsbestämmelser

Enligt 21 kap. 9 § rättegångsbalken får försvarare för den som är anhållen eller häktad inte förvägras att sammanträffa med honom. Försvararen har vidare rätt att i enrum meddela sig med den anhållne eller häktade; för annan än offentlig försvarare gäller det dock endast om undersökningsledaren eller åklagaren medger det eller om rätten finner det kunna ske utan men för utredningen eller för ordningen eller säkerheten i förvaringsplatsen.

Enligt 3 kap. 4 § häkteslagen (2010:611, HäL) får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §. Enligt den bestämmelsen får elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentlige försvarare inte avlyssnas.

Enligt 3 kap. 6 § HäL ska försändelser mellan en intagen och hans eller hennes offentlige försvarare vidarebefordras utan granskning. En sådan försändelse till en intagen ska dock inte vidarebefordras utan hållas kvar, om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av försändelsen är oriktig. – Enligt 3 kap. 8 § får en försändelse som hålls kvar inte granskas utan den intagnes medgivande om det inte är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl. En försändelse som avses i 6 § får endast granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Förutsättningarna för kontakt mellan häktade och offentliga försvarare

Nedan följer, uppdelat per region och häkte, de uppgifter JO har efterfrågat. I de fall det anges att häktet inte har några speciella telefontider innebär det att häktet alltid försöker tillgodose en försvarares eller en intagens önskemål om kontakt. Det kan dock naturligtvis finnas praktiska begränsningar, t.ex. att kontakt med försvararen inte kan etableras, att alla telefoner är upptagna, att den intagne är upptagen etc. Det kan också finnas praktiska begränsningar när det gäller möjligheterna till besök; även om häktet har förutsättningar att ta emot ett oanmält besök av en advokat kan den intagne vara upptagen med andra göromål.

Region Mitt

Häktet Karlstad

Normal besökstid alla dagar kl. 9–12 samt kl. 13–19. Undantag kan göras vid t.ex. lång resväg för advokaten. Häktet vill att besöken föranmäls men det är inget absolut krav. Kvällstid kan normalt bara ett advokatbesök åt gången genomföras. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Nyköping

Normal besökstid alla dagar kl. 9–19. Besök kan dock pågå längre på kvällarna. Inget krav på föranmälan. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Salberga (gemensamhetshäkte)

En advokat nekas aldrig att besöka sin klient. Inget krav på föranmälan. På grund av lägre bemanning kvälls- och nattetid uppmanas dock advokaterna att företrädesvis besöka intagna mellan kl. 8 och 17.30. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Uppsala

En advokat nekas aldrig att besöka sin klient. Inget krav på föranmälan. På grund av lägre bemanning kvälls- och nattetid uppmanas dock advokaterna att företrädesvis besöka intagna innan kl. 18. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Västerås

En advokat nekas aldrig att besöka sin klient. Inget krav på föranmälan. På grund av lägre bemanning kvälls- och nattetid uppmanas dock advokaterna att företrädesvis besöka intagna mellan kl. 8 och 17.30. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Örebro

En advokat nekas aldrig att besöka sin klient. Inget krav på föranmälan. Besök mellan kl. 17.30 och 8 föranmäls dock i regel av advokaterna eftersom de vet att bemanningen på häktet är låg då. – Häktet har inga speciella telefontider.

Region Nord

Häktet Bomhus (gemensamhetshäkte beläget på anstalten Gävle)

Normal besökstid vardagar kl. 8.30–18 och helger kl. 9–18. Häktet försöker alltid tillgodose en advokats önskemål om besök utanför dessa tider. Det finns endast ett besöksrum som är anpassat för advokatbesök. Rummet kan behöva bokas. Om rummet är ledigt kan det användas för obokade besök. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Falun

Normal besökstid samtliga dagar kl. 8–18. Häktet nekar dock aldrig en advokat att komma utanför dessa tider. Besök behöver inte bokas. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Gävle

Normal besökstid alla dagar kl. 8–18. Undantag kan göras om den intagne har särskilda behov. Besöksrum bokas i centralvakten. Besök behöver inte bokas viss tid i förväg. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Luleå

Besökstid alla dagar kl. 8–19. Besöken bör bokas, dock inget krav på att det ska ske viss tid innan. Begränsningarna i besökstiderna har inte lett till konflikter med försvarare. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Saltvik

En advokat nekas aldrig att besöka sin klient. Häktet vill dock gärna att besök föranmäls av planeringsskäl och för att det ska bli kortare väntetid för advokaten.

– Häktet har inga speciella telefontider. Av praktiska skäl ser häktet gärna att den intagne anmäler på morgonen att han eller hon vill ha kontakt med sin advokat, men det är inget krav.

Häktet Umeå

Normal besökstid alla dagar kl. 7–19. Undantag kan göras vid t.ex. lång resväg för advokaten. Besök behöver inte bokas. Det kan dock hända att alla besöksrum är upptagna vid oanmälda besök. Advokaten får då vänta till ett besöksrum blir ledigt. – Häktet har inga speciella telefontider. Svårigheten ligger oftast i att få tag på advokaten.

Häktet Östersund

Normal besökstid alla dagar kl. 8–17. Undantag kan göras vid t.ex. lång resväg för advokaten. Besök behöver inte bokas. Det kan dock vara bra för att säkerställa att ett besöksrum är ledigt. – Häktet har inga speciella telefontider. Telefonsamtal mellan intagna och försvarare prioriteras.

Region Stockholm

Häktena Huddinge, Kronoberg, Sollentuna och Österåker

En advokat nekas aldrig att besöka sin klient. Inget krav på föranmälan. – Häktena har inga speciella telefontider. På häktet Sollentuna, som öppnades 2011, har det under en period varit problem med telefonväxelsystemet, vilket har medfört att vissa samtal aldrig kopplats fram till en telefonist och att andra samtal har kopplats bort. Problemen är numera i huvudsak åtgärdade.

Region Syd

Häktet Helsingborg

Normal besökstid alla dagar kl. 9–11.45 samt kl. 13.15–17.30. Besök som föranmäls senast kl. 17 dagen innan kan hålla på till kl. 20.00. I speciella fall kan häktet göra undantag från kravet på föranmälan. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Karlskona

Normal besökstid vardagar kl. 8–17.45 och helger kl. 9–17.45. Undantag kan göras vid t.ex. lång resväg för advokaten. Inget krav på föranmälan, men advokater uppmanas föranmäla besök dagen innan av planeringsskäl. Även oanmälda besök kvällstid kan tas emot, men viss väntetid kan då uppstå. – Häktet har inga speciella telefontider. Önskemål om samtal med advokat under deras kontorstid hanteras alltid skyndsamt. Om det finns angelägna skäl kan intagna ringa till sin advokat även under kvällar och helger.

Häktet Kirseberg (gemensamhetshäkte)

Normal besökstid vardagar kl. 8–18 och helger kl. 8–16. Besök utanför dessa tider kan medges vid brådskande ärenden. Besök behöver inte föranmälas men advokater uppmanas att göra det för att förbättra servicen. – Häktet tillåter telefonsamtal med advokater kl. 8–18.30 veckans alla dagar.

Häktet Kristianstad

Normal besökstid alla dagar kl. 08–18. Det går att genomföra besök kvällstid om det finns behov. Ej föranmälda besök går att ordna. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Malmö

Normal besökstid vardagar kl. 9–18 och helger kl. 10–16. Inget krav på föranmälan. Besök vardagar mellan kl. 18 och 20 kan genomföras om det föranmäls 24 timmar tidigare. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Trelleborg

En advokat nekas aldrig att besöka sin klient. Inget krav på föranmälan. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Ystad

En advokat nekas aldrig att besöka sin klient. De intagna låses dock in för natten kl. 18 varför de flesta advokatbesök genomförs tidigare. Inget krav på föranmälan. För att säkerställa tillgång till ett särskilt besöksrum bokas dock de flesta besök. – Häktet har inga speciella telefontider.

Region Väst

Häktet Borås

Normal besökstid alla dagar kl. 8–18. Det finns möjlighet att förlänga besöken kvällstid. Inget krav på föranmälan. – Normal telefontid alla dagar kl. 8–18. Telefonsamtal utanför dessa tider genomförs om det är praktiskt möjligt med hänsyn till bemanning etc., vilket det i regel är.

Häktet Göteborg

Normal besökstid måndag till torsdag kl. 9–11.45 samt kl. 13–18.30, fredag kl. 09–11.45 samt kl. 13–16 och helg kl. 9.30–10.45 samt kl. 13–15.30. Vid föranmälan kan besök ske utanför dessa tider. Föranmälan, senast kl. 12.30 samma dag, ska också göras om besöket inleds efter kl. 17.45 eller avslutas efter kl. 18.30. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Mariestad

Normal besökstid alla dagar kl. 8–18. Besök som påbörjats innan kl. 18 kan fortsätta längre. Besök utanför dessa tider kan medges vid särskilda omständigheter. Inget krav på föranmälan. Vid besök utan föranmälan kan dock väntetid uppstå. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Skogome (gemensamhetshäkte)

Normal besöks- och telefontid alla dagar kl. 8–16.45. En advokat som begär det kan få besöka eller samtala med en intagen fram till kl. 18.45. Det finns inget krav på föranmälan, men det kan vara bra för att säkerställa tillgång till lokal, telefon etc.

Häktet Uddevalla

Normal besökstid vardagar kl. 8–12.15 samt kl. 13–18 och helger kl. 8–18. Undantag kan göras vid t.ex. lång resväg för advokaten. Besök behöver inte föranmälas. – Häktet har inga speciella telefontider.

Region Öst

Häktena Jönköping och Växjö

Normal besökstid vardagar kl. 8–17. Besök utanför dessa tider samt på helger går att ordna vid behov om det föranmäls. I övrigt inget krav på föranmälan även om häktet gärna ser att det görs för att säkerställa tillgång till besöksrum. Om ingen bokning har skett kan advokaten få vänta till det finns ett ledigt rum. – Telefonkontakt sker normalt under samma tider som besök. Om det är nödvändigt kan även telefonsamtal vid andra tider ordnas.

Häktet Kalmar

En advokat nekas aldrig att besöka sin klient. Ingen föranmälan behövs. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Norrköping Stockholmsvägen

En advokat nekas aldrig att besöka en klient, men besök bör företrädesvis genomföras mellan kl. 8–20. Ingen föranmälan behövs. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Norrköping Drags (gemensamhetshäkte)

Besök är möjliga alla dagar, men kan vara svåra att genomföra av bemanningsskäl efter kl. 19. Ingen föranmälan behövs. – Häktet har inga speciella telefontider.

Häktet Visby

Normal besökstid alla dagar kl. 7–19. Besök som sker inom dessa tider behöver inte föranmälas, men vid högt tryck på häktet kan det vara praktiskt. Besök utanför dessa tider bör föranmälas en dag i förväg för att kunna planera bemanningen. – Häktet har inga speciella telefontider.

Tidiga och sena besök av försvarare

Med anledning av generaldirektörens uppdrag och JO:s remiss genomförde Kriminalvården en mätning av antalet besök av offentliga försvarare som skedde innan kl. 8 och efter kl. 17 under vecka 48 2012. Under veckan skedde inga besök innan kl. 8 och sammanlagt 27 besök efter kl. 17. För 16 av besöken angavs start- och sluttider och av dessa var det endast ett besök som genomfördes efter kl. 19. Av de övriga 10 besöken påbörjades ett innan kl. 17, ett kl. 18.15 och avslutades ett före kl. 19. – Region Stockholm gjorde en egen mätning av antalet advokatbesök även under vecka 42 2012. Under den veckan genomfördes sammanlagt nio besök mellan kl. 17 och 18, tre besök mellan kl. 18 och 19 och ett besök mellan kl. 19 och 20.

Kriminalvårdens bedömning

Besök av offentliga försvarare

Kriminalvården vill inledningsvis framhålla att myndigheten delar JO:s uppfattning att en offentlig försvarare inte ens kvällstid bör avvisas från ett häkte utan att ha fått träffa sin klient. Det har tyvärr skett i några fall, vilket myndigheten beklagar. Kriminalvården arbetar för närvarande med att ta fram centrala riktlinjer i frågan. Kriminalvården kommer att underrätta JO när dessa är färdigställda.

JO har vidare anfört att det, mot bakgrund av de speciella praktiska problem som uppstår på ett stort häkte och som har samband med tillgången på personal och säkerhetsfrågorna, kan vara rimligt att eventuella besök hos klienterna efter ett visst klockslag bör föranmälas i så god tid att häktet kan disponera sin personal med hänsyn därtill. Som framgår av utredningen har flera häkten sådana rutiner. Till skillnad från vad Advokatsamfundet anser i den artikel som ligger till grund för JO:s initiativ anser Kriminalvården att det är en godtagbar ordning som dessutom är nödvändig för att häktesverksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Som framgår av den kartläggning av besök av offentliga försvarare som gjordes under vecka 48 2012 – och i region Stockholm under vecka 42 samma år – var antalet besök kvällstid lågt, särskilt efter kl. 19. Att anpassa häktenas bemanning, lokaler och rutiner för att alltid kunna ta emot obegränsade oanmälda besök under kvällstid skulle leda till en betydande kostnadsökning. Kriminalvården vill dock understryka att det inte innebär att besök inte ska kunna genomföras under kvällstid utan bara att en försvarare som vill genomföra ett sådant besök utan att ha föranmält det genom t.ex. ett telefonsamtal kan få räkna med att vänta till häktet har hunnit ordna erforderlig bemanning. Kriminalvården vill vidare framhålla att det klockslag, efter vilket föranmälan bör göras, varierar mellan de häkten som har en sådan rutin. Kriminalvården överväger att sätta upp en gemensam målsättning att landets samtliga häkten ska kunna ta emot oanmälda besök av offentliga försvarare innan en viss tidpunkt. En försvarare som oanmält vill besöka en klient efter denna tidpunkt skulle då få räkna med att det kan bli viss väntetid.

Särskilt om häktet Göteborg

Som framgår av sammanställningen ovan ska en försvarare som vill besöka en klient på häktet Göteborg kvällstid – om besöket inleds efter kl. 17.45 eller avslutas efter kl. 18.30 – anmäla det senast kl. 12.30 samma dag. Kriminalvården kan inte se att det är en orimlig inskränkning (se också brevet till Advokatsamfundet den 7 december 2011). Även oanmälda besök utanför dessa tider måste dock kunna tas emot, även om besökaren då får räkna med en viss väntetid. Som anförts ovan överväger också Kriminalvården att ensa tiden under vilken oanmälda besök av offentliga försvarare ska kunna ske.

I artikeln i SvD tas upp förhållandet att advokater blir inlåsta tillsammans med klienter. Kriminalvården har i denna fråga i grunden ingen annan uppfattning än den som framfördes till Advokatsamfundet i december 2011, dvs. att det ofta är nödvändigt att låsa ett besöksrum för att upprätthålla säkerheten i ett häkte. Kriminalvården har dock för avsikt att inom ramen för det arbete som nu pågår se över vissa frågor, bl.a. i vilken utsträckning advokater erbjuds bärbara larm och hur den intagne och advokaten placeras i ett besöksrum.

I artikeln hävdas slutligen att en intagen inte fick öppna brev från en advokat utan att personal närvarade. Eftersom uppgiften inte är hänförlig till något specifikt tillfälle är den svår att kontrollera. Häktet Göteborg uppger att brev från advokater alltid befordras utan granskning. Däremot kan det ha förekommit att försändelser befordras i närvaro av personal men utan att personalen har möjlighet att ta del av innehållet i försändelsen, i syfte att kontrollera att den intagne inte för med sig något otillåtet föremål. Det kan diskuteras om den ordningen gör tillräcklig skillnad på befordran av försändelser och innehav av desamma (jfr t.ex. JO 1994/95 sid. 175). Häktets rutiner för befordran av försändelser ska ses över.

Telefoni mellan intagna och offentliga försvarare

Som framgår av redovisningen har de flesta häktena inga särskilda telefontider utan strävar efter att tillgodose såväl intagnas som försvarares önskemål om kontakt. Precis som när det gäller besök kan dock praktiska förutsättningar – hänförliga till den intagne eller försvararen – medföra att telefonkontakt inte alltid kan etableras omedelbart. Kriminalvården kan dock inte se annat än att den rådande ordningen är tillfredsställande.

Särskilt om häktet Sollentuna

I artikeln i SvD lyfts häktet Sollentuna upp som ett problemhäkte. Som framgår av redovisningen förekom vissa teknikproblem efter öppningen av häktet, framför allt i fråga om telefonin. Problemen medförde bl.a. långa telefonköer och i vissa fall att den som ringde till häktet blev bortkopplad. En sådan ordning är inte acceptabel. Den kritik som häktet fick från flera advokater under den aktuella perioden var i stor utsträckning berättigad. Problemen är dock numera i huvudsak åtgärdade, vilket också har uppmärksammats av flera advokater.

I ett beslut den 13 juni 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Advokaters besök i häkten

Att en person som är häktad på grund av misstanke om brott har möjlighet att överlägga med sin försvarare är av central betydelse för den häktades rättssä-

kerhet. Som Kriminalvården anfört har JO i flera tidigare beslut uttalat att en offentlig försvarare inte ens kvällstid bör avvisas från ett häkte utan att ha fått träffa sin klient (dnr 2207-2008, JO 2005/06 s. 132 och JO 1983/84 s. 134). JO har vidare uttalat att det, mot bakgrund av de speciella praktiska problem som uppstår på ett stort häkte och som har samband med tillgången på personal och säkerhetsfrågorna, kan vara rimligt att eventuella besök hos klienterna efter ett visst klockslag föranmäls i så god tid att häktet kan disponera sin personal med hänsyn därtill. Jag delar denna uppfattning.

Av utredningen framgår att häktet Skogome inte tillåter besök efter kl. 18.45. Vidare har det, enligt Kriminalvården, i några fall förekommit att advokater avvisats från häkten utan att ha fått träffa sina klienter. Jag är kritisk till detta.

Jag har ingen invändning mot att Kriminalvården låser in en advokat i ett besöksrum tillsammans med den intagne, när detta bedöms nödvändigt för att upprätthålla säkerheten i häktet. Jag vill dock framhålla att Kriminalvården måste försäkra sig om att advokaten är medveten om att dörren till besöksrummet låses och om hur han eller hon ska gå till väga för att påkalla personalens uppmärksamhet. Vidare bör häktespersonalen vara öppen för att det i vissa fall kan finnas behov av andra lösningar för att upprätthålla säkerheten. Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det kan finnas behov av att se över rutiner för användning av bärbara larm och placering i besöksrummen.

Jag ser positivt på Kriminalvårdens arbete med att i samråd med Advokatsamfundet ta fram centrala riktlinjer för frågor gällande kontakterna mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare.

Brev från advokater till intagna

När det gäller påståendet att en intagen inte fått öppna brev från sin advokat utan att personal var närvarande vill jag anföra följande. Det har från JO:s sida vid flera tillfällen uttalats att ett förfarande där den intagne uppmanas att öppna advokatpost i närvaro av kriminalvårdspersonal strider mot syftet med reglerna om skydd för advokatpost (se bl.a. JO 1994/95 s. 175). Den intagne ska ges möjlighet att ta del av försändelsen utan närvaro av personal. En rutin som innebär att intagna får öppna advokatpost i närvaro av personal, i syfte att kontrollera att den intagne inte för med sig något otillåtet föremål, gör inte tydligt nog skillnad mellan postbefordran och prövningen av innehavsfrågan. Jag noterar att det aktuella häktets rutiner för befordran av försändelser ska ses över.

Telefoni mellan advokater och intagna

Vad som framkommit genom utredningen ger mig inte anledning att rikta någon kritik mot Kriminalvården eller att göra några andra uttalanden.

Allvarlig kritik mot Kriminalvården, häktet Huddinge, för att en intagen under lång tid vistats i ett bostadsrum som inte har varit utrustat i enlighet med Kriminalvårdens föreskrifter

(Dnr 4507-2012)

Beslutet i korthet: En intagen i häkte har under nästan ett års tid vistats i ett bostadsrum som inte har varit utrustat i enlighet med Kriminalvårdens föreskrifter. Den intagne har av åklagaren varit ålagd restriktioner. Enligt Kriminalvården har den intagne till följd av restriktionerna varit placerad i avskildhet. Det senare förhållandet har av Kriminalvården angetts som skäl till att bostadsrummet varit bristfälligt utrustat. I beslutet konstateras att den intagne inte har varit placerad i avskildhet i häkteslagens (2010:611) mening. Det har således inte varit motiverat att på grund härav frångå Kriminalvårdens föreskrifter om hur ett bostadsrum i häkte ska vara utrustat.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 augusti 2012, anförde J.F. i huvudsak följande. I över ett år har han varit placerad vid ”inskrivningsavdelningen” i häktet Huddinge. ”Någon” vid häktet har till JO sagt att bostadsrummen i inskrivningsavdelningen är identiska med övriga bostadsrum i häktet och att det enda som skiljer avdelningen från övriga avdelningar är att det saknas ”allrum” samt att personaltätheten är högre. Denna uppgift är oriktig. Normalt sett placeras en nyintagen i en till två dagar i inskrivningsavdelningen. Utöver det placeras akut självmordsbenägna och våldsamma personer där. På avdelningen finns ”observations- och spännbäddsceller”. De bostadsrum som beskrivs som ”normala” är ”strippade” på allt utom säng och skrivbord. Det finns ingen stol, tv-hylla eller hylla för kläder. Eftersom det inte existerar något allrum, har det inte heller varit möjligt med lättnader i isoleringen och han har inte heller fått möjlighet att tvätta privata kläder. Under den första vistelsen om 11 månader i häktet erbjöds han aldrig tvätt av privata kläder, utan avdelningschefen ”ljög” och sa att det bara fanns sådan möjlighet på en av häktets avdelningar. Den korrekta uppgiften är att alla andra avdelningar har tvättmaskiner. När han blev ”permanent” placerad på avdelningen fick han in en stol, en papperskorg och en termos i bostadsrummet. I samband med den senaste placeringen var han tvungen att göra en skriftlig anhållan för att få in denna utrustning. Det tog fem dagar innan han fick det han begärde, och det tog lika lång tid innan han fick en kudde. Avsaknaden av hylla gör att han måste placera sina tillhörigheter på golvet och vidare måste han placera tv:n på skrivbordet. Det gör att bostadsrummet liknar en ”anhållningscell”. Skillnaden kan tyckas marginell, men om man vistas 23 timmar per dygn i ett eller två år under sådana förhållanden, så är skillnaden inte betydelselös.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom tf. enhetschefen Ulf Jonare, följande.

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvården, region Stockholm, som i sin tur har hämtat in uppgifter från kriminalvårdsinspektören Charlotte Magnusson vid häktet Huddinge. Uppgifter har även hämtats in från säkerhetsenheten vid huvudkontoret och Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS-Häkte). Genom utredningen har följande kommit fram.

J.F. häktades i sin utevaro av Stockholms tingsrätt den 17 december 2010. Han greps och fördes till häktet Huddinge den 27 december 2010. Under häktningstiden i aktuellt mål har han varit placerad i häktet Huddinge under tiden den 27 december 2010–8 december 2011, i häktet Sollentuna den 8 december 2011–19 april 2012, i häktet Huddinge den 19–23 april 2012, i häktet Sollentuna den 23–30 april 2012, i häktet Huddinge den 30 april–10 maj 2012, i häktet Kronoberg den 10 maj–7 juli 2012, i häktet Huddinge den 8 juli 2012–30 juli 2012, i häktet Kronoberg den 30 juli 2012–18 december 2012 samt därefter och fortfarande i häktet Göteborg.

J.F. har under hela häktningstiden varit placerad i avskildhet till följd av restriktioner.

Av säkerhetsskäl har Kriminalvården bedömt att J.F. endast kan vara placerad i ett fåtal häktens säkerhetsavdelningar. Häktet Huddinges säkerhetsavdelning, där J.F. varit placerad, används också som inskrivningsavdelning. Placeringen av J.F. har skett efter samråd med huvudkontorets säkerhetsenhet.

Charlotte Magnusson har tillbakavisat att hon skulle ha lämnat några felaktiga uppgifter till JO. Bostadsrummen vid aktuell avdelning är normalt inte utrustade med hylla, anslagstavla, stol, papperskorg och termos. J.F:s bostadsrum har tillförts stol, papperskorg och termos, dvs. sådant som inte behöver skruvas fast i väggar eller golv.

Genom att J.F. varit placerad i den aktuella avdelningen har häktet kunnat ge honom möjlighet att träna och duscha varje dag. Detta bedömdes vara av stor vikt för honom då det relativt tidigt kunde förutses att hans häktningstid riskerade bli lång. Sådana möjligheter hade inte kunnat erbjudas honom om han i stället placerats på en vanlig restriktionsavdelning. På en vanlig restriktionsavdelning kan detta endast erbjudas varannan dag.

Förflyttning av J.F. mellan häkten sker med högsta säkerhet, vilket innebär bl.a. att endast ett fåtal personer känner till att förflyttning ska äga rum. Häktet Huddinge har därför inte haft möjlighet att förbereda J.F:s bostadsrum med extra utrustning inför hans återkomst till häktet efter den första längre vistelsen där. Häktet har inget eget lager av utrustning för bostadsrummen, varför det kan ha tagit ett par dagar innan kompletterande utrustning kunnat anskaffas (från andra delar av häktet eller utifrån). Personalen som arbetade vid den aktuella avdelningen under sommaren har ingen vetskap om avsaknaden av huvudkudde under fem dagar. Det framstår för övrigt som orimligt om inte J.F. kunnat få en huvudkudde på fem dagar. Det kan visserligen emellanåt råda brist på huvudkuddar på grund av att kuddar ofta måste slängas, men en tillfällig lösning vid sådana tillfällen är att en filt i ett örngott används som kudde.

De intagna vid den aktuella avdelningen ges inte möjlighet att själva tvätta sina kläder. Varje gång som J.F. bett om att få sina kläder tvättade så har dock personalen ombesörjt detta.

Författningsbestämmelser

Enligt 1 kap. 17 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2, FARK Häkte [*Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte, KVFS 2011:2, JO:s anm.*]) om häkte, i nuvarande lydelse (som trädde i kraft den 1 januari 2012), ska en intagens bostadsrum vara utrustat med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, tv samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus, om inte annat följer av ett beslut om restriktioner.

Av andra stycket samma paragraf framgår bl.a. följande. Utrustningen får begränsas om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne allvarligt skadar sig själv eller annan eller gör sig skyldig till skadegörelse. För en intagen som är placerad i avskildhet får begränsningar också göras om det är nödvändigt på grund av lokalernas utformning eller om placeringen i avskildhet är tillfällig. Om placeringen i avskildhet är tillfällig ska bostadsrummet, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, utrustas så att standarden för ett normalutrustat bostadsrum uppnås i den utsträckning det är lämpligt.

I de allmänna råden till bestämmelsen anges följande. När en intagen är ålagd restriktioner som avser inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden kan det följa av beslutet om restriktioner att den intagne inte får ha tillgång till radio eller tv. Begränsningar på grund av lokalernas utformning kan göras t.ex. om det saknas antennuttag för tv eller om fönstret saknar persienner.

Mellan den 1 april 2011 och den 31 december 2011 hade 1 kap. 17 § FARK Häkte, i de delar som nu är av intresse, följande lydelse. En intagens bostadsrum ska vara utrustat med stol, bord, skåp, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, tv samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus. Av andra stycket framgick följande. Första stycket gäller inte om den intagne är placerad i avskildhet. Bostadsrummet ska då, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, utrustas så att standarden för ett normalutrustat bostadsrum uppnås i den utsträckning det är lämpligt. I allmänna råd till bestämmelsen anges bl.a. att även den byggnadstekniska utformningen påverkar hur rummet kan utrustas, t.ex. om rummet är försett med antennuttag för tv eller om fönstret är försett med persienner. Den tid som avskildhetsplaceringen kan förväntas bestå bör enligt allmänna råden också beaktas vid bedömningen av hur rummet bör utrustas.

Före den 1 april 2011 reglerades frågan om bostadsrummens utformning och utrustning i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1). Av 2 kap. 3 § första stycket nämnda föreskrifter framgick följande. Den häktades bostadsrum ska normalt vara utrustat med stol, bord, skåp, säng, spegel, väggtavla och tv om inte annat, i det enskilda fallet, föranleds av säkerheten i häktet eller individuella förhållanden rörande den häktade. Signalanordning som möjliggör kommunikation med personalen ska finnas. Den häktade ska själv kunna reglera inflödet av dagsljus.

Av allmänna råd i 2 kap. FARK Häkte framgår följande angående placering i häkte. En intagen som är häktad bör normalt placeras i det häkte som är beläget i eller nära den ort där rättsprocessen ska äga rum, om inte placering i annat häkte behövs av säkerhets- eller beläggningsskäl.

Kriminalvårdens bedömning

Några regler som styr var en häktad ska vara placerad finns inte i rättegångsbalken eller häkteslagen (2010:611). Av allmänna råd i FARK Häkte framgår dock vad som bör beaktas vid placering i häkte, bl.a. närhet till den ort där rättsprocessen ska äga rum samt säkerhets- och beläggningsskäl. Enligt Kriminalvårdens uppfattning är det myndigheten som genom faktiskt handlande bestämmer vid vilken av flera likvärdiga häktesavdelningar en intagen ska vara placerad (jfr JO:s beslut den 22 december 2008 i ärende 3009-2007 samt JO 2010/11 sid. 206). Som framgått av utredningen har J.F. varit placerad i avskildhet till följd av restriktioner under hela häktningstiden. Den avdelning vid häktet Huddinge där J.F. varit placerad utgör häktets säkerhetsavdelning och placeringen av honom på denna avdelning har enligt Kriminalvårdens bedömning varit motiverad av säkerhetsskäl.

Kriminalvårdens regler om utrustningen i intagnas bostadsrum har som framgått av redogörelsen ovan ändrats under den tid som J.F. varit intagen i häkte. Utgångspunkten är och har varit att utrustningen i ett bostadsrum inte ska begränsas mer än vad som är säkerhetsmässigt motiverat. På vissa avskildhetsavdelningar måste dock lokalerna utformas för att på ett ändamålsenligt sätt kunna inhysa intagna som är placerade i avskildhet av olika typer av säkerhetsskäl, t.ex. intagna som är våldsamma eller påverkade av narkotika eller där det föreligger risk för rymning eller fritagning. Utrustningen i bostadsrummen på en sådan avdelning kan därför vara mer begränsad jämfört med andra avdelningar. De ändringar i föreskrifterna som trädde i kraft den 1 april 2011 och den 1 januari 2012 anger på ett tydligare sätt än tidigare under vilka förutsättningar utrustningen i bostadsrummen får begränsas för en avskildhetsplacerad intagen och hur Kriminalvården ska hantera att de säkerhetsmässiga förhållandena kan skilja sig åt mellan olika avskildhetsplacerade intagna. Av reglerna följer att bostadsrummet ska tillföras utrustning så att standarden för ett normalutrustat bostadsrum uppnås i den utsträckning det är lämpligt. Detta framstår som särskilt viktigt i det fall det kan förutses att avskildhetsplaceringen kommer att bli långvarig. Utrustningen ska givetvis tillföras bostadsrummet utan att den intagne begär det.

När det gäller utrustningen i det bostadsrum där J.F. vistats har enligt häktets uppgifter bostadsrummet tillförts den utrustning som saknats så när som på sådan utrustning som skulle ha behövt skruvas fast i väggar eller golv. Häktet får därmed anses ha gjort vad som krävts utifrån Kriminalvårdens regelverk. Exakt hur lång tid det kan ha tagit att tillföra utrustningen när J.F. återkom till häktet i juli 2012 har inte varit möjligt att klarlägga i efterhand. Den kompletterande utrustning som kan tillåtas bör naturligtvis tillföras bostadsrummet så snart det är möjligt, men praktiska omständigheter kan ibland medför viss fördröjning. Enligt häktet kan det i juli 2012 ha dröjt ett par dagar innan den kompletterande utrustningen tillfördes bostadsrummet på grund av att bostadsrummet inte kunde utrustas i förväg samt att det kan ha behövts viss tid för att anskaffa utrustningen. Enligt häktet förefaller det dock orimligt att det skulle ha dröjt så lång tid som fem dagar innan J.F. fick en huvudkudde.

Någon generell rätt för intagna att själva tvätta sina kläder finns inte. Häktet Huddinge har – till skillnad från vad J.F. anfört – uppgett att personalen ombesörjt tvätt av J.F:s kläder varje gång han bett om det. Avsaknaden av allrum på avdelningen hänger samman med att det är en säkerhetsavdelning. Det kan i detta sammanhang konstateras att eftersom J.F. varit placerad i avskildhet under hela häktningstiden bör avsaknaden av allrum på säkerhetsavdelningen ha saknat betydelse för honom.

J.F. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 23 april 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som, under den aktuella perioden, reglerade frågan om bostadsrummens utrustning i häkte. För egen del vill jag även peka på den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) om att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Vidare följer av 5 § i samma kapitel bl.a. att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Utredningen visar att J.F. under sin vistelse i häktet Huddinge var placerad i ett bostadsrum som inte varit utrustat i enlighet med Kriminalvårdens föreskrifter. Häktet har tillfört rummet viss utrustning, men det har trots detta saknats sådan inredning som man bedömt varit nödvändig att skruva fast, dvs. hylla och anslagstavla.

Kriminalvårdens föreskrifter beskriver det minimum av inredning som ett bostadsrum *ska* vara utrustat med. Enligt min mening ska det föreligga starka skäl för att Kriminalvården ska kunna neka en intagen denna grundläggande standard. Kriminalvården har redogjort för i vilka situationer som det, enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd, kan ske begränsningar i utrustningen. Även om det föreligger en sådan situation måste det ske en individuell bedömning i varje enskilt fall. Detta för att uppfylla bestämmelserna i 1 kap. 4 och 5 §§ häkteslagen.

Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att J.F. på grund av att han varit ålagd restriktioner också varit placerad i *avskildhet* och att det i sin tur motiverat begränsningar i bostadsrummets utrustning (jfr 17 § andra stycket i KVFS 2011:2 som gällde under perioden fr.o.m. den 1 april t.o.m. den 31 december 2011). I de bestämmelser som reglerade förhållandena före den 1 april 2011 angavs att begränsningar kunde, i det enskilda fallet, föranledas av säkerheten i häktet eller individuella förhållanden rörande den häktade. Det angavs inte närmare i vilka situationer som begränsningar kunde ske enligt den bestämmelsen, men det ligger nära till hands att anta att härmed avsetts sådana förhållanden som sedermera kom att regleras i 1 kap. 17 § andra stycket KVFS 2011:2. Jag finner därför skäl att något närmare beröra de bestämmelser som avser avskildhetsplacering i samband med häktesvistelse.

Av 2 kap. 5 § häkteslagen följer att en intagen ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet). Enligt andra punkten i nämnda paragraf får en intagen placeras i *avskildhet* om det är nödvändigt av säkerhetsskäl att hålla den intagne avskild från andra intagna. I övrigt används inte begreppet avskildhet i häkteslagen, och det ska således inte förväxlas med sådana inskränkningar i gemensamhet som kan göras till följd av att en intagen är misstänkt för brott (jfr 6 kap. 2 § 1–2 häkteslagen).

Om ett häkte gör bedömningen att det föreligger en sådan situation enligt 2 kap. 5 § 2 häkteslagen som gör att en intagen inte kan vistas i gemensamhet, ska det upprättas ett särskilt beslut om placering i avskildhet. Att en häktad

har ålagts restriktioner och på grund därav inte kan vistas i gemensamhet, innebär emellertid inte att häktet måste fatta ett särskilt beslut (jfr JO:s avgörande den 1 juli 2009 i dnr 6433-2008). Det sagda innebär enligt min bedömning att J.F. inte har varit placerad i avskildhet i häkteslagens mening. Det har således inte varit motiverat att på grund härav frångå huvudregeln om bostadsrummets utrustning vare sig i förhållande till de bestämmelser som gällde före den 1 april 2011 eller de som trädde i kraft därefter. En motsatt slutsats innebär att det skulle kunna ske inskränkningar i bostadsrummens utrustning för samtliga intagna som av åklagaren är ålagda restriktioner.

Det sagda innebär således att J.F. – utan stöd i Kriminalvårdens föreskrifter – under lång tid vistats i ett bostadsrum med bristande utrustning. Häktet förtjänar allvarlig kritik för detta.

I fråga om huruvida det dröjt fem dagar innan J.F. fick en huvudkudde står ord mot ord. Ytterligare utredning kan inte förväntas ändra på detta förhållande. Jag noterar att det av Kriminalvårdens remissvar framgår att det kan råda brist på huvudkuddar i häktet och att de intagna i stället får använda sig av filtar. Enligt min uppfattning är det inte acceptabelt. Häktet måste ha sådana rutiner så att det inte uppkommer brister i fråga om sådan grundläggande utrustning.

Mot bakgrund av vad som framgår av Kriminalvårdens remissvar i övriga delar finner jag inte skäl att ytterligare kommentera J.F:s klagomål mot häktet Huddinge. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas med den kritik som framkommit i det ovan sagda.

Uttalanden om ett häktes rutiner för postgranskning

(Dnr 4918-2012)

Beslutet i korthet: I anmälan har riktats klagomål mot att Kriminalvården, häktet Helsingborg, har som rutin att de intagna måste ange intagnings- eller bostadsrumsnummer på utgående ”privatpost”. I beslutet konstateras att det för ett häkte är av central betydelse att man kan säkerställa att ett brev härrör från en intagen som har lämnat ett granskningsmedgivande, innan granskning sker. Därmed är det ofrånkomligen så att häktet måste ha en rutin som innebär att privatpost kan kopplas till en viss intagen. JO har inte haft någon erinran mot på vilket sätt häktet har utformat rutinerna avseende postgranskning (jfr JO:s beslut i dnr 4923-2012).

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 7 september 2012, anförde I.S. i huvudsak följande. Enligt Kriminalvårdens nya regler och riktlinjer för intagna i anstalt eller häkte, behöver en intagen inte skriva avsändare, intagningsnummer eller liknande på utgående post. Trots det har personal på häktet Helsingborg lämnat tillbaka ett brev som han ville skicka, med besked att han var tvungen att förse försändelsen med namn, intagningsnummer eller rumsnummer.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. Av yttrandet skulle framgå om den i anmälan beskrivna rutinen också tillämpades beträffande försändelser till myndigheter.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Syd, genom tf. regionchefen Anders Christensson följande.

Författningsbestämmelser

Av häkteslagen (2010:611), HäL, 3 kap. 6 § framgår att försändelser mellan en intagen och hans eller hennes offentlige försvarare, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda ska vidarebefordras utan granskning. En sådan försändelse till en intagen ska dock inte vidarebefordras utan hållas kvar, om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av försändelsen är oriktig. Bestämmelserna tar sikte på försändelser både till och från intagna. Huvudregeln är att sådana försändelser som anges i bestämmelserna ska lämnas ut till den intagne eller befordras till den angivna mottagaren utan granskning.

I HäL 3 kap. 7 § anges att i andra fall än som avses i 6 § får en intagen vägras att sända eller ta emot en försändelse, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. En försändelse som den intagne inte får sända eller ta emot får hållas kvar.

I HäL 3 kap. 8 § så anges att en försändelse som hålls kvar inte får granskas utan den intagnes medgivande, om det inte är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl.

En försändelse som avses i 6 § får endast granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Ur Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, (FARK Häkte), framgår ur 3 kap. 15 § att en försändelse till eller från en intagen ska befordras samma dag som försändelsen kommer till häktet, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas eller hållas kvar. En försändelse ska alltså som huvudregel befordras. Med detta menas att inkommande försändelser ska lämnas över till den intagne och att utgående försändelser ska lämnas till Posten eller motsvarande för befordran till adressaten. Att en inkommande försändelse ska lämnas över till den intagne betyder inte att han eller hon också får inneha försändelsen. Överlämnandet kan behöva göras på särskilt anvisad plats utanför avdelningen, varefter prövning av frågorna om innehav och omhändertagande får ske. En försändelse ska dock inte befordras om den ska granskas, eller, om så kallat postgranskningsmedgivande inte har lämnats i häkte, hållas kvar.

Ur FARK Häkte 3 kap. 16 § anges att bestämmelserna i 17-20 §§ endast gäller om den intagne har medgivit att försändelsen granskas eller om den granskas på grund av att det är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl enligt 3 kap. 8 § häkteslagen (2010:611). (KVFS 2011:12)

Ur de allmänna råden framgår vidare att medgivande till granskning sker normalt genom att den intagne skriver under ett så kallat postgranskningsmedgivande.

Skydd för myndighetspost

Var och en ska åtnjuta respekt för sin korrespondens och skydd för undersökningar av brev och andra förtroliga försändelser dock att Kriminalvården, i vissa särskilt angivna fall, kan granska försändelser till och från intagna i häkte. Huvudregel är att försändelser ska befordras utan granskning. Även ett förfarande där en intagen uppmanas att öppna myndighetspost i närvaro av häktespersonal strider mot syftet med reglerna om skydd för myndighetspost och får därför inte användas.

Skyddet för förtrolig kommunikation kan ses som en för intagna anpassad form av det skydd som gäller för varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF). Principen är betydelsefull och finns befäst i flera internationella överenskommelser, bland annat de Europeiska fängelsereglerna och FN:s principer till skydd för frihetsberövade personer. Om det krävs för att tillgodose vissa viktiga intressen kan dock undantag göras från denna princip enligt såväl regeringsformen som de tidigare nämnda internationella överenskommelserna. Enligt 2 kap. 12 § RF får inskränkningar i grundlagsskyddade rättigheter göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, men de får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem.

Rutiner för granskning av post

Kriminalvården ska ha rutiner för postbefordran som medför att skyddet för den förtroliga kommunikationen fungerar. Samtidigt är det av vikt att Kriminalvården får effektiva verktyg för att förebygga och beivra brott och upprätthålla ordning och säkerhet i häkten.

När det gäller utgående försändelser bör det inte antecknas på försändelsen att den granskats. Underrättelse bör i stället ske genom att information lämnas till den intagne i en separat handling. I sådant fall behöver särskilt anges vilken försändelse som har granskats, eftersom det inte framgår på annat sätt. Ett tydligt och praktiskt sätt att informera den intagne är att kopiera det utgående kuvertet och stämpla på kopian, som sedan skickas tillbaka till den intagne. I vissa fall kan det för den intagne vara särskilt angeläget att mottagaren inte får en uppsprättad och återför-

seglad försändelse. Det kan då vara lämpligt att i samråd med den intagne lägga brevet i ett nytt kuvert innan det vidarebefordras. Den intagne kan också välja att inte försegla utgående försändelser.

Intagna får däremot inte uppmanas att överlämna utgående försändelser utan att de är förseglade, oavsett om det står klart att granskning kommer att ske eller inte.

Redogörelse från häktet i Helsingborg avseende rutinerna för befordran av utgående post

Av muntligt erhållen information från kriminalvårdsinspektör Anders Johansson vid häktet i Helsingborg framgår bland annat att det är riktigt att intagna uppmanas skriva intagningsnummer eller bostadsrumsnummer på sin avgående privatpost, dock finns inget krav att skriva avsändare.

Vad gäller myndighetsposten finns inget krav att vare sig att ange avsändare, intagningsnummer eller bostadsrumsnummer. Myndighetspost befordras utan granskning utom i de fall misstanke finns om att avsändaren är oriktig.

När det gäller I.S. så har han undertecknat ett postgranskningsmedgivande och i samband därmed han har också fått en muntlig förklaring av kriminalvårdsinspektör Anders Johansson om vad medgivandet innebär. Anders Johansson menar vidare att ett angivande av intagningsnummer eller bostadsrumsnummer säkerställer att granskning enbart sker av försändelser som får granskas, det vill säga försändelser från intagna som lämnat postgranskningsmedgivande. I de fall stickprovskontroll görs av intagnas avgående privata post och det inte finns något sätt för häktet att identifiera vem som är avsändaren föreligger risk att intagna som inte medgett postgranskning blir föremål för otillåten granskning av sina försändelser. Härvid har Helsingborgshäktet ett krav på intagnas avgående privatpost att ange intagningsnummer eller bostadsrumsnummer.

Häktet i Helsingborg har som rutin att intagna på gemensamhetsavdelningar själva får lägga all sin avgående post, både privatpost och myndighetspost, i särskilt anvisad postbox. Härvid anser häktet i Helsingborg kan förtroligheten i kommunikationen mellan intagna och myndigheter garanteras dels genom att inget krav finns att ange vare sig avsändare, intagningsnummer eller bostadsrumsnummer på avgående myndighetspost, samt att den intagne själv lägger myndighetsposten bland all annan avgående post.

Vid tömning av postboxen sorteras avgående post i två högar, myndighetspost och privatpost, där myndighetsposten befordras utan vidare granskning. Privatposten granskas sedan utifrån att det finns angivet intagningsnummer eller bostadsrumsnummer, i de fall detta inte finns angivet befordras inte försändelsen utan att det kan säkerställas vilken intagen som är avsändaren.

Den privatpost som det finns angivet intagningsnummer eller bostadsrumsnummer på kontrolleras sedan mot avgivna postgranskningsmedgivande utifrån om posten ska befordras eller kvarhållas. Ur den privatpost som det sedan befunnits ska befordras utifrån avgivna postgranskningsmedgivande sker sedan stickprovsmässig granskning.

Region Syds bedömning

När det gäller uppgiften om att häktet i Helsingborg uppmanat I.S. att skriva sitt namn, intagningsnummer eller cellnummer som avsändare för att få avsända brevet till sin mor har detta inte gått att utröna i den del som rör uppmaningen att skriva namn. Helsingborgshäktet menar att man inte har en rutin eller krav om namn utan enbart intagningsnummer eller bostadsrumsnummer, uppgift står således mot uppgift i denna del.

Region Syd finner att häktet i Helsingborg har fungerande rutiner vad avser myndighetspost och granskningsreglerna vad avser denna.

När det gäller befordran av avgående privatpost har inte häktet i Helsingborg något krav på att avsändare skall anges, däremot skall på försändelsen den sifferkombination som är intagningsnummer eller bostadsrumsnummer anges så att försändelsen kan knytas till enskild intagen. Kriminalvården region Syd finner att ett angivande av de siffror som utgörs av intagningsnummer eller bostadsrumsnummer inte är att jämställa med att ange avsändare. Utan tillgång till Kriminalvårdens register kan någon uttolkning av avsändare inte göras, samtidigt säkerställer rutinen att privatpost från intagen som inte medgett postgranskning inte granskas.

Sammantaget finner Kriminalvården region Syd i utredningen i detta ärende inget att anmärka på häktet i Helsingborg. Ärendet översändes därmed till JO för slutlig handläggning och beslut.

I.S. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 26 mars 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för relevant lagstiftning. Det redovisade kan sammanfattas med att det finns en viktig principiell skillnad mellan reglerna för intagna i kriminalvårdsanstalt om granskning av brev och motsvarande regler för häktade. I det senare fallet krävs ett uttryckligt medgivande från den häktade för att granskning av en försändelse ska få ske.

Denna avgörande skillnad ställer krav på det sätt på vilket rutinerna för postgranskningen utformas. För ett häkte är det av central betydelse att man kan säkerställa att ett brev härrör från en intagen som har lämnat ett granskningsmedgivande innan granskning sker. Därmed är det ofrånkomligen så att häktet måste ha en rutin som innebär att privatpost kan kopplas till en viss intagen.

Häktet Helsingborgs rutiner innebär att de intagna på sin privatpost måste ange intagnings- eller bostadsrumsnummer. Jag delar Kriminalvårdens uppfattning om att denna ordning inte är att jämställa med att ange avsändare. För att kunna avgöra vem som har skickat brevet krävs, precis som Kriminalvården påpekat, tillgång till Kriminalvårdens register. Den integritetskränkning som ordningen eventuellt innebär måste därmed beskrivas som mycket begränsad. Om man ändå skulle vilja minska verkningarna härav, vore det möjligt att ge de häktade möjlighet att ange intagnings- eller bostadsrumsnummer på en särskild lapp som fogas till försändelsen. När försändelsen sedan hanteras vid postgranskningen kan lappen avlägsnas. Med en sådan ordning behöver inte några nummer anges direkt på försändelsen.

Förvaltningsdomstolar

Initiativärende med anledning av handläggningen vid Förvaltningsrätten i Falun i samband med meddelande av dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall

(Dnr 5420-2011)

Beslutet i korthet: Förvaltningsrätten beslutade vid en överläggning att avslå en ansökan om vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Rättens ordförande kritiseras för att rätten inte genast efter överläggningen upphävde det beslut om omhändertagande som gällde i målet.

Initiativet

Jag genomförde den 31 augusti–2 september 2011 en inspektion vid Förvaltningsrätten i Falun. I samband därmed granskades bl.a. vissa akter i avgjorda mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). I fråga om handläggningen av mål 7344-10 noterades följande.

Sedan förvaltningsrätten hade fastställt ett beslut om omedelbart omhändertagande hölls muntlig förhandling i målet den 17 januari 2011. Vid enskild överläggning samma dag beslutades dom. Den meddelades den 18 januari, varvid ansökan om vård enligt LVM avslogs.

Jag beslutade att i ett särskilt ärende utreda frågan om tiden för meddelande av dom i målet.

Utredning

Handlingar i förvaltningsrättens mål 7344-10 tillfördes JO:s akt.

Därefter anmodades förvaltningsrätten att lämna upplysningar och yttrande om anledningen till att domen meddelades först dagen efter att den hade beslutats.

Förvaltningsrätten (lagmannen Johan Montelius) kom in med ett yttrande, till vilket var fogat upplysningar från förvaltningsrättsfiskalen Malin Karlsson som var rättens ordförande då domen meddelades.

Malin Karlsson uppgav följande.

> I mål om tvångsomhändertagande är det oerhört viktigt att handläggningen sker med den skyndsamhet som lagen kräver. När det gäller tvångsomhändertaganden av vuxna personer av det slag som det aktuella målet avser kan detta inte nog betonas. Det är därför viktigt att man ifrågasätter och diskuterar om det är korrekt handläggning att en dom, som i det aktuella målet, meddelas först på morgonen dagen efter att den muntliga förhandlingen med efterföljande överläggning avslutats när ett tvångsomhändertagande ska upphöra. Med detta sagt lämnar jag följande redogörelse för mina överväganden beträffande handläggningen av det aktuella målet, och då speciellt avseende anledningen till att domen meddelades först dagen efter att den hade beslutats.

Det aktuella målet kom in till förvaltningsrätten den 28 december 2010 i form av ett underställande av ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Vid tidpunkten hade jag semester varför det omedelbara omhändertagandet prövades av en rådman vid förvaltningsrätten, som beslutade att det skulle bestå. När det gäller ansökan om vård inleddes muntlig förhandling strax efter kl. 11.00 måndagen den 17 januari 2011. Den muntliga förhandlingen avslutades strax efter kl. 13.00, varefter rätten hade enskild överläggning. Dom meddelades på morgonen den 18 januari 2011.

Det var i förevarande fall fråga om ett komplicerat mål där utgången på inget sätt var självklar, utan snarare väldigt osäker. Den muntliga förhandlingen pågick nära två timmar, vilket måste anses förhållandevis ovanligt för att vara fråga om en ansökan om vård enligt LVM. Omständigheterna vid förhandlingens avslutande var inte sådana att jag bedömde det lämpligt att avkunna rättens kommande avgörande. Rätten höll en längre enskild överläggning efter den muntliga förhandlingen. Efter överläggningen vände jag mig till den rådman som förvaltningsrätten utsett som min handledare för att diskutera igenom min fortsatta handläggning av målet. Detta eftersom det var ett komplicerat mål och jag som förhållandevis nybliven förvaltningsrättsfiskal hade bristande erfarenhet samt att det var mitt första mål enligt LVM. Utifrån de då föreliggande omständigheterna i målet var det inte aktuellt med ett interimistiskt beslut utan planeringen var att så skyndsamt som möjligt meddela dom.

Den normala rutinen vid förvaltningsrätten är att protokollföraren efter förhandlingen sätter upp ett förslag till avgörande. I detta fall beslutade jag dock att jag själv skulle sätta upp domen för att kunna färdigställa den så snabbt som möjligt. Jag påbörjade domskrivningen omedelbart efter att överläggningen avslutats, med undantag för samtalet med min handledare angående handläggningen av målet och en kortare måltidspaus eftersom den muntliga förhandlingen med efterföljande överläggning dragit ut på tiden. Jag arbetade med domen till efter förvaltningsrättens expeditionstid den 17 januari 2011 och färdigställde den på morgonen den 18 januari 2011. Efter att domen färdigställts lämnade jag den omedelbart till kansliet för expediering. När domen expedierats kontaktade jag det behandlingshem där den enskilde vistades för att försäkra mig om att man skulle vara medveten om att det inte längre fanns grund för ett tvångsomhändertagande.

I det aktuella fallet meddelade jag dom så skyndsamt jag kunde. Det är naturligtvis olyckligt att jag inte lyckades färdigställa domen snabbare än jag gjorde, men jag påbörjade domskrivning i omedelbar anslutning till att överläggningen avslutades och jag arbetade så snabbt jag förmådde.

Med de lämnade synpunkterna överlämnar jag till Justitieombudsmannen att avgöra om mitt agerande avseende tiden för meddelande av dom i det aktuella fallet är att anse som felaktig handläggning.

Johan Montelius anförde följande.

I 37 § LVM sägs att handläggningen av mål om omhändertagande av missbrukare ska ske med skyndsamhet. Detta innebär naturligtvis att rätten skyndsamt måste meddela dom när målet är färdigt för avgörande. Snabbast sker detta förstås om rätten avkunnar domen muntligen i parternas närvaro omedelbart efter överläggningen. Det finns emellertid inte någon uttrycklig regel i LVM om hur lång tid förvaltningsrätten har på sig att meddela dom efter en muntlig förhandling. Skälet för detta torde vara (jfr JO:s beslut den 27 juli 2011, dnr 6188-2010) att den muntliga förhandlingen i en förvaltningsdomstol inte på samma sätt som en huvudförhandling i en allmän domstol alltid innebär att målet är färdigt för avgörande.

Det aktuella målet var förhållandevis komplicerat och utgången inte självklar. Ordföranden, fiskalen Malin Karlsson, insåg vid domskrivningen att hon inte hade möjlighet att färdigställa domen samma dag som förhandlingen ägde rum. I högsta grad medveten om det krav på skyndsamhet som gäller – särskilt med tanke på den överenskomna utgången – diskuterade hon målet med sin handledare som upplyste henne om att det i liknande situationer hänt att dom meddelats först dagen efter förhandlingen.

Vid samtal med Malin Karlsson har det framgått att hon gjort vad hon kunnat för att så snart som möjligt färdigställa domen och att hon, så snart domen expedierats, tagit kontakt med behandlingshemmet för att försäkra sig om att informationen om att det inte längre fanns grund för ett tvångsomhändertagande hade nått hemmet.

Med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet anser jag – väl medveten om vikten av att tvångsvård inte pågår längre än absolut nödvändigt – att skyndsamhetskravet i 37 § LVM uppfyllts i målet. Jag överlåter till Justitieombudsmannen att avgöra om denna bedömning är riktig eller inte.

I ett beslut den 12 oktober 2012 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Enligt 20 § i samma kapitel får detta skydd begränsas genom lag.

LVM innehåller regler som begränsar skyddet mot frihetsberövanden i enlighet med 20 § RF. Lagen ger förvaltningsrätten möjlighet att besluta om tvångsvård av missbrukare. Lagen innehåller också regler om omedelbart omhändertagande av en missbrukare inför förfarandet hos förvaltningsrätten. Enligt 13 § LVM får socialnämnden besluta att en missbrukare omedelbart ska omhändertas, om

1. det är sannolikt att missbrukaren kan beredas vård med stöd av LVM
2. rättens beslut om vård inte kan avvaktas på grund av att missbrukaren kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat, om han eller hon inte får omedelbar vård, eller på grund av att det finns en överhängande risk för att missbrukaren till följd av sitt tillstånd kommer att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Enligt 18 a § tredje punkten LVM upphör ett beslut om omedelbart omhändertagande när rätten avgör frågan om tvångsvård. Enligt 43 § LVM kan rätten i samband med sitt avgörande förordna att beslutet om tvångsvård ska gälla omedelbart.

Om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande, ska socialnämnden enligt 18 b § LVM genast besluta att omhändertagandet ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av rätten.

Enligt 37 § LVM ska mål och ärenden enligt lagen handläggas skyndsamt. Kravet på skyndsamhet i domstolens handläggning kommer till uttryck genom de tidsfrister som föreskrivits. Sålunda föreskrivs i 17 § en fyradagarsfrist för rättens prövning av ett underställt beslut om omhändertagande. Vidare gäller, om rätten har fastställt ett beslut om omhändertagande, att ansökan

om tvångsvård ska ha kommit in till rätten inom en vecka från beslutet (18 § LVM). Slutligen föreskrivs i 38 § LVM att rätten som huvudregel ska ta upp målet till avgörande inom en vecka från ansökan om vård. I allmänhet sätter rätten ut en muntlig förhandling att äga rum inom enveckasfristen eftersom det i princip är obligatoriskt för rätten att hålla muntlig förhandling (39 § LVM).

I 18 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion anges bl.a. att en dom eller ett annat beslut ska meddelas så snart det kan ske och senast fyra veckor efter den dag då föredragningen avslutades. Om förvaltningsrätten avgör ett mål efter en muntlig förhandling, räknas tiden från den dag då förhandlingen avslutades.

Bedömning

Av utredningen framgår i huvudsak följande. Förvaltningsrätten höll den 17 januari 2011 muntlig förhandling med anledning av en omsorgsnämnds ansökan om att en person, C.J., skulle beredas vård med stöd av LVM. C.J. var då enligt tidigare beslut omedelbart omhändertagen. Den muntliga förhandlingen avslutades strax efter kl. 13.00 varvid rätten tillkännagav att dom skulle komma att meddelas genom expediering så snart som möjligt men senast inom fyra veckor. Vid den efterföljande enskilda överläggningen samma dag beslutade förvaltningsrätten dom i målet på så sätt att nämndens ansökan skulle avslås.

Min granskning avser det förhållandet att domen meddelades först påföljande dag.

När det gäller frågan om hur lång tid rätten efter förhandlingen kan dröja med att meddela dom finns som nämnts bestämmelser i förordningen med förvaltningsrättsinstruktion. Jag har i ett tidigare ärende behandlat frågan om tiden för att meddela dom i mål enligt LVM (beslut den 27 juli 2011 i JO:s dnr 6188-2010). I enlighet med vad jag uttalade i det ärendet är det min uppfattning att nyss nämnda bestämmelser får anses utgöra riktpunkter för normalfall och att de inte kan tillmätas någon betydelse när det gäller att ta ställning till hur regeln om skyndsam handläggning i LVM ska tillämpas.

Det finns inte heller i LVM någon uttrycklig regel om hur lång tid förvaltningsrätten har på sig att meddela dom efter en muntlig förhandling. Skälet för detta torde vara att den muntliga förhandlingen i en förvaltningsdomstol inte på samma sätt som en huvudförhandling i en allmän domstol alltid innebär att målet är färdigt för avgörande. Emellertid gäller som nämnts att målen enligt LVM ska handläggas skyndsamt. Det innebär naturligtvis att rätten skyndsamt måste meddela dom när målet är färdigt för avgörande. Snabbast sker detta om rätten avkunnar domen muntligen i parternas närvaro omedelbart efter överläggningen. I mål enligt LVM av den karaktär som är aktuell i detta ärende, där målet är utrett och parterna slutfört sin talan i och med den muntliga förhandlingen, bör förvaltningsrätten enligt min mening normalt vinnlägga sig om att avkunna sin dom muntligen. Domstolen har därefter en vecka på sig att upprätta och expediera den skriftliga domen (4 § förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.). Om

det av någon anledning inte är möjligt att avkunna domen muntligen, måste den ändå meddelas skyndsamt.

Från förvaltningsrättens sida har anförts att målet var förhållandevis komplicerat och att utgången inte var självklar. Mot denna bakgrund finner jag inte tillräckliga skäl för att anlägga kritiska synpunkter på den bedömning som Malin Karlsson vid förhandlingens slut gjorde i fråga om att det inte var lämpligt att hålla kvar parterna för att efter den enskilda överläggningen avkunna dom i deras närvaro.

Som ovan nämnts meddelades domen på förmiddagen dagen efter att den muntliga förhandlingen hade hållits och domen hade beslutats. Av förvaltningsrättens yttrande framgår att anledningen till att domen inte meddelades tidigare än så var att det helt enkelt behövdes denna tid för att upprätta domen i skriftlig form. Jag har självklart förståelse för detta. Jag skulle inte heller ha tagit upp frågan om tiden för meddelande av dom till särskild utredning om domstolen vid den enskilda överläggningen hade kommit fram till att ansökan om vård skulle bifallas och att domen skulle gälla omedelbart.

Men i detta fall var situationen den att C.J. var omhändertagen och att rätten vid överläggningen hade bestämt att ansökan om vård skulle avslås. Det innebar att beslutet om omhändertagande enligt 18 a § tredje punkten LVM skulle komma att upphöra samtidigt som domen meddelades. Efter överläggningen fanns det inte längre lagstöd i 13 § LVM för att C.J. skulle vara omhändertagen. Huvudregeln om skydd mot frihetsberövande i 2 kap. 8 § RF gällde därför. Således ålåg det förvaltningsrätten att med stöd av 18 b § LVM genast besluta att omhändertagandet skulle upphöra (se Thunved, Nya socialLagarna, 1 januari 2012, Zeteo, kommentaren till 18 b § LVM).

När förvaltningsrätten nu valde att inte avkunna sin dom direkt efter överläggningen var rätten alltså skyldig att se till att C.J. kunde friges i väntan på att domen skulle bli färdig. Förvaltningsrätten borde genast efter att den enskilda överläggningen hade avslutats på eftermiddagen den 17 januari ha meddelat ett särskilt beslut om att upphäva omhändertagandet beträffande C.J. (jfr Justitiekanslerns beslut den 12 januari 2012 i dnr 5631-10-41). Malin Karlsson var ordförande vid rättens förhandling. Hon förtjänar kritik för att något sådant beslut inte meddelades.

Allvarlig kritik mot Förvaltningsrätten i Falun för långsam handläggning av ett mål om sjukpenning

(Dnr 4669-2012)

Beslutet i korthet: Förvaltningsrätten tog ett år och nio månader på sig att handlägga ett mål om sjukpenning. I sitt svar till JO hänvisade förvaltningsrätten till problem efter en omorganisation den 15 februari 2010. I beslutet konstateras att det nu snart har gått tre år sedan den 15 februari 2010 och att det inte längre går att med anspråk på trovärdighet åberopa omorganisationen som ursäkt för långa handläggningstider. Förvaltningsrätten får allvarlig kritik.

Anmälan

T.O. framförde i en anmälan, som kom in till JO i augusti 2012, klagomål mot Förvaltningsrätten i Falun med anledning av handläggningstiden i ett mål om sjukpenning. Han uppgav bl.a. att han överklagade Försäkringskassans beslut i februari 2011 men att målet fortfarande inte hade avgjorts.

Utredning

Dagboksbladet i målet (612-11) begärdes in och granskades. Härav framgick i huvudsak följande. Överklagandet kom in till domstolen den 10 februari 2011. Sedan Försäkringskassan förelagts att svara på överklagandet och kommit in med sådant yttrande den 2 mars 2011 syntes målet ha bedömts som klart för avgörande. Den 25 april 2012 gav T.O. in kompletterande handlingar i målet. Kommuniceringen återupptogs och målet syntes därefter åter ha bedömts som klart för avgörande den 25 maj 2012.

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten för upplysningar och yttrande om handläggningstiden i målet. Förvaltningsrätten (lagmannen Johan Montelius) kom in med ett remissvar enligt följande.

> Chefen för enhet 1, rådmannen Anders Lidman, som hade ansvaret för målet till dess att det fördelades på dömande domare, har anfört följande.
>
> > Efter att mål nr 612-11 kommit in bedömdes det som klart för uppsättning (KFU, dvs. då det som tidigast kan lämnas till handläggare) den 3 mars 2011. Den 18 november 2011 kom ytterligare ett sjukpenningmål in (mål nr 4911-11) som sambandslottades med mål nr 612-11. Det målet bedömdes som KFU den 2 januari 2012. Därefter väntade båda målen på att handläggare skulle sätta upp förslag till dom. Vid denna tidpunkt hade förvaltningsrätten ett förhållandevis stort antal öppna sjukpenningmål äldre än ett år i balans och målen handlades i regel i målnummerordning.
> >
> > Den 25 april 2012 kom det in kompletterande handlingar som avsåg båda målen. Skriftväxlingen återupptogs av den anledningen omgående och målen bedömdes på nytt som KFU den 25 maj 2012. Sedan den 27 april 2012 handlades de två sjukpenningmålen tillsammans med ett mål om sjukersättning (1908-12) som samma dag kom in till förvaltningsrätten.
> >
> > I samband med den senaste KFU-bedömningen den 25 maj 2012 påbörjade handläggare uppsättning av förslag till dom i samtliga tre

mål och dessa bedömdes som KFA (klara för avgörande, fördelades i samband med det på domare) den 7 juni 2012.

Sammanfattningsvis var det äldsta sambandsmålet ett år och fyra månader gammalt när målen blev KFA i juni. Sjukpenningmålet nr 4911-11 var vid KFA-tidpunkten mindre än sju månader gammalt. Det bör beaktas att sjukpenningmålen åter skriftväxlade från april 2012, och att de tillsammans med sjukersättningsmålet togs om hand för uppsättning omedelbart efter att denna skriftväxling hade avslutats.

Målet fördelades på mig den 7 juni 2012. Som lagman hör jag inte till någon av enheterna utan hjälper till där det behövs. Under sommarmånaderna är antalet domare i tjänst förhållandevis litet, varför de mål som i arbetsordningen pekas ut som förtursmål, i huvudsak tvångsmål, prioriteras särskilt. Under veckorna fram till min semester, som påbörjades den 23 juli 2012, avgjorde jag sammanlagt 62 mål, varav ett stort antal var tvångsmål som avgjordes efter muntlig förhandling. De 13 socialförsäkringsmål jag avgjorde under perioden bedömde jag som än mer brådskande än det aktuella målet. När jag kom tillbaka från semestern den 27 augusti 2012 behövdes jag på enhet 2, varför de mål jag hade öppna på enhet 1 övertogs av rådmannen Essa Malmqvist som har anfört följande.

Jag fick målen och omfördelade dem till min domarkod den 6 september 2012. Vid tidpunkten låg cirka 70 mål färdiguppsatta som jag enligt bemanningsplanen för enhet 1 (gällande från den 3 september 2012) skulle handlägga. Vissa av de uppsatta målen var av förturskaraktär (begäran om förtursförklaring fanns i flera mål) och flertalet rörde också föreslagna bifall, korta spärrtider i körkortsmål etc. Jag prioriterade i sedvanlig ordning målen. Under september 2012 handlade jag även en del förtursmål (tvångsmål) som gjorde att min prioritering av andra mål fick ändras. I mitten av oktober 2012 fick jag möjlighet att koncentrera mig på T.O:s mål och kunde då konstatera att det krävdes att domsförslaget till viss del skrevs om, vilket jag beslutade att göra själv. Målen föredrogs i vecka 45 och expedierades den 9 november 2012. Jag har gjort vad jag har kunnat för att så snabbt som möjligt kunna få fram ett avgörande.

Jag vill avslutningsvis beklaga att T.O. har fått vänta så länge på sin dom. Bakgrunden till den långa handläggningstiden är de stora balanser av bl.a. socialförsäkringsmål som byggdes upp i samband med sammanläggningen av länsrätterna i Falun och Gävle. Vi ser naturligtvis allvarligt på situationen och har på olika sätt försökt komma till rätta med problemet, bl.a. genom att anlita förstärkningsdomare. Målet är att balanserna under nästa år ska minska betydligt, och att den sammanlagda handläggningstiden för ett socialförsäkringsmål inte ska överstiga 12 månader.

T.O. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 22 januari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Sedan den 1 januari 2011 stadgas i regeringsformen ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket). Vidare föreskrivs i 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion att mål vid förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske, vilket innebär att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid. Genom regleringsbreven för budgetåren 2011 och 2012 avseende Sveriges domstolar beslutade regeringen att inriktningen för huvuddelen av må-

len i förvaltningsrätterna skulle vara att de inte tar längre tid än sex månader att avgöra i varje instans. För år 2013 har regeringen beslutat att inriktningen ska vara att 75 procent av målen i förvaltningsrätterna ska ta högst sex månader att avgöra i varje instans.

Förvaltningsrätten i Falun bildades den 15 februari 2010 genom att länsrätterna i Gävleborgs län och Dalarnas län lades samman. Detta utgjorde ett led i en större omorganisation som genomfördes år 2010 och som innebar att 23 länsrätter blev 12 förvaltningsrätter. Under den första tiden bedrevs verksamheten i såväl Gävle som Falun men sedan den 30 augusti 2010 är domstolen lokaliserad till Falun. Då infördes också en ny organisation på domstolen.

Jag genomförde den 31 augusti–2 september 2011 en inspektion vid förvaltningsrätten (JO:s ärende 4330-2011). Vid granskningen kunde konstateras att handläggningstiden i ett antal mål, främst socialförsäkringsmål och skattemål, hade blivit påfallande lång. I flera fall hade målen legat klara för uppsättning/avgörande under mer än ett års tid. Förvaltningsrätten informerade mig om att balanserna hade uppkommit bl.a. som en följd av det arbete som genomförts med att lägga samman två domstolar och att införa en ny organisation.

Det nu aktuella målet kom in till domstolen den 10 februari 2011 och avgjordes den 9 november 2012. Målets totala handläggningstid har därmed uppgått till ett år och nio månader. Den kommunicering som skett i målet har vidtagits under två perioder med en sammanlagd tidsåtgång på mindre än två månader. Enligt remissvaret är, även i detta fall, förklaringen till den långa handläggningstiden de stora balanser av bl.a. socialförsäkringsmål som byggdes upp i samband med omorganisationen år 2010.

Jag har i och för sig förståelse för att en omorganisation medför påfrestningar för en domstol och då även kan ha en negativ inverkan på domstolens handläggningstider. Jag har också från andra förvaltningsrätter fått information om att likartade problem uppstått med anledning av nämnda omorganisation. Emellertid har det nu snart gått tre år sedan den 15 februari 2010. Det går inte längre att med anspråk på trovärdighet åberopa omorganisationen som ursäkt för långa handläggningstider. Förvaltningsrätten har tagit orimligt lång tid på sig för att handlägga T.O:s mål och förtjänar allvarlig kritik.

Jag noterar att domstolen vidtagit åtgärder för att försöka komma till rätta med de långa handläggningstiderna. I sammanhanget kan jag dock inte undgå att uttrycka min oro över det besvärliga balansläge som synes råda. Det återstår uppenbarligen en hel del arbete för domstolen.

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av yrkanden om förtursförklaring

(Dnr 679-2012)

Beslutet i korthet: Enligt lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol kan en enskild part ansöka om att hans eller hennes mål ska handläggas med förtur. I beslutet får Förvaltningsrätten i Stockholm kritik för att en begäran om förtur inte behandlades som en ansökan om förtursförklaring enligt nämnda lag.

Initiativet

Vid JO:s inspektion på Förvaltningsrätten i Stockholm den 30 november–2 december 2011 uppmärksammades handläggningen av ett yrkande om förtur. I det aktuella målet (23811-10), som avsåg sjukersättning, fanns en tjänsteanteckning från ett möte den 6 maj 2010 mellan klaganden och en handläggare på förvaltningsrätten. Av denna framgick bl.a. att klaganden ställt frågor till handläggaren om förtur. Handläggaren informerade om lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol och vad klaganden behövde göra om han ville ha förtur. Den 1 juni 2010 inkom klaganden med en skrivelse till förvaltningsrätten i samma mål i vilken ett yrkande om förtur framställdes. I en underrättelse till klaganden daterad den 24 juni 2010 meddelade domstolen följande.

> Ni har begärt att detta mål ska handläggas med förtur. Mål som inte ska handläggas med förtur ska som huvudregel avgöras i den ordning som bidrar till effektivitet och kvalitet i arbetet och i övrigt i den ordning som de kommit in till förvaltningsrätten. Detta framgår av förvaltningsrättens arbetsordning. I arbetsordningen finns också en lista med dels mål som enligt 17 § förvaltningsrättsinstruktionen är förtursmål, dels mål som annars är av förturskaraktär. Ert mål omfattas inte av någon föreskriven förtur och kommer därför att tas upp till prövning enligt huvudregeln. Det är nu tyvärr inte möjligt att ge besked om när detta kommer att ske.

Under inspektionen överlämnade förvaltningsrätten ett internt rutindokument benämnt ”Tillvägagångssätt vid begäran om förturshandläggning” daterat den 5 mars 2010. Rutindokumentet hade följande lydelse.

> **Tillvägagångssätt vid begäran om förturshandläggning**
>
> Den 1 januari 2010 trädde lagen (2009:1058) om förtursförklaring i kraft (prop. 2008/09:213).
>
> Lagen omfattar endast skriftliga ansökningar. Ansökan behöver inte vara undertecknad och den behöver inte innehålla ett bestämt yrkande om förtursförklaring. Yrkanden om förtur som hittills inte har besvarats ska hanteras enligt den nya lagen. Checklistan kommer att kompletteras med yrkande om förtur. På allmänna avdelningen kommer Annika Sandström att fatta beslut i frågor om förtursförklaring. Följande rutiner föreslås:
>
> 1. Första gången en ansökan kommer in besvaras den enligt mallen nedan (om sökanden inte uttryckligen hänvisar till den nya lagen).
> 2. Andra gången i samma mål, eller om sökanden redan första gången uttryckligen begär förtursförklaring, föredras frågan för Annika (dag-

boksblad medtas). Om ansökan ska betraktas som en begäran om förtursförklaring ska ett administrativt ärende läggas upp. Ett formellt beslut ska fattas.

Utformning av svar vid begäran om förtursförklaring

Tillvägagångssätt enligt 1. ovan: När parten första gången begär att hans eller hennes mål ska handläggas med förtur kan ett svar formuleras på följande sätt.

Ni har begärt att detta mål handläggs med förtur.

Mål som inte ska handläggas med förtur ska som huvudregel avgöras i den ordning som bidrar till effektivitet och kvalitet i arbetet och i övrigt i den ordning som de kommit in till förvaltningsrätten. Detta framgår av förvaltningsrättens arbetsordning. I arbetsordningen finns också en lista med dels mål som enligt 17 § förvaltningsrättsinstruktionen är förtursmål, dels mål som annars är av förturskaraktär.

Ert mål omfattas inte av någon föreskriven förtur och kommer därför att tas upp till prövning enligt huvudregeln. Det är nu tyvärr inte möjligt att ge besked om när detta kommer att ske.

Jag beslutade att utreda frågan om förvaltningsrättens hantering av yrkanden om förtursförklaring i ett särskilt ärende (JO:s protokoll den 2 februari 2012 i dnr 5810-2011).

Utredning

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten som bereddes tillfälle att lämna upplysningar beträffande sina rutiner avseende hanteringen av ett yrkande om förtur. Domstolen anmodades vidare att redovisa sin bedömning av rutinernas förenlighet med lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol.

Förvaltningsrätten (lagmannen Mari Andersson) uppgav följande.

Jag har bett avdelningschefen Richard Ljungqvist att för avdelningens räkning besvara JO:s remiss. Jag hänvisar till hans yttrande och vill för egen del lägga till följande angående vår hantering av förtursförklaringar.

Våra rutiner

Redan innan lagen (2009:1058) om förtursförklaring trädde i kraft förekom det att en part begärde att vi skulle handlägga ett mål med förtur. Enligt vår erfarenhet var det ofta så att den enskilde begärde detta redan i överklagandeskriften eller relativt snart efter det att målet kommit in till domstolen och även om det inte hade tagit lång tid hos en beslutande myndighet. Vi funderade då över hur vi bäst skulle bemöta en sådan part. Vår tanke var att det fanns en risk för att parten blev förvånad och kanske till och med irriterad över att få ett beslut där vi avslog en begäran om förtursförklaring. Vi noterade också att det i författningskommentaren i den proposition som låg till grund för införandet av lagen (prop. 2008/09:213 s. 35) står att den part som anser att handläggningen blivit fördröjd i första hand bör vända sig till den ansvarige domaren för att undersöka möjligheterna till en snabbare handläggning. För att ge ett så bra bemötande som möjligt tog vi till oss detta och tänkte att vi i sådana situationer i stället skulle informera om hur vi kommer att hantera målet.

När jag nu läser de riktlinjer som fanns på den allmänna avdelningen delar jag Richard Ljungqvists uppfattning att utformningen är mindre lämplig, om den inte läses med omdöme. Vi har därför beslutat om nya rutiner som gäller på hela domstolen (som bifogats Richard Ljungqvists

yttrande) och informerat om dessa. Också dessa rutiner ska läsas med omdöme. Vi har nu valt att trycka på att det är viktigt att den ansvarige domaren involveras i handläggningen av en förfrågan om förtur.

Handläggningen i mål 23811-10

Jag anser i likhet med Richard Ljungqvist att med hänsyn till partens begäran och den tjänsteanteckning som finns i akten så borde vi ha hanterat begäran som en ansökan om förtursförklaring också med våra gamla riktlinjer. Jag beklagar att så inte skedde.

Chefsrådmannen, tillika avdelningschefen, Richard Ljungqvist yttrade följande.

JO:s remiss avser förvaltningsrättens rutiner i frågor om förtursförklaring. Frågan aktualiserades av åtgärder som vidtagits i mål 23811-10.

Inför detta yttrande har jag inhämtat synpunkter från rådmannen Hans Altsjö, som är chef på den enhet där det aktuella målet handlades. Själva rutinerna vid framställningar om förtursförklaring har vidare efter JO:s inspektion diskuterats vid ett möte med lagmannen och de chefsrådmän som beslutar i dessa ärenden. Frågan har därefter också behandlats i domstolens ledningsgrupp.

Min egen erfarenhet av dessa ärenden

Enligt förarbetena till lagen om förtursförklaring (prop. 2008/09:213 s. 26) ankommer det på domstolschefen att besluta i ärenden om förtursförklaring. Domstolschefen har emellertid getts en möjlighet att delegera beslutanderätten till någon som är anställd i domstolen. I förvaltningsrätten har lagmannen utnyttjat den möjligheten. En chefsrådman på varje avdelning har sålunda genom delegation getts rätt att besluta i dessa ärenden. På allmänna avdelningen var det fram t.o.m. den 31 augusti 2011 den biträdande avdelningschefen som prövade dessa ärenden. När hon därefter tillträdde en högre tjänst vid en annan domstol, fick avdelningschefen på allmänna avdelningen, dvs. jag, ansvaret för ärendena. Sedan den 1 mars 2012 svarar chefsrådmannen Anna Maria Åslundh-Nilsson för prövningen av dessa ärenden på avdelningen.

I samband med att jag i september 2011 tog över ansvaret för förtursförklaringsärendena inhämtade jag självfallet uppgifter om domstolens rutiner och praxis från min företrädare. Jag har hittills kommit att pröva omkring tio ansökningar om förtursförklaring.

Handläggningen i mål 23811-10

Enligt de riktlinjer som ställdes upp i samband med ikraftträdandet av lagen om förtursförklaring – Tillvägagångssätt vid begäran om förturshandläggning, ett dokument daterat den 5 mars 2010 som JO fått del av och bifogat remissen – skulle den första ansökan om förtur, om sökanden inte uttryckligen hänvisade till den nya lagen, besvaras med underrättelse om handläggningsordningen när målet inte var av förturskaraktär, en s.k. mjukis.

Det har inte nu gått att utreda de närmare omständigheterna i det aktuella målet. Mot bakgrund av innehållet i klagandens inlaga i målet, som kom in till förvaltningsrätten den 1 juni 2010, och innehållet i den tjänsteanteckning som upprättades av målets handläggare den 6 juni 2010, finner jag att klagandens begäran om förtur i målet borde ha behandlats som en ansökan enligt lagen om förtursförklaring, även med beaktande av då gällande riktlinjer.

De nu gällande riktlinjerna vid ansökningar om förtur

Lagmannen kallade de chefsrådmän som beslutar i fråga om förtursförklaringar till ett möte i början av februari i år. Avsikten med mötet var att stämma av erfarenheter från tillämpningen av lagstiftningen och diskutera rutinerna. Jag erbjöd mig vid mötet att upprätta ett nytt förslag till reviderade riktlinjer. Efter en remissomgång har sedan ledningsgruppen fastställt nya riktlinjer, som bifogas detta yttrande. Domstolens personal har muntligen informerats om innehållet i dokumentet. Det återfinns dessutom bland domstolens styrdokument och på de dömande avdelningarnas mappar på Doris.

Även om de tidigare gällande riktlinjerna enligt min mening var mindre lämpligt utformade, är det min bedömning att någon enskild inte torde ha gått miste om ett beslut om förtursförklaring på grund av riktlinjernas utformning.

Genom de förtydligade anvisningarna om vilka framställningar om förtur som bör prövas enligt lagen och med de klara rutiner som numera finns för handläggningen, anser jag att förvaltningsrätten nu har säkerställt att lagens intentioner följs.

Rutiner vid begäran om förtur

Den 1 januari 2010 trädde lagen (2009:1058) om förtursförklaring i kraft (prop. 2008/09:213). I 1 § anges följande:

Om handläggningen av ett mål eller ärende har oskäligt fördröjts, ska domstolen efter skriftlig ansökan från en enskild part förklara att målet eller ärendet ska handläggas med förtur i domstolen (förtursförklaring).

Vid bedömningen av om handläggningen har oskäligt fördröjts ska det särskilt beaktas

1. hur komplicerat målet eller ärendet är,
2. hur parterna agerat under förfarandet,
3. hur myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet, och
4. sakens betydelse för sökanden.

En ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt.

Lagen avser alltså endast skriftliga ansökningar. Ansökan behöver inte vara undertecknad och den behöver inte innehålla ett bestämt yrkande om förtursförklaring. I följande fall bör en begäran om förtur behandlas som en ansökan enligt lagen:

1. När det i ansökan uttryckligen hänvisas till lagen eller yrkas förtursförklaring.
2. När sökanden gör gällande att målet eller ärendet har oskäligt fördröjts.
3. När någon begär förtur utan att 1 eller 2 är för handen och handläggningstiden hos förvaltningsrätten är över ett år.

När en skriftlig begäran om förtur kommer in till domstolen, ska ansvarig domare omgående underrättas om detta. Om domaren finner att ansökan bör betraktas som en ansökan enligt lagen, lämnar domaren handläggaren ett besked om hur han eller hon anser att ansökan bör besvaras. Handläggaren upprättar därefter ett skriftligt beslutsförslag i ärendet. Frågan behandlas som ett administrativt ärende. Ärendenummer erhålls av lagmannens sekreterare Mariana Zingmark.

Beslutande i frågor om förtursförklaring är på allmänna avdelningen chefsrådmannen Anna Maria Åslundh-Nilsson, på migrationsavdelningen chefsrådmannen Peter Enander och på skatteavdelningen chefsrådmannen Christian Groth. När det finns ett beslutsförslag föredrar handläggaren ärendet för den ansvariga chefsrådmannen. Skulle han eller hon vara för-

hindrad att besluta i ärendet, föredras detta för lagmannen eller den tjänstgörande lagmannen.

Observera att dessa ärenden ska handläggas skyndsamt!

– – –

När begäran om förtur inte bedöms vara en ansökan enligt lagen kan följande underrättelse skickas till den part som begärt förtur.

Du har begärt att detta mål ska handläggas med förtur.

I förvaltningsrättens arbetsordning finns en förteckning med dels mål som enligt 17 § förvaltningsrättsinstruktionen är förtursmål, dels mål som annars är av förturskaraktär. Av arbetsordningen framgår vidare att huvudregeln är att mål som inte ska handläggas med förtur ska avgöras i den ordning som bidrar till effektivitet och kvalitet i arbetet och i övrigt i den ordning som de kommit in till förvaltningsrätten.

Ditt mål omfattas inte av någon föreskriven förtur och kommer därför att tas upp till prövning enligt huvudregeln. Det är nu tyvärr inte möjligt att ge besked om när detta kommer att ske.

I ett beslut den 4 februari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Enligt 1 § lagen om förtursförklaring i domstol kan domstolen efter en skriftlig ansökan från den enskilde förklara att målet eller ärendet ska handläggas med förtur i domstolen. Även innan lagen fanns förekom det naturligtvis att parter vände sig till domstolen för att på olika sätt försöka skynda på handläggningen av sina mål och ärenden. Syftet med de riktlinjer som redovisas i förvaltningsrättens svar till JO är att skilja sådana förfrågningar och framställningar från ansökningar som ska handläggas enligt lagen om förtursförklaring.

Ärenden om förtursförklaring är att betrakta som förvaltningsärenden. Förvaltningslagen (1986:223) är tillämplig på förfarandet. Förvaltningslagens allmänna regler om myndigheternas serviceskyldighet (4 §) gäller när ett ärende inleds. Då den enskilde vill ta initiativ till ett ärende är myndigheten alltså enligt 4 § skyldig att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I 7 § stadgas vidare att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Ett bifall till en ansökan om förtursförklaring innebär som nämnts att den enskilde får en förklaring om att målet eller ärendet ska handläggas med förtur. Om den enskilde skriver till domstolen och begär att målet ska handläggas med förtur, finns det enligt min mening knappast några möjligheter att tolka hans eller hennes begäran på något annat sätt än att det är en framställning som ska handläggas enligt lagen om förtursförklaring i domstol. Att domstolen bedömer framställningen som grundlös spelar härvid ingen roll. Även grundlösa ansökningar ska handläggas, låt vara att de då kommer att avslås.

Som förvaltningsrätten påpekat uttalas i förarbetena till lagen om förtursförklaring i domstol att den part som anser att hanteringen blivit fördröjd i första hand bör vända sig till den ansvarige domaren för att undersöka möjligheterna till en snabbare behandling. Och det förekommer naturligtvis i

domstolarna ansökningar och förfrågningar där det står klart att det inte är fråga om framställningar enligt lagen om förtursförklaring i domstol. Exempelvis kan den enskilde helt enkelt fråga hur lång tid det kan tänkas ta innan målet blir avgjort. En sådan fråga bör domstolen naturligtvis besvara utan att fundera över om den ska tolkas som en begäran om förtursförklaring.

Dessutom förekommer det fall där det inte är lika klart vad den enskilde önskar. Han eller hon kan exempelvis begära att målet ska handläggas snabbt utan att använda ordet ”förtur”. Om domstolen är osäker på vad den enskilde menar, är den enligt min mening skyldig att genom att ta kontakt med den enskilde försöka ta reda på detta. Det följer av de regler i förvaltningslagen som jag redovisat.

Det sagda innebär att jag är kritisk till hur förvaltningsrätten utformade sitt svar till klaganden den 24 juni 2010. Domstolen borde ha handlagt frågan som ett ärende om förtursförklaring. När det gäller domstolens riktlinjer är det min uppfattning att både de gamla eller de nya riktlinjerna riskerar att leda till att personer som vill få en ansökan om förtursförklaring prövad inte får det.

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att den inte har handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag

(Dnr 681-2012)

Beslutet i korthet: Ett s.k. konverteringsbeslut enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård ska underställas förvaltningsrätten. Den åttadagarsfrist som gäller för handläggning av andra mål enligt lagen omfattar även underställda konverteringsbeslut. Förvaltningsrätten kritiseras för att inte ha hanterat ett konverteringsbeslut i enlighet med denna åttadagarsfrist.

Initiativet

Jag genomförde den 30 november–2 december 2011 en inspektion vid Förvaltningsrätten i Stockholm.

Vid granskningen kunde jag konstatera att handläggningen vid domstolen av mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), där s.k. konverteringsbeslut underställdes förvaltningsrättens prövning i enlighet med 12 § första stycket och där konverteringsbeslutet inte åtföljdes av en ansökan om fortsatt vård enligt 12 § andra stycket, varierade. I ett mål (22410-11) hade inte handläggningstiden enligt 35 § andra stycket förlängts när ett beslut inte meddelades inom åtta dagar, men i ett annat mål (23223-11) hade två sådana förlängningsbeslut meddelats.

Jag beslutade att till utredning i ett särskilt ärende ta upp frågan om 35 § andra styckets tillämplighet i mål där chefsöverläkaren underställt ett beslut i enlighet med 12 § första stycket men därefter inte ansökt om fortsatt vård enligt 12 § andra stycket.

Utredning

Handlingar i förvaltningsrättens mål 22410-11 och 23223-11 tillfördes JO:s akt.

Därefter anmodades förvaltningsrätten att lämna upplysningar om vilka överväganden domstolen hade gjort i mål 22410-11 och 23223-11 i fråga om beslut om förlängning enligt 35 § andra stycket. Domstolen skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Förvaltningsrätten (lagmannen Mari Andersson) kom in med ett yttrande, till vilket var fogat en bilaga. I bilagan hade de domare som handlade de två målen, förvaltningsrättsfiskalen Terese Danielsson respektive rådmannen Ingrid Utne, i samråd med sina enhetschefer, rådmannen Magnus Åhammar och chefsrådmannen Anna Maria Åslundh-Nilsson, redovisat sina överväganden.

Mari Andersson uppgav följande.

> Som framgår av det bilagda yttrandet är rättsläget oklart om huruvida det krävs s.k. förlängningsbeslut när ett underställningsbeslut (konverteringsbeslut) inte följs av en ansökan av chefsöverläkaren om fortsatt vård. Någon uttrycklig bestämmelse finns inte som anger att det i ett sådant fall krävs ett förlängningsbeslut när domstolens beslut i konverteringsfrågan inte meddelas inom åtta dagar. Inte heller ger lagens förarbeten någon säker vägledning i frågan. Det har uppenbarligen överlämnats till rättstillämpningen att avgöra detta.
>
> I de två aktuella målen har ansvariga domare gjort olika bedömningar och de har klart och tydligt redovisat sina skäl för sina olika ställningstaganden. Jag kan inte se att någon av dem kan klandras i sammanhanget.
>
> Som jag ser det står det emellertid klart att domstolen, om ett konverteringsbeslut inte inom fyra dagar följs av en ansökan om fortsatt vård, endast har att pröva om konverteringsbeslutet var lagligt, dvs. göra en laglighetsprövning. Patienten är därvid inte längre föremål för ett frihetsberövande men bör likväl beredas tillfälle att yttra sig i målet. Någon åttadagarsfrist torde inte gälla i denna situation, bara det allmänna skyndsamhetskravet. På grund av detta och med beaktande av hur lagtexten i 35 § LPT är utformad anser jag för min del att övervägande skäl talar för att det i dessa fall inte krävs ett förlängningsbeslut för det fall prövningen inte kan ske inom åtta dagar.
>
> Även om prövningen i den här aktuella frågan är att betrakta som en rättstillämpningsfråga där domare kan komma att göra olika bedömningar, anser jag att strävan bör vara att rutinerna i domstolen i detta hänseende är enhetliga. Jag avser därför att låta göra ett förtydligande i den lathund som omnämns i det bifogade yttrandet.
>
> Jag har i detta ärende samrått med chefsrådmännen Christian Groth och Richard Ljungqvist.

I bilagan angavs följande.

> JO har beslutat att till utredning i ett särskilt ärende ta upp frågan om 35 § andra styckets tillämplighet i mål där chefsöverläkaren underställt beslut enligt 12 § första stycket men därefter inte ansökt om fortsatt vård. Förvaltningsrätten har i ett mål (22410-11) inte fattat något beslut om förlängning av tid, medan förvaltningsrätten i ett annat mål (23223-11) har meddelat beslut om att förlänga tiden för målets avgörande.
>
> I 35 § andra stycket LPT anges följande.

> Ett mål hos en förvaltningsrätt skall tas upp till avgörande inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om det behövs ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt. Förvaltningsrätten får även i fall som avses i 12 § första stycket förlänga den tid inom vilken prövningen skall ske, om chefsöverläkaren gör en ansökan enligt andra stycket i samma paragraf.
>
> Föreskrifterna i första och andra meningen gäller inte mål som avses i 33 § första stycket 2.

I förvaltningsrättens interna arbetsmaterial i form av lathund benämnd ”*Inledande handläggning av de typer av psykiatrimål som är vanligast förekommande i förvaltningsrätten*” anges i punkt 1.4 bl.a. följande.

> Observera att det vid konvertering kan ifrågasättas om någon åttadagarsfrist för att ta upp målet till avgörande gäller (åttadagarsfristen gäller nämligen vid ansökan eller överklagande, se ovan, och alltså inte vid underställning). Indirekt kan man dock av 35 § LPT utläsa att lagstiftaren anser att åttadagarsfristen gäller vid konvertering, när man anger att förvaltningsrätten i konverteringsfallet får förlänga den tid inom vilken prövningen ska ske, om chefsöverläkaren gör en ansökan enligt 12 § andra stycket LPT. Att lagstiftaren är av denna uppfattning framgår även av förarbetena (se prop. 1999/2000:44 s. 71 och 121).

Den obligatoriska domstolsprövningen i konverteringsfall infördes den 1 juli 2000. I samband med detta ändrades också 35 § andra stycket LPT. Första meningen ändrades dock inte. I prop. 1999/2000:44 föreslår lagstiftaren att om en ansökan om fortsatt vård lämnas in ges länsrätten möjlighet att förlänga den tidsfrist inom vilken prövningen av själva konverteringsbeslutet måste ske (s. 71). I författningskommentaren till 35 § andra stycket LPT anges bl.a. följande (s. 121).

> I de situationer där, beträffande samma patient, både ett konverteringsbeslut underställs länsrättens prövning och en ansökan om medgivande till fortsatt tvångsvård ges in kan länsrätten komma att, på grund av tidsfristen om åtta dagar, tvingas till att hålla två förhandlingar inom några dagar. Detta synes omotiverat. Därför införs en möjlighet till undantag från åttadagarsregeln så att länsrätten ges möjlighet att vid ett och samma tillfälle pröva bägge frågorna.

Frågan är således om åttadagarsfristen bör tillämpas vid underställningar av konverteringsbeslut utan efterföljande ansökan om vård, trots att det inte införts i lagtexten att en sådan ska gälla även vid underställningar.

Om någon ansökan om fortsatt vård inte inkommer till förvaltningsrätten från chefsöverläkaren upphör tvångsvården enligt 28 § LPT. En laglighetsprövning av konverteringsbeslutet ska dock ändå ske. Vid införandet av den skärpta domstolsprövningen i konverteringsfallen yttrade lagrådet bl.a. att det framstod som om länsrätterna skulle få ett inte obetydligt antal mål, där förfarandet är förhållandevis omständligt och där det ofta kanske inte finns något intresse hos patienten själv att få konverteringsbeslutet omprövat, eftersom det inte längre ligger till grund för ett frihetsberövande (prop. 1999/2000:44, bilaga 5 s. 172). För att möjliggöra en hantering som är väl anpassad till det aktuella ärendet infördes därför i dessa fall lättnader bl.a. i reglerna om muntlig förhandling (36 § LPT) och om domförhet vid förvaltningsrätten med en lagfaren domare ensam (18 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar) (prop. 1999/2000:44 s. 71). Vidare förordnas offentligt biträde i mål gällande prövning av konverteringsbeslut endast om beslutet har överklagats (38 a § LPT).

Nedan redovisas de överväganden som ordförandena gjorde i målen.

Mål 22410-11

Att det allmänna skyndsamhetskravet gäller i de fall då en underställning inte åtföljs av någon ansökan om fortsatt vård – men inte den specifika tidsfristen om åtta dagar – är i linje med ovan nämnda lättnadsregler samt den praktiska hanteringen och handläggningen vid förvaltningsrätten. Behovet av en snabb prövning inom en viss tidsfrist måste anses större i de fall då den enskilde faktiskt är föremål för tvångsvård. Vidare tillgodoses rättssäkerhetsaspekterna genom att målet handläggs skyndsamt och en sakprövning av konverteringsbeslutet alltid sker även om tvångsvården har upphört vid tidpunkten för förvaltningsrättens prövning. I detta sammanhang bör framhållas att det av regeringsformens 11 kap. 2 § framgår att bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter och om rättegång ska meddelas i lag.

Mot bakgrund av att det inte framgår av lagtexten att någon åttadagarsfrist gäller vid underställningar gjordes i mål nr 22410-11 bedömningen, efter samråd med handledaren och enhetschefen, att någon åttadagarsfrist inte gällde och att något beslut om förlängning av tiden för målets avgörande inte behövde fattas. Det bedömdes även att det inte fanns anledning att anta att en tidsfrist om åtta dagar ändå skulle tillämpas (trots att en sådan tidsfrist inte framgår uttryckligen av lagtexten) eftersom den enskilde då inte var föremål för tvångsvård. Vidare stärktes denna uppfattning efter kontakt med andra enheter på förvaltningsrättens allmänna avdelning som bekräftade att en sådan hantering av dessa mål är bruklig vid förvaltningsrätten. Det bör understrykas att målet naturligtvis handlades i enlighet med det allmänna skyndsamhetskravet i 35 § första stycket LPT.

Avslutningsvis kan beträffande det som anges i förvaltningsrättens lathund punkt 1.4, att man indirekt av 35 § LPT kan utläsa att lagstiftaren anser att åttadagarsfristen gäller vid konvertering, påpekas att detta gäller under förutsättning att chefsöverläkaren inkommit med en ansökan enligt 12 § andra stycket LPT och den enskilde därmed är under tvångsvård. Att lagstiftaren skulle anse att en åttadagarsfrist gäller vid underställning av konverteringsbeslut då chefsöverläkaren inte inkommit med någon ansökan om fortsatt tvångsvård och tvångsvården därför upphört, kan inte utläsas varken direkt eller indirekt.

Mål 23223-11

I det aktuella målet fattades konverteringsbeslutet den 20 november 2011 och underställdes förvaltningsrätten den 21 november 2011. Den 22 november 2011 fattades beslut om förlängning av tidsfristen till den 30 november 2011. Den 23 november 2011 fattade chefsöverläkaren beslut om att tvångsvården skulle upphöra. Detta beslut kom in till domstolen samma dag. Mot bakgrund av att det ansågs viktigt att patienten fick en möjlighet att yttra sig över det underställda beslutet och att tiden för yttrande bestämdes till senast den 2 december 2011 fattades ett beslut om förlängning av tidsfristen till den 6 december 2011. De överväganden som låg till grund för beslutet om förlängning av tidsfristen var att den tidsfrist på åtta dagar som föreskrivs i 35 § LPT när det gäller domstolens handläggning av ansökningar och överklaganden även gäller när domstolen prövar ett underställt beslut. Formuleringen i tredje meningen i andra stycket i paragrafen ger visst utrymme för olika tolkningar av bestämmelsen. Starka rättssäkerhetsskäl talar för att tolka att kravet på skyndsam handläggning även gäller när ett underställt beslut som inte åtföljs av en ansökan om fortsatt vård ska prövas. Det måste ligga i både patientens och chefsöverläkarens intresse att beslutet om tvång prövas skyndsamt. Ett aktivt ställningstagande till förlängning av tidsfristen innebär att kravet på skyndsam handläggning säkerställs.

I ett beslut den 5 februari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

Av 12 § första stycket LPT framgår att när en chefsöverläkare har beslutat om sluten psykiatrisk tvångsvård enligt 11 § ska detta beslut senast dagen därpå underställas förvaltningsrättens prövning. I 12 § andra stycket anges att om chefsöverläkaren anser att tvångsvården bör fortsätta, ska han eller hon senast inom fyra dagar från dagen för sitt beslut ansöka hos förvaltningsrätten om medgivande till fortsatt vård.

Enligt 35 § första stycket ska mål enligt lagen handläggas skyndsamt. Av andra stycket samma bestämmelse framgår bl.a. att ett mål hos en förvaltningsrätt ska tas upp till avgörande inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om det behövs ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt. Förvaltningsrätten får även i fall som avses i 12 § första stycket förlänga den tid inom vilken prövningen av ett underställt beslut ska ske, om chefsöverläkaren gör en ansökan om medgivande till fortsatt vård enligt andra stycket i samma paragraf.

Av förarbetena till bestämmelserna, proposition 1999/2000:44 (s. anges nedan), framgår bl.a. följande.

> s. 71: I de fall som chefsöverläkaren anser att det föreligger ett fortsatt behov av tvångsvård skall han som ovan nämnts inom fyra dagar hos länsrätten ansöka om fortsatt tvångsvård. Några förändringar av denna bestämmelse föreslås inte. Detta innebär att chefsöverläkaren måste, dels inom en dag från konverteringsbeslut underställa detta beslut länsrättens prövning, dels inom fyra dagar ansöka om fortsatt tvångsvård. Så som t.ex. Länsrätten i Stockholm har påpekat kan detta, i kombination med de tidsfrister som gäller för länsrättens handläggning, leda till vissa svårigheter. Regeringen föreslår därför att om en ansökan om fortsatt vård lämnas in ges länsrätten möjlighet att förlänga den tidsfrist inom vilken prövningen av själva konverteringsbeslutet måste ske. Detta för att möjliggöra en gemensam handläggning av målen.
>
> s. 117: Ett konverteringsbeslut skall alltid underställas länsrättens prövning och prövas i sak av länsrätten, således även i de fall då patienten vid tidpunkten för länsrättens prövning vårdas frivilligt eller har skrivits ut från sjukvårdsinrättningen. Anser chefsöverläkaren att vården skall fortsätta skall han inom fyra dagar från konverteringsbeslutet ansöka hos länsrätten om detta. Länsrätten skall alltid pröva själva konverteringsbeslutet. Det gäller även om ansökan om fortsatt tvångsvård har getts in. Inget hindrar dock att frågan om vården skall fortsätta prövas samtidigt med konverteringsfrågan. Såsom framgår av förslaget till tillägg i 35 § finns möjligheter till undantag från åttadagarsregeln då länsrätten har att pröva både ett konverteringsbeslut och frågan om fortsatt tvångsvård beträffande samma patient.
>
> s. 120: I de situationer där, beträffande samma patient, både ett konverteringsbeslut underställs länsrättens prövning och en ansökan om medgivande till fortsatt tvångsvård ges in kan länsrätten komma att, på grund av tidsfristen om åtta dagar, tvingas till att hålla två förhandlingar inom några dagar. Detta synes omotiverat. Därför införs en möjlighet till undantag från åttadagarsregeln så att länsrätten ges möjlighet att vid ett och samma tillfälle pröva bägge frågorna.

s. 172 (lagrådets yttrande): Lagrådet anser emellertid att det är tveksamt om det är ändamålsenligt att konverteringsbeslut alltid skall underställas länsrättens prövning. Det har vid föredragningen i Lagrådet upplysts att cirka 40 % av konverteringsfallen inte följs av en ansökan om fortsatt tvångsvård (se nuvarande 12 § LPT som motsvaras av 12 § andra stycket i lagförslaget). Tvångsvården pågår i dessa fall i högst fyra dagar. Om patienten vid länsrättens prövning efter underställning av konverteringsbeslutet inte längre är föremål för tvångsvård synes bestämmelserna i 36 och 37 §§ LPT, inte minst efter föreslagen ändring i sistnämnda paragraf, vara mindre väl utformade för förfarandet i länsrätten. Det framstår mot bakgrund av det anförda som om länsrätterna enligt remissförslaget skulle få ett inte obetydligt antal mål, där förfarandet är förhållandevis omständligt och där det ofta kanske inte finns något intresse hos patienten själv att få konverteringsbeslutet omprövat, eftersom det inte längre ligger till grund för ett frihetsberövande. En lösning av det problem som nu har diskuterats är att inte göra underställning absolut obligatorisk utan vara beroende av patientens önskan om en omprövning i domstol. En annan lösning är att införa nya handläggningsregler för fall där ett konverteringsbeslut har underställts men där ansökan om fortsatt tvångsvård inte görs. Sådana nya handläggningsregler kan t.ex. innebära skriftligt förfarande utan sakkunnig och med endomarhandläggning som huvudprincip.

Bedömning

Som framgår av 12 § första stycket LPT ska ett s.k. konverteringsbeslut enligt 11 § underställas förvaltningsrättens prövning och prövas i sak av förvaltningsrätten. Detta gäller oavsett om tvångsvården vid förvaltningsrättens prövning övergått till frivillig vård eller om chefsöverläkaren ansökt om fortsatt tvångsvård enligt 12 § andra stycket eller t.o.m. om patienten har skrivits ut från sjukvårdsinrättningen.

Bestämmelser om handläggningen i domstol av mål enligt LPT finns i 34–49 §§ samma lag. Av 35 § framgår att alla mål enligt lagen ska handläggas skyndsamt. Det finns vidare i samma bestämmelse föreskrivet att ett mål hos en förvaltningsrätt ska tas upp till avgörande inom åtta dagar från det att ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten.

Förvaltningsrätten har i sitt remissvar ifrågasatt om åttadagarsfristen är tillämplig i mål där ett konverteringsbeslut underställts förvaltningsrättens prövning men där chefsöverläkaren därefter inte inkommer med en ansökan om medgivande till fortsatt vård.

Fram till den 1 juli 2000 fanns det två sätt att anhängiggöra mål om psykiatrisk tvångsvård i domstol: ansökan och överklagande. I 35 § andra stycket första meningen LPT föreskrevs att målen i en länsrätt skulle tas upp till avgörande inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till domstolen. Denna bestämmelse avsåg alla mål enligt lagen eftersom ansökan och överklagande var de enda sätten som fanns att väcka en fråga i domstol. Ingen tvekan kunde alltså råda om att domstolen hade åtta dagar på sig om det inte fanns något skäl till förlängning av tiden. Den 1 juli 2000 ändrades lagen och det tillkom ett nytt sätt att anhängiggöra ett mål i domstolen, nämligen genom underställning enligt 12 § LPT. Men bestämmelsen i 35 § andra stycket första meningen LPT ändrades inte. Där anges fortfarande som

huvudregel att domstolen har åtta dagar på sig från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till domstolen.

Av de uttalanden som gjordes i proposition 1999/2000:44, vilka har redovisats i det föregående, framgår emellertid med all önskvärd tydlighet att lagstiftaren har varit av den uppfattningen att även mål som anhängiggörs genom underställning ska tas upp till avgörande inom åtta dagar från det att konverteringsbeslutet kom in till domstolen. Lagstiftaren har, enligt min tolkning, utgått ifrån att uttrycken ”ansökan” och ”överklagande” även innefattar underställningsfallen. Det har heller ingen betydelse om det har kommit in en ansökan om fortsatt vård eller inte; åttadagarsfristen gäller ändå. Om chefsöverläkaren ansöker om fortsatt vård, kan domstolen emellertid förlänga den tid inom vilken prövningen ska ske med stöd av tredje meningen i 35 § andra stycket LPT.

Förvaltningsrättens mål 22410-11 gällde prövning av ett av chefsöverläkaren underställt konverteringsbeslut. Beslutet åtföljdes inte av en ansökan om fortsatt tvångsvård av patienten. Av dagboksblad och förvaltningsrättens remissvar har framkommit att målet inte togs upp till avgörande inom åtta dagar från det att underställningen kom in till domstolen. Inte heller beslutade domstolen om någon förlängning av denna tidsfrist. Förvaltningsrättens mål 23223-11 gällde också prövning av ett underställt konverteringsbeslut. Inte heller i detta fall åtföljdes konverteringsbeslutet av en ansökan om fortsatt tvångsvård. Målet togs inte upp till avgörande inom åtta dagar från det att underställningen kom in till domstolen, men under handläggningen fattades två beslut om förlängning av tiden enligt 35 § andra stycket.

Som framgått ovan anser jag att åttadagarsfristen i 35 § har varit tillämplig i de angivna målen. Då chefsöverläkaren inte i något fall ansökte om fortsatt tvångsvård enligt 12 § andra stycket har det endast funnits förutsättningar att förlänga handläggningstiden med stöd av 35 § andra stycket om det behövdes ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gjorde detta nödvändigt. Med anledning av vad förvaltningsrätten har anfört som skäl till förlängningsbesluten i mål 23223-11 finner jag inte anledning att rikta kritik mot domstolen för att inte ha avgjort det målet inom åttadagarsfristen. När det gäller mål 22410-11 bör förvaltningsrätten däremot kritiseras för att varken ha fattat beslut om förlängning av denna tidsfrist eller ha prövat konverteringsbeslutet i sak inom åttadagarsfristen.

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av åberopad muntlig bevisning

(Dnr 680-2012)

Beslutet i korthet: En part hade åberopat vittnesförhör i ett mål i förvaltningsrätten. I stället för att ta ställning till huruvida vittnesförhören skulle tillåtas och i så fall kalla vittnena till den muntliga förhandlingen, lade domstolen ansvaret att ta med vittnena på parten. I sitt svar till JO förklarade förvaltningsrätten att det inte är helt ovanligt att parterna uppmanas att ta med de vittnen som åberopas. I beslutet konstateras att det är domstolen som ska kalla vittnen. Förvaltningsrätten kritiseras för att ha använt sig av ett förfarande som saknar stöd i lag. Förvaltningsrätten får också kritik för att ha underrättat parten om att förhandlingen skulle hållas även om vittnena uteblev.

Initiativet

Vid JO:s inspektion på Förvaltningsrätten i Stockholm den 30 november–2 december 2011 uppmärksammades domstolens handläggning av ett mål om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. I målet (22038-10) hade klagandens ombud den 27 april 2010 åberopat förhör med två personer för att styrka klagandens vårdbehov. Den 12 oktober 2011 kallade förvaltningsrätten parterna till förhandling den 27 oktober samma år. I akten återfanns en tjänsteanteckning dagtecknad den 20 oktober, också samma år, enligt vilken handläggaren i målet hade underrättat ombudet att domstolen inte kommer att kalla några vittnen, att det är upp till ombudet att ta med sig de som han vill ska vittna samt att förhandlingen kan hållas även vid vittnens utevaro.

Jag beslutade att utreda frågan om domstolens rutiner avseende kallelser av vittnen till muntlig förhandling i ett särskilt ärende (JO:s protokoll från inspektionen, daterat den 2 februari 2012, dnr 5810-2011, vilket finns tillgängligt på JO:s webbplats; www.jo.se).

Utredning

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten som anmodades att lämna upplysningar om domstolens rutiner avseende kallelser av vittnen till muntlig förhandling. Domstolen skulle vidare redovisa vilka överväganden som gjorts i fråga om rutinernas förenlighet med bestämmelsen i 25 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och den däri gjorda hänvisningen till 36 kap. 7 § rättegångsbalken.

Förvaltningsrätten (lagmannen Mari Andersson) uppgav följande.

> Jag har frågat de tre avdelningscheferna på domstolen om respektive avdelnings rutiner för hur man kallar vittnen till muntliga förhandlingar. Chefsrådmannen Richard Ljungqvist på allmänna avdelningen har för sin del lämnat ett yttrande, som jag bifogar. Till hans yttrande bifogas ett yttrande från enhetschefen på den enhet där det aktuella målet finns, rådmannen Hans Altsjö, om överväganden i det aktuella målet.

Avdelningschefen på migrationsavdelningen har uppgett att på den avdelningen skickar domstolen kallelsen direkt till vittnen, dvs. man kallar inte via ombud. Rutiner för detta finns i avdelningens kanslihandbok och dessa överensstämmer med reglerna i rättegångsbalken. Det händer dock att klaganden eller dennes ombud ringer i nära anslutning till förhandlingen och påkallar vittnesförhör. För att undvika att förhandlingen måste flyttas för att vi skall hinna kalla vittnet ber vi klaganden/ombudet att ta med sig vittnet. Om vi hinner underrättas Migrationsverket om den åberopade bevisningen och vad den avser att styrka.

Avdelningschefen på skatteavdelningen har uppgett att på den avdelningen används båda metoderna att kalla vittnen som åberopas av den enskilde. Bakgrunden till att parten/ombud ombeds att ta med vittnen är i allt väsentligt densamma som redovisas i yttrandet från chefsrådman Richard Ljungqvist. Till detta kommer att erfarenheten vid avdelningen visar att det inte är ovanligt att yrkanden om vittnesbevisning framställs sent i processen och inte sällan någon eller några dagar innan tidpunkten för en utsatt muntlig förhandling. För att undvika att förhandlingen ställs in har det blivit allt vanligare på avdelningen att ombudet ombeds att se till att åberopade vittnen infinner sig vid förhandlingen. Det har visat sig att parten/ombudet kan ha lättare att nå de åberopade vittnena. För att driva fram målen på ett effektivt sätt till avgörande används metoden även i fall då yrkandet om muntlig bevisning framställts redan i samband med att målet har anhängiggjorts hos domstolen. Om ombudet inte anser att det är lämpligt skickar domstolen kallelse direkt till vittnena. Oavsett vilket förfarande som tillämpas vinnlägger sig alltid avdelningen om att motparten får kännedom om den åberopade bevisningen och vad den avser att styrka. Avdelningschefen har förklarat att han i likhet med Richard Ljungqvist finner anledning att på sin avdelning erinra om rättsreglerna på området samt initiera en diskussion om vad som är lämpliga rutiner utifrån omständigheterna i enskilda fall.

Mitt yttrande

Min bedömning är att hanteringen, som den dokumenterats i det aktuella målet, har varit mycket olycklig. Självklart borde den enskilde parten ha fått ett bättre besked ifrån domstolen än som framgår av den tjänsteanteckning som finns i målet. Självklart måste också motparten få kännedom om att den enskilde parten kommer att ta med sig några personer som åberopas som vittnen, som eventuellt kommer att höras som vittnen och i så fall vilket bevistemat är. Vidare borde de åberopade vittnena ha upplysts om innehållet i reglerna i 36 kap. 7 § RB.

Jag vill hänvisa till Richard Ljungqvists yttrande som, enligt min mening, på ett välavvägt sätt jämför förhållandena vid allmän domstol med förvaltningsdomstol. Jag tror att det ligger mycket i det Richard Ljungqvist skriver att vi på förvaltningsdomstolarna försöker att bemöta parterna på ett inte allt för formellt sätt och vi försöker ge dem så bra service som möjligt. Vi är regelmässigt angelägna om att inte minst de enskilda parterna ska få höra vittnen som de vill åberopa. Ibland vet vi inte om det åberopade vittnet verkligen ska behandlas som vittne, t.ex. när en släkting ska beskriva parten och dennes problem. Då kan det utredas vid förhandlingen om det är lämpligt att personen hörs som vittne. Ibland använder vi förfarandet att den enskilde ombeds ta med vittnen för att förhindra att vi ska tvingas ställa in en förhandling, för att den enskilde inte ska behöva vänta på att målet ska avgöras. Det är dock självklart så att dessa praktiska hanteringssätt inte får leda till att vi inte tillämpar de regler som gäller på ett korrekt sätt. Jag delar Richard Ljungqvists och Hans Altsjös inställning att det endast i undantagsfall bör förekomma att vi uppmanar en part att ta med sig ett vittne. Jag har därför anmodat avdelningscheferna på de tre

avdelningarna att erinra sina medarbetare om rättsreglerna på området och att föra ut detta bl.a. genom rutindiskussioner bland personalen.

Chefsrådmannen, tillika avdelningschefen, Richard Ljungqvist uppgav följande.

I fråga om de överväganden som gjorts i det mål som JO uppmärksammat vid sin inspektion (22038-10) hänvisar jag till enhetschefen Hans Altsjös yttrande. Enligt vad jag har kunnat förstå har det förekommit brister i handläggningen i fråga om de i målet begärda vittnesförhören.

Beträffande JO:s fråga om förvaltningsrättens rutiner avseende kallelser av vittnen till muntlig förhandling får jag för egen del anföra följande.

I 25–27 §§ förvaltningsprocesslagen (FPL) finns bestämmelser om vittnen i förvaltningsprocessen. I 25 § FPL hänvisas till vissa paragrafer i 36 kap. rättegångsbalken (RB). Angivna lagrum utgör självfallet grunden för de rutiner som förvaltningsrätten har att tillämpa vid kallelse av vittnen.

I stora delar överensstämmer regleringen av formerna för kallelse av vittnen i förvaltningsdomstolarna och i de allmänna domstolarna. I Wennergrens kommentar till FPL (5:e upplagan 2005) pekas emellertid på en del förhållanden, som måhända skiljer från förhållandena i allmän domstol. Bl.a. framhålls möjligheten till muntliga kontakter för att komplettera det skriftliga utredningsmaterialet, som ju är processmaterial i målen (s. 241). Vidare anges att begreppet vittne i förvaltningsprocessrätten är mycket vidsträckt (s. 250) och att regleringen rörande ed är olika i FPL och RB (s. 251 f). Det anges också att grundregeln att förhöret hålls av rätten ofta torde tillämpas (s. 254). Det kan också noteras att reglerna för ersättning till vittnen inte är lika i förvaltningsdomstol och i allmän domstol.

Bestämmelserna i fråga om vem som får åberopa vittnen har dessutom getts olika utformning i FPL och RB. Det utredningsansvar som rätten har enligt FPL är mer vidsträckt än det som gäller enligt RB, vilket kan leda till att rätten ex officio kanske oftare förordnar om förhör med vittne eller sakkunnig. Gränsdragningen mellan vittne och sakkunnig är för övrigt något flytande i förvaltningsprocessen (se Wennergren s. 235). Vissa personer, t.ex. företrädare för socialnämnd, övervakare och liknande, hörs dessutom ofta inte som vittnen eller sakkunniga utan deras medverkan sker formlöst (s. 244). Bestämmelserna om när rätten får avvisa bevisning har också getts olika utformning i FPL och RB. I 8 § FPL anges bara helt kort att överflödig utredning får avvisas. Bestämmelsen i RB 35:7 är betydligt mer preciserad.

De skillnader som föreligger i fråga om utredningsskyldighet, bevisning i allmänhet och vittnesbevisning har måhända lett till att förvaltningsrätterna har intagit en lite friare tillämpning av bestämmelserna än den som förekommer i brottmål och i vart fall dispositiva tvistemål. Det är sålunda inte helt ovanligt att parterna, när de i skrift åberopat vittnesförhör i målen, uppmanas att själva se till att de åberopade personerna infinner sig till förhandlingen. Ett skäl till denna ordning är de korta tidsfristerna i vissa måltyper eller att framställningen om vittnesförhör kommer så sent att det är svårt att delge vittnena kallelsen till förhandlingen. Ett annat skäl har uppgetts vara att det inte sällan är fråga om sådana ”karaktärsvittnen”, som är på olika sätt närstående till parten och beträffande vilka det är oklart om de verkligen har något att tillföra målet eller om de är beredda att ställa upp i en rättegång. Inte så sällan saknar parterna rättsliga biträden, som undersökt vad de önskade vittnena kan bidra med i målet. Först i samband med förhandlingen är det då möjligt att avgöra om och hur de bör höras. Av tradition torde det också vara så att det anses lämpligt att i förvaltningsrätterna försöka bemöta parterna på ett inte alltför formellt sätt. Att t.ex. på handlingarna avvisa erbjuden muntlig bevisning skulle

kunna uppfattas av den enskilde parten som om saken redan var avgjord innan den muntliga förhandlingen.

Frågan hur vittnen kallas och förfarandet i övrigt i samband med muntliga förhandlingar är i viss mån en rättstillämpningsfråga. På allmänna avdelningen finns det inte något rutindokument på området. Det ankommer i första hand på den ansvarige domaren att besluta härom. Men det är naturligtvis viktigt att domstolssekreterarna får tydliga instruktioner beträffande hur kallelserna ska utformas.

Jag har förståelse för att det ibland kan vara svårt att avgöra om erbjuden vittnesbevisning har något att tillföra utredningen i målet. Wennergren berör den frågan bl.a. på s. 249 i kommentaren till FPL (jfr även Fitger i Kommentaren till RB 36:30). Förhållandena i t.ex. LVU-mål och liknande mål kan exempelvis vara sådana att det först vid förhandlingen kan avgöras om en person bör godtas som vittne eller ej. Och även i allmän domstol har jag varit med om att domstolen vid framställningar om vittnesförhör i nära anslutning till en utsatt förhandling har uppmanat parten genom ombudet att ta med sig de önskade vittnena.

Det är emellertid min uppfattning att situationerna då parten uppmanas att själv ta med sig förhörspersonerna till förhandlingen bör utgöra klara undantagsfall. Parterna har självfallet ett berättigat önskemål att innan förhandlingen få veta om åberopad vittnesbevisning godtas av rätten. Motparten har också ett berättigat intresse av att få kännedom i förväg om den bevisning som den andra parten kommer att förebringa. Den som ska infinna sig bör också på sätt som anges i lagstiftningen få kännedom om vad förhöret ska gälla, möjlig ersättning vid inställelse, påföljder vid utevaro, etc. Dessutom är det, enligt min mening, nödvändigt för att uppnå god processledning och effektiv rättskipning att förutsättningarna inför en muntlig förhandling är utklarade i förväg och kända för alla inblandade.

När frågan om kallelser av vittnen nu har aktualiserats, finner jag anledning att på min avdelning erinra om rättsreglerna på området och tillkännage min uppfattning om rättsläget och lämpliga rutiner. Jag kommer också att uppmana de dömande enheterna att fortsätta diskussionen om vilka rutiner som bör tillämpas när vittnesförhör åberopas i målen.

Rådmannen, tillika enhetschefen, Hans Altsjö uppgav följande.

Målet handlades på den enhet där jag är enhetschef. Målets beredningsansvarige domare har gått vidare till annan anställning. Hon har uppgett att hon inte kommer ihåg exakt vilka överväganden som hon gjorde ifråga om hur de åberopade vittnena skulle kallas. Sannolikt gav hon instruktionen att klaganden själv skulle ta med vittnena till förhandlingen eftersom hon hade uppfattningen att detta var det vanligaste sättet att kalla på. På enheten finns ingen särskild rutin för hur vittnen bör kallas. För egen del anser jag – på de skäl chefsrådman Richard Ljungqvist anger i sitt yttrande – att vittnen normalt bör kallas av domstolen, men att det i undantagsfall kan finnas skäl att uppmana parterna att själva ta med förhörspersoner till förhandlingen.

I ett beslut den 21 februari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, ska rätten tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Överflödig utredning får avvisas.

Enligt 9 § FPL är förfarandet skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utred-

ningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I förvaltningsrätt ska muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det.

Enligt 25 § FPL får rätten förordna om förhör med bl.a. vittne. Sådant förhör äger rum vid muntlig förhandling. Förhöret får hållas under ed.

Frågan om muntlig förhandling ska hållas i ett mål får bedömas från fall till fall. Det är vidare rätten som inom ramen för sin utredningsskyldighet enligt 8 § FPL får bedöma om viss muntlig bevisning ska medges eller om bevisningen ska avvisas eller om bevisningen lämpligen bör föras fram i någon annan form.

I 25 § FPL hänvisas till 36 kap. 1–18 och 20–23 §§ rättegångsbalken, RB, i tillämpliga delar. Enligt 36 kap. 7 § RB ska den som ska höras som vittne kallas vid vite att infinna sig vid förhandling inför rätten. I kallelsen till vittnet ska lämnas behövliga uppgifter om parterna och målet samt i korthet anges vad förhöret gäller. Vittnet ska även erinras om sina rättigheter och skyldigheter enligt 20 § (påföljd vid uteblivande), 23 § (ersättningsskyldighet vid uteblivande), 24 § (ersättningsrätten) och 25 § (ersättning i förskott). De två sistnämnda bestämmelserna gäller dock inte i förvaltningsdomstol utan i stället finns i 26 § FPL en bestämmelse om vittnets rätt till ersättning och förskott på ersättning för sin inställelse i förvaltningsdomstol.

Rätten har alltså enligt lagen en undantagslös skyldighet att kalla ett vittne skriftligen. I princip får det inte förekomma att rätten låter bli att kalla ett vittne och i stället lägger över ansvaret på parten. I undantagsfall kan det inträffa att en part åberopar ett vittne så nära inpå förhandlingen att det är praktiskt omöjligt för rätten att hinna utfärda en skriftlig vittneskallelse. I sådana situationer återstår för domstolen att, om bevisningen inte ska avvisas, be parten ta med sig vittnet till förhandlingen för att om möjligt undvika att den behöver ställas in. I anslutning till förhandlingen ankommer det på rätten att i tillämpliga delar ge vittnet de upplysningar som han eller hon annars skulle ha fått i den skriftliga kallelsen.

I det nu aktuella fallet hade rätten gott om tid att utfärda skriftliga kallelser till vittnena och jag är kritisk till hur rätten hanterade begäran om vittnesförhör. Om det inte fanns skäl att avvisa begäran, skulle förvaltningsrätten skriftligen ha kallat vittnena till förhandlingen i samband med att parterna kallades. I kallelserna skulle rätten ha upplyst vittnena om parterna och målet samt kort ha angett vad de skulle höras om. Vidare skulle vittnena ha fått upplysningar om sina rättigheter och skyldigheter. Att låta bli att kalla vittnena och sedan en dryg vecka efter det att parterna fått sina kallelser meddela ombudet att det var upp till honom att ta med sig dem som han ville skulle vittna var alltså fel. Att säga att förhandlingen kunde hållas även vid vittnenas utevaro – vilket knappast kan tolkas på annat sätt än att målet skulle kunna avgöras utan att vittnena hördes – var också fel.

Initiativärende mot Förvaltningsrätten i Stockholm avseende fördelningen av mål på dömande domare

(Dnr 682-2012)

Beslutet i korthet: Frågan om fördelning av mål mellan domare utreddes av Domarlagsutredningen, som i betänkandet SOU 2011:42 föreslog en regel i rättegångsbalken om fördelning av mål. I beslutet konstateras att den föreslagna lagbestämmelsen motsvarar vad som rimligen bör gälla redan i dag. Domarlagsutredningen uttalade vidare vilka krav som bör ställas på domstolarnas fördelningsbestämmelser. Enligt beslutet ger det uttalandet uttryck för ett krav som det redan i dag är rimligt att ställa på domstolarna.

I beslutet konstateras att de metoder att fördela mål mellan dömande domare som förekommer på förvaltningsrättens allmänna avdelning i huvudsak kan godtas. Däremot uttalas kritik mot hur förvaltningsrätten har utformat sina skriftliga regler för fördelningen.

Initiativet

Förvaltningsrätten i Stockholm är organiserad på tre dömande avdelningar: en skatteavdelning, en migrationsavdelning och en allmän avdelning. Avdelningarna är i sin tur indelade i enheter. Den 30 november–2 december 2011 genomfördes en inspektion vid förvaltningsrättens allmänna avdelning. I samband med inspektionen noterades vid en genomgång av samtliga enheters s.k. enhetsdokument att sätten för att tilldela domare mål för avgörande skilde sig åt mellan enheterna. Såvitt framgick av enhetsdokumenten fördelades målen till dömande domare inom vissa enheter på så sätt att domarna själva ”plockade” mål.

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

Utredning

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten som anmodades att bl.a. lämna upplysningar och redovisa sin bedömning av den allmänna avdelningens fördelningsprincipers överensstämmelse med kravet på att fördelning av mål ska ske genom ett slumpmässigt, i förväg angivet system (jfr bl.a. 8 § andra stycket förordningen [1996:382] med förvaltningsrättsinstruktion).

Förvaltningsrätten (lagmannen Mari Andersson) kom in med ett remissvar till vilket fogades en sammanställning av svar från enheterna samt ett yttrande från avdelningschefen och chefsrådmannen Richard Ljungqvist.

Mari Andersson anförde följande.

> Jag beskriver först hur vi har tänkt när vi har organiserat oss på domstolen och redogör för vilka överväganden vi har gjort när vi delat in oss i enheter. Sedan redogör jag för olika dokument som reglerar frågan om fördelning av mål. Slutligen redovisar vi svar på frågorna om fördelning på enheterna och jag redovisar hur jag ser på om vi har lyckats möta kraven i olika regelverk.

Vår omorganisation och hur vi har resonerat

Hösten 2009 omorganiserades domstolen så att den delades in i tre dömande avdelningar, som i sin tur delades in i sammanlagt 22 dömande enheter och tre kanslienheter. Varje avdelning leds av en chefsrådman. På varje dömande enhet finns tre eller fyra rådmän, varav en är enhetschef, oftast en eller två fiskaler samt tolv-sexton handläggare (föredragande och notarier). Antalet enheter på de olika avdelningarna har förändrats sedan dess beroende på vilken avdelning vi för tillfället satsar mest på. Att vi valde att dela in oss i tre avdelningar beror på att vi vill ge våra parter ett så bra bemötande som möjligt genom att vi specialiserar oss, vilket är viktigt på en så här stor domstol med en stor personalstyrka (drygt 500 anställda i tjänst) och många olika måltyper (ca 500).

Att dela in domstolar i enheter har varit en trend inom förvaltningsrätterna och tingsrätterna. Att vi valde enheter i stället för rotlar beror på vår erfarenhet att rotlar är sårbara på det sättet att vissa fungerar väldigt bra medan andra kan ha problem av olika skäl. Detta kunde drabba parterna bl.a. genom att genomströmningstiden kunde vara väsentligt olika på olika rotlar. Ett mål vid omorganisationen var alltså att minska sårbarheten och att hålla omloppstiderna jämnare inom domstolen. Ett annat skäl var att genom att de anställda specialiserar sig inom enheterna – såväl föredragande som i viss utsträckning rådmän och notarier – får de djupare kunskaper inom vissa områden och på det sättet kan de arbeta både mer rättssäkert och mer effektivt. En större arbetsenhet har dessutom fler mål att välja mellan när det blir dags för handläggarna att ”sätta upp” målen och för domarna att döma. Då kan man lättare hålla samman en ”bunt” av mål. Genom att man kan göra en gemensam rättsutredning och få frågan belyst ur flera olika synvinklar kan man få såväl en högre rättssäkerhet som en bättre effektivitet. Är det frågan om enklare mål är det framförallt effektiviteten som kan gynnas av ett sådant arbetssätt. Oavsett vilket menar vi att våra parter får bättre service från domstolen. Inför förvaltningsrättsreformen i februari 2010 fick jag dessutom som lagman ett uppdrag från regeringen att se till att öka specialiseringen på domstolen. Det är därför något som vi i ledningen arbetat hårt för och som vi har reglerat i vår arbetsordning och tryckt på i vår verksamhetsplan.

Regleringar av fördelning av mål

Förvaltningsrättsinstruktionen

Enligt 8 § första stycket förvaltningsrättsinstruktionen ska mål fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i arbetsordningen. Fördelningen av mål ska enligt andra stycket ske genom lottning. Undantag från kravet på lottning får göras bl.a. för mål av särskild art och för att mål som har inbördes samband ska kunna handläggas av samma organisatoriska enhet.

Arbetsordningen

I förvaltningsrättens arbetsordning regleras i 2.2 att det finns enheter på de dömande avdelningarna.

I ett senare avsnitt finns regler om fördelning av mål enligt följande:

4 Fördelning av mål, ansvarig domare och förtursmål m.m.

4.1 Fördelning av mål

4.1.1 Mellan avdelningarna

Huvudprincipen är att nya mål fördelas mellan avdelningarna så att migrationsavdelningen tilldelas migrationsmål, skatteavdelningen tilldelas skattemål och allmänna avdelningen tilldelas övriga mål. Den närmare fördelningen beslutar lagmannen i ett administrativt beslut.

4.1.2 Mellan enheterna

Inom avdelningen fördelas målen mellan enheterna i turordning genom lottning. Avdelningschefen bestämmer efter samråd med lagmannen och enhetscheferna på avdelningen efter vilka grunder lottningen ska göras och beslutar avdelningens lottningsschema. Turordningen gäller inte mål som har ett sådant inbördes samband att de ska handläggas vid samma enhet som ett tidigare inkommet mål.

Av 3.5.2 framgår att avdelningschefen får omfördela mål.

4.1.3 Inom enheterna

Inom enheterna tilldelas målen den eller de domare som ansvarar för beredningen av mål av en viss måltyp (beredningsansvarig domare). Vem eller vilka domare som är beredningsansvarig domare för en viss måltyp fastställs av enhetschefen efter samråd med domarna på enheten. Om det finns flera beredningsansvariga domare för samma måltyp ska målen tilldelas beredningsdomarna i turordning efter en förutbestämd andel. Enhetschefen kan för ett visst mål eller för en viss fråga i målen besluta att en annan domare är beredningsansvarig domare, om det finns särskilda skäl för det.

När beredningen av ett mål är avslutad, tilldelar enhetschefen en domare på enheten målet för avgörande (dömande domare). När enhetschefen tilldelar en dömande domare ett mål, ska enhetschefen utgå från vad som sägs i 4.3 och då ta hänsyn till den enskilde domarens arbetsbelastning vid tillfället. Om det för ett enskilt mål eller för en viss måltyp bedöms lämpligt kan målet tilldelas en dömande domare innan beredningen är avslutad. För domare som inte är indelade på en enhet sker tilldelningen av målen i särskild ordning.

Mål som har återförvisats till förvaltningsrätten tilldelas en annan domare än den som tidigare handlagt eller dömt i målet, om målet har prövats i sak av förvaltningsrätten.

4.2 Ansvarig domare

Ansvaret för ett mål enligt 14 § första stycket förvaltningsrättsinstruktionen är vid varje tidpunkt fördelat enligt följande.

- *Den beredningsansvarige domaren* har ansvaret för målet under beredningen av målet.
- *Enhetschefen* har ansvar för målet när beredningen är avslutad men målet inte har tilldelats någon annan domare.
- *Den dömande domaren* har ansvaret när målet har tilldelats domaren, även om beredningen av målet vid denna tidpunkt inte är avslutad.

Ansvaret för ett mål vid varje tidpunkt framgår av registreringar i målhanteringssystemet Vera. Om det inte finns någon domare registrerad, har enhetschefen ansvaret för målet.

I 14 § andra stycket förvaltningsrättsinstruktionen finns bestämmelser om ansvar för mål som notarier handlägger med stöd av förordnanden enligt 20–21 §§. I 3 § förordningen (2001:989) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid förvaltningsrätt finns bestämmelser om ansvar för mål som föredragande handlägger med stöd av sådana förordnanden.

4.3 Förtursmål och i vilken turordning övriga mål avgörs

I bilaga 2 anges vilka mål som är förtursmål enligt 17 § förvaltningsrättsinstruktionen eller annars av förturskaraktär.

I bilaga 3 anges i vilka fall registraturen utan dröjsmål ska anmäla inkomna mål och andra handlingar till en dömande avdelning eller den administrativa avdelningen.

Den som är ansvarig domare enligt 4.2 ska se till att målen handläggs med den skyndsamhet som krävs.

Mål som inte är förtursmål eller av förturskaraktär ska som regel tas upp till slutligt avgörande i den ordning som bidrar till effektivitet och kvalitet i arbetet och i övrigt i den ordning som de kommit in till förvaltningsrätten. De målsättningar som anges i enhetens verksamhetsplan ska särskilt beaktas.

För mål som i beslut har förtursförklarats enligt lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol gäller den handläggningstid som anges i beslutet.

Andra dokument

I artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) slås det fast att var och en har rätt till en rättvis förhandling inför en oavhängig och opartisk domstol. I detta ligger också ett krav på att domarna på ett opartiskt och korrekt sätt förordnats att döma i målet.

Det finns ytterligare internationella dokument som tar upp frågan, t.ex. Europarådets rekommendation om domares självständighet, effektivitet och ansvar.

Dessa frågor har utförligt diskuterats i Domarlagsutredningens betänkande SOU 2011:42, avsnitt 7.

JO har i ärendet 2700-2010 angående Attunda tingsrätt behandlat en likartad fråga. JO godtog i det ärendet det system som tillämpades vid Attunda tingsrätt. Han uttalade att han vid den bedömningen fäster avgörande vikt vid att den inledande fördelningen av mål och ärenden på enheter med grupper av domare sker helt slumpvis, att en eventuell omfördelning normalt sker inom den grupp av domare på vilka målet initialt lottats samt att fördelningen av ordförandeskap sker öppet vid ett gemensamt möte och uteslutande på grundval av sådana arbetsrelaterade hänsyn som t.ex. intresset av en jämn arbetsbelastning.

Rutiner på domstolen. Fördelas målen genom ett slumpmässigt i förväg angivet system? Är kravet på en förhandling inför en oavhängig och opartisk domstol uppfyllt?

Målen lottas på våra enheter på registratorskontoret i samband med registreringen. Vi har tolkat lagen om allmänna förvaltningsdomstolar på så sätt att vi uppfyller kravet i 8 § andra stycket på lottning genom att målen lottas på våra numera 21 enheter (se 4.1.2 i arbetsordningen). En uppfattning som så småningom stärktes av JO:s bedömning av den fördelning som sker på Attunda tingsrätt.

En svårare fråga är hur vi ska åstadkomma en sådan fördelning att vi uppfyller kraven på att vara en oavhängig och opartisk domstol i bl.a. 6 § EKMR. Vi har därför varit angelägna om att reglera fördelningen av målen till domarna på ett tydligt och transparant sätt. Vi menar att vår arbetsordning är en utgångspunkt för att få en sådan fördelning att den uppfyller kraven. Där framgår av 4.1.3 första stycket hur målen ska fördelas på beredningsansvarig domare. Det normala är att ansvaret sedan går över till enhetschefen (se 4.2) för att denne ska samordna fördelningen av målen och enligt 4.1.3 andra stycket fördela målen till dömande domare på ett sätt som leder till effektivitet och kvalitet och som i övrigt utgår från en åldersordning, med beaktande av den enskilde domarens arbetsbelastning vid tillfället. Med effektivitet och kvalitet menar vi bl.a. att enhetschefen ska se till att uppnå en specialisering, att likartade mål ska sammanföras och att mer brådskande mål tas före andra.

Vi har gått vidare för att få transparanta och på förhand beslutade kriterier för hur målen fördelas genom att ta in ytterligare reglering av detta i enhetsdokumenten. Vi har diskuterat frågan vid åtskilliga tillfällen inom ledningen på domstolen och har tagit upp frågan bl.a. genom att vi i domstolens Verksamhetsplan under några år har skrivit in som ett kvalitativt delmål: ”Det är också viktigt att fördelningen av mål till domarna sker enligt ett i förväg angivet system för att tillgodose kravet på domstolarnas opartiskhet. Därför är det viktigt att reglerna i vår arbetsordning kompletteras med regler i enhetsdokumenten.” Som JO har sett så regleras dessa frågor i enhetsdokumenten. Jag har bett avdelningschefen Richard Ljungqvist att redogöra närmare för hur fördelningen sker på den allmänna avdelningen och att göra en sammanställning av våra enhetschefers svar på de frågor som JO ställt om fördelning av mål på vissa enheter. Jag har tagit in hans yttrande i bilaga 2 och sammanställningen i bilaga 3.

Frågan är då om vi har lyckats i våra enhetsdokument. En frågeställning som är slående när man läser våra enhetsdokument är hur olika fördelningen går till. Kan det vara ett problem i förhållande till 6 § EKMR? Vi har från ledningens sida sagt att den interna fördelningen av arbetsuppgifter ska ske på så sätt att enhetschefen tar till vara allas kompetens på bästa sätt och så att de får den kompetensutveckling som är viktig bland personalen. Motivet är att vi ska bli så effektiva och så rättssäkra som möjligt. Vi har därför initialt låtit enheterna avgöra hur de ska uppnå kraven om fördelning av målen på domarna. Vi avser att ha en uppföljning av vår omorganisation senare detta år och det skulle kunna resultera i att vi kräver en mer enhetlig reglering av fördelningen.

Den fördelning av mål till dömande domare som sker, görs – liksom på Attunda tingsrätt – inom gruppen av domare på enheten. Några enheter tillämpar samma metod för fördelning på dömande domare som vid Attunda tingsrätt, dvs. vid ett gemensamt enhetsmöte. På andra enheter har enhetschefen beslutat i vilken ordning uppsatta mål ska avgöras och strävar då på annat sätt efter effektivitet, flexibilitet och rationalitet i verksamheten. Att flera enheter har en annan metod att fördela målen än den de tillämpade på Attunda tingsrätt kan bero på att våra mål skiljer sig från målen på tingsrätterna. Domarna på förvaltningsrätterna dömer i genom-

snitt mer än dubbelt så många mål som på tingsrätterna. Vi arbetar på ett helt annat sätt än tingsrättsdomarna med våra handläggare. Jag tror att det är naturligare på en tingsrätt att samlas och gå igenom domarnas scheman för att avgöra vilken domare som ska ta hand om vilken förhandling en viss vecka än att samlas och diskutera vilka mål en domare ska döma på handlingarna en viss vecka. Men självklart fungerar ett sådant system även på en förvaltningsrätt.

Det viktiga är, som i alla fördelningssystem, att man i efterhand kan kontrollera att systemet har följts och att domstolen kan redovisa varför en domare har tilldelats ett mål. Vi inser att det kan vara svårare att följa upp att rätt domare dömt målet i ett enhetssystem än i ett rotelsystem och därför är det särskilt viktigt i ett enhetssystem att domstolen kan redovisa varför en domare har dömt i målet. Det är därför vi har ett krav på att detta ska framgå av alla enhetsdokument på domstolen.

Jag har noterat att JO ställer frågor om att domarna själva ”plockar” målen och det är något som jag också har reagerat inför. Jag har dock kommit till slutsatsen att om ”plockningen” sker av objektivt godtagbara skäl och på ett i förväg i enhetsdokumenten bestämt sätt som också kan förklaras i efterhand, så kan det i kombination med den initiala lottningen på enheter accepteras också utifrån kravet på domstolarnas oavhängighet och opartiskhet.

Richard Ljungqvist uppgav följande.

Principer för fördelning av mål

En domstol ska inte bara vara oavhängig och opartisk. Det förutsätts också att den är rättvis och dömer rättssäkert. Rättskipningen ska vara effektiv och av hög kvalitet. Den ordning som tillämpas vid fördelningen av mål bör medverka till att rättsskipningen uppnår detta.

Fördelning av mål mellan organisatoriska enheter i domstolen ska ske genom lottning (8 § andra stycket förvaltningsrättsinstruktionen). Härigenom uppnås en sorts slumpmässighet vid fördelningen. Ett syfte med denna ordning är att domstolen ska framstå som oavhängig och opartisk. I nyss nämnda paragraf anges emellertid också några tillåtna undantag från huvudregeln, bl.a. för mål av särskild art, för att mål som har inbördes samband skall kunna handläggas av samma organisatoriska enhet, samt för att uppnå en fördelning av mål mellan förvaltningsrättens domare som tillgodoser kraven i 10 och 24 §§ och i övrigt framstår som rimlig.

Fördelning, liksom omfördelning, av mål får vidare bara ske på objektiva grunder, detta främst för att inte domarnas och därmed domstolens självständighet ska äventyras. Ovidkommande hänsyn får inte tas vid fördelningen av mål på dömande domare (jfr JK 1989 s. 70).

I förvaltningsrättens arbetsordning (avsnitt 4.3) anges att mål som inte är förtursmål enligt arbetsordningen eller annars av förturskaraktär som regel ska tas till slutligt avgörande i den ordning som bidrar till effektivitet och kvalitet i arbetet och i övrigt i den ordning som de kommit in till förvaltningsrätten. Enligt arbetsordningen (4.1.3) ska vidare en enhetschef vid fördelning av mål på dömande domare ta hänsyn till den enskilde domarens arbetsbelastning vid tillfället.

För att tillgodose samhällets och medborgarnas krav på insyn i och kontroll av fördelningen av mål bör fördelningssystemet vara normbundet och transparent. Inom allmänna avdelningen finns regler om fördelningen av mål i lottningsschemat och i varje dömande enhets enhetsdokument.

Allmänna avdelningens organisation och verksamhet

Allmänna avdelningen består numera av nio dömande enheter och en kanslienhet. På varje dömande enhet finns en enhetschef, ytterligare två eller tre rådmän, oftast en fiskal samt mellan 14 och 16 handläggare (föredragande och notarier). Sammanlagt finns det för närvarande två chefsrådmän, 29 rådmän och 10 fiskaler på avdelningen.

Lagmannen har i ett administrativt beslut beslutat vilka målkategorier som ska fördelas på varje dömande avdelning i domstolen. I avdelningens lottningsschema anges hur målen ska fördelas mellan de dömande enheterna. På allmänna avdelningen handläggs upp mot 450 måltyper. Biståndsmål och socialförsäkringsmål är de klart största målkategorierna. Andra stora målkategorier är t.ex. psykiatrimål, LOU-mål, LVU-mål, kommunalbesvärsmål, skolmål och kriminalvårdsmål. En hel del måltyper är emellertid mycket små. De två senaste åren har det totalt kommit in omkring 23 000 resp. 19 000 mål till avdelningen och har avgjorts omkring 18 000 resp. 23 000 mål.

När jag för drygt två år sedan blev chef för allmänna avdelningen var målbalansläget mycket besvärande. Överbalansen var betydande och ökande, handläggningstiderna – målens omloppstider – var alldeles för långa och antalet gamla mål av flera slag, inte minst socialförsäkringsmål av alla sorter, var alldeles för många. Avdelningen var därför tvungen att fokusera på att minska balanserna och förkorta handläggningstiderna. För att uppnå detta vidtogs åtskilliga åtgärder för vilka har redogjorts i andra sammanhang.

En åtgärd som vidtogs var att öka specialiseringen i målhanteringen. Avsikten med detta var att stärka beredningen av målen och öka effektiviteten i dömandet och kvaliteten på avgörandena. För såväl domare som handläggare är det enklare att handlägga måltyper som man är väl bekant med. Dessutom förenklar en specialisering samordningen av målen, dvs. det blir lättare att hitta mål att ”bunta”.

Fördelningen av mål mellan de dömande enheterna

Inom avdelningen skedde specialiseringen på det sättet att det beslutades om förändringar i lottningsschemat. Nu gäller i princip följande. De stora målgrupperna – biståndsmål, vanliga socialförsäkringsmål, körkortsmål och flertalet fristmål (LVU, LVM och psykiatrimål) – lottas på alla eller nästan alla dömande enheter. Mindre målgrupper lottas på två eller flera enheter, t.ex. skolmål, LOU-mål, LSS-mål, Hsan-mål och kommunalbesvärsmål. Härigenom anser vi att vi lever upp till kravet i 8 § förvaltningsrättsinstruktionen på slumpmässighet enligt en i förväg bestämd ordning. De riktigt små målgrupperna lottas emellertid bara på en enhet. I detta fall anser vi oss kunna åberopa undantagsbestämmelsen avseende mål av särskild art i nämnda paragraf.

Fördelningen av mål inom de dömande enheterna

Även inom de dömande enheterna arbetar man numera mer och mer specialiserat. Flertalet enheter har en form av förtursgrupp, som handlägger fristmål och vissa förtursliknande mål. Sedan har de olika måltyperna fördelats mellan grupper eller team av olika storlek. På vissa avdelningar är endast handläggarna indelade i sådana grupper, men det blir allt vanligare att även domarna är indelade för viss tid i grupperna. På flertalet enheter finns det både beredningsgrupper och uppsättandegrupper med inriktning på särskilda måltyper. Handläggarna i uppsättandegrupperna är inte sällan knutna till vissa speciella domare, som dömer i de mål i vilka handläggaren sätter upp domsförslag. Knytningen handläggare och domare kan

grundas på måltyper eller på handledarskap. På några enheter sköter grupperna såväl beredningen av målen som uppsättningen av domsförslag. Åtskilliga mål fördelas då genom s.k. direktlottning. En sådan ordning underlättar handledningen och kunskapsöverföringen och bidrar till att dubbelarbete kan undvikas. Genom att en och samma domare har ansvaret från målet under hela handläggningstiden tydliggörs just den enskilde domarens ansvar för målet.

När det gäller de största målgrupperna – främst socialförsäkringsmål och biståndsmål – måste regelmässigt mer än en domare på enheten vara engagerad i dömandet. I dessa fall finns i enhetsdokumenten instruktioner om hur fördelningen av målen ska ske. Därvid tas hänsyn huvudsakligen till måltyp, angelägenhetsgrad, mängden mål i balans, målens ålder och samordningsfördelar.

Rena förtursmål och en del förtursliknande mål fördelas mellan domarna i regel i turordning på sätt som anges i enhetsdokumenten.

Muntliga förhandlingar kan undantagsvis kräva omfördelning av mål på grund av tidsskäl och arbetsbelastning men oftast påverkar sådana förhandlingar inte den fördelning som sker med stöd av enhetsdokumenten.

I domstolens notarieplan och fiskalsplan, liksom i enhetsdokumenten, finns härutöver anvisningar som reglerar hur s.k. behörighetsdömande och fiskalernas dömande ska organiseras (jfr 8 § andra stycket 4 i instruktionen).

Enhetschefen har, oavsett vilket fördelningssystem som tillämpas, ett verksamhetsansvar för arbetet på enheten. Häri ligger bl.a. att vid behov omfördela mål så att kraven på effektivitet och kvalitet uppnås, att tillse att arbetsbördan är rimligt fördelad mellan domarna på enheten, att notarier och fiskaler får lämpliga mål att avgöra samt att tillse att mål av lika slag buntas och avgörs i rätt ordning.

Det bör i sammanhanget avslutningsvis framhållas att domarna på enheterna regelmässigt har domarmöten på vilka frågor om fördelning av mål och eventuella omfördelningar av mål återkommande dryftas. Här diskuteras också prioriteringar av mål, särskilda avverkningsprojekt, fördelningen av muntliga förhandlingar och domarnas arbetsbelastning (jfr JO 2700-2010). Dessutom bör det nämnas att avdelningen till sitt förfogande har haft några förstärkningsdomare, som arbetat i varierande omfattning och som tilldelats uppsatta mål för att avlasta dömande enheter när behov härav har uppstått.

Några slutsatser

Genom att flertalet mål som tillhör avdelningen fördelas på enhet genom lottning anser jag att kravet på slumpmässighet uppfylls. Den ordningen att några, relativt få, mål fördelas direkt till viss enhet har stöd i det undantag som finns i instruktionen.

Vid den vidare fördelningen av mål på dömande domare är effektivitet och kvalitet ledstjärnan. Rättskipningen blir härigenom rättssäker. Den specialisering som förekommer ska säkerställa att domare och handläggare har goda kunskaper på rättsområdet och att goda rutiner tillämpas vid målhanteringen. Verksamhetsnytta och ett medborgarperspektiv präglar arbetet på avdelningen.

Jag anser också att vi når upp till kravet på oavhängighet och opartiskhet. Endast objektiva faktorer får ligga till grund för fördelningen och omfördelningen av mål mellan domare på avdelningen.

Systemet är normbundet och i huvudsak transparent. I arbetsordningen, lottningsschemat och enhetsdokumenten finns anvisningar om hur fördelningen av mål ska ske. Enheterna har emellertid av olika skäl valt något olika lösningar på frågan hur målen ska fördelas inom enheten. I en föränderlig värld måste reglerna dock vara flexibla och kunna anpassas till

> olika och nya förutsättningar. Vår strävan är likväl att på sikt söka skapa ett något enhetligare och tydligare regelverk avseende fördelningen av mål inom enheterna.

Enheternas svar är här utelämnade.

I ett beslut den 1 mars 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Inledning

Frågan om fördelning av mål avhandlas i flera internationella dokument, där frågan ses som en aspekt av domstolarnas och domarnas självständighet. I Sverige har frågan behandlats av JO, som uttalat att det förhållandet att ansvaret för mål och ärenden fördelas slumpvis enligt ett i förväg angivet system är av stor betydelse 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 (JO 2008/09, s. 42 och 2011/12, s. 58).

Frågan har också behandlats av Domarlagsutredningen i betänkandet SOU 2011:42. Utredningen föreslår en särskild regel i rättegångsbalken om fördelning av mål. Bestämmelsen föreslås få följande lydelse:

> Varje domstol bestämmer själv hur mål och ärenden ska fördelas mellan enskilda domare. Fördelningen får inte vara ägnad att påverka målens eller ärendenas utgång.
>
> Fördelningen ska vara baserad på i förväg fastställda objektiva kriterier som är ägnade att medföra en rimlig arbetsfördelning och ett effektivt utnyttjande av såväl domstolens resurser som domarnas särskilda kunskaper. Om det föreligger särskilda skäl får domstolen besluta att visst mål ska fördelas på annat sätt än vad som följer av dessa kriterier.

Den föreslagna lagbestämmelsen motsvarar enligt min mening vad som rimligen bör gälla redan i dag. För förvaltningsrätternas del tillkommer regler i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion. Enligt 8 § i förordningen ska mål fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i domstolens arbetsordning. Fördelningen ska ske genom lottning. Undantag från kravet på lottning får göras för mål av särskild art, för mål från en viss del av domkretsen, för att mål som har inbördes samband ska kunna handläggas av samma organisatoriska enhet och för att uppnå en fördelning av mål som tillgodoser kraven i förordningens 10 § (avser tilldelning till fiskal) och 24 § (avser deltagande av chefsdomare i vissa fall) och som i övrigt framstår som rimlig.

Domarlagsutredningen uttalade vidare följande angående fördelningssystemets transparens (SOU 2011:42, s. 240):

> Som tjänsteman vid domstolen, som part eller som utomstående betraktare bör det vara möjligt att kunna få veta på vilket sätt en viss domare tilldelas ett visst mål. Detta förutsätter att domstolarna utformar sina arbetsordningar mer konkret än vad som idag är fallet vid många domstolar. De i arbetsordningen upptagna fördelningsbestämmelserna måste ha ett reellt innehåll så att fördelningen verkligen styrs av i förväg uppsatta objektiva kriterier.

Även detta uttalande ger enligt min mening uttryck för ett krav som det redan i dag är rimligt att ställa på domstolarnas fördelningsbestämmelser.

I det följande kommer jag först att översiktligt gå igenom hur enheterna på den allmänna avdelningen i praktiken går till väga för att fördela mål mellan de domare som slutligt ska avgöra målen. Därefter kommer jag att redovisa min syn på frågan om domstolens fördelningsbestämmelser är tillräckligt konkreta och i övrigt godtagbara.

Fördelningen av mål

Målen fördelas mellan förvaltningsrättens domare i flera steg. Den första fördelningen sker mellan domstolens tre avdelningar och har att göra med vad det är fråga om för mål – skattemål och migrationsmål fördelas på var sin specialavdelning medan övriga mål tilldelas domstolens allmänna avdelning. Mot denna första fördelning kan naturligtvis ingen kritik riktas.

Det nästa ledet i fördelningen, när det gäller den allmänna avdelningen, sker mellan avdelningens nio dömande enheter. Här sker en viss specialisering så att några målgrupper bara tilldelas en enhet. Dessutom gäller att mål som har inbördes samband ska handläggas på samma enhet. I övrigt sker lottning, vilken går till så att mål som tillhör de stora målgrupperna tilldelas alla enheter medan andra mål tilldelas vissa av avdelningens enheter. Inte heller denna fördelning kan kritiseras.

När målet väl har tilldelats en av de nio dömande enheterna gäller enligt 14 § första stycket förordningen med förvaltningsrättsinstruktion att det ska finnas en domare som ansvarar för målet. Den domaren ansvarar för målet under ett beredningsskede och kommer i de flesta fall inte vara samma domare som till slut ska avgöra målet. Jag har inga erinringar mot hur förvaltningsrätten utser den domaren.

Den ur ett opartiskhetsperspektiv känsligaste fördelningen är den sista – att utse den domare som ska avgöra målet. Här har olika metoder kommit till användning inom enheterna.

I vissa brådskande mål fördelas målet genom lottning mellan domare när målet kommer till enheten, och den domaren avgör därefter målet. En sådan fördelning kan inte kritiseras.

En annan metod är att målen fördelas på handläggare beroende på måltyp och att valet av handläggare sedan styr vem av enhetens domare som ska avgöra målet. Inte heller denna metod kan kritiseras.

I något fall sker fördelning av mål vid domarmöten. I JO 2011/12, s. 58 granskade JO en tingsrätt där målen lottades på enheter bestående av flera domare och fördelningen av muntliga förhandlingar mellan enhetens domare skedde vid domarmöten. JO ansåg att systemet borde kunna godtas. JO fäste vikt vid att den inledande fördelningen skedde helt slumpvis, att en eventuell omfördelning normalt skedde inom den grupp av domare på vilka målet initialt lottats samt att fördelningen av ordförandeskap skedde öppet vid ett gemensamt möte och uteslutande på grundval av sådana arbetsrelaterade hänsyn som t.ex. intresset av en jämn arbetsbelastning. Då jag förutsätter att även den fördelning som sker vid förvaltningsrättens domarmöten uteslutande

sker på grundval av arbetsrelaterade hänsyn måste enligt min mening systemet godtas även här.

På en enhet gäller att vissa mål kan domarbindas t.ex. om handläggaren och en domare haft en mer ingående diskussion i någon sakfråga – den domaren kommer då att avgöra målet. Vidare gäller på den enheten att den domare som fattar beslut om att hålla muntlig förhandling i regel blir dömande domare i målet. Dessa principer är i regel ägnade att främja effektiviteten i domstolsarbetet och kan inte kritiseras.

På två enheter är det beträffande flera måltyper så att uppsatta mål läggs ut sorterade efter måltyp och att domarna själva går och tar mål ur dessa högar varvid förtursmål tas först och övriga mål i princip tas i åldersordning. Jag kan förstå fördelarna med detta system. Det är lätt att administrera och rätt skött kan det leda till att domarresurserna blir effektivt utnyttjade. Däremot kan man ifrågasätta om systemet har tillräcklig stadga för att kunna godtas. För en utomstående betraktare kan systemet uppfattas som godtyckligt. Jag vill inte underkänna systemet, men det bör utgå från klara och tydliga regler med reellt innehåll. Det är närmast en fråga om hur reglerna för plockningen utformas i arbetsordning eller enhetsdokument, och jag kommer in på hur detta kan ske i det följande.

Förvaltningsrättens fördelningsbestämmelser

De metoder att fördela mål som enligt det sagda förekommer på den allmänna avdelningens enheter bör alltså enligt min mening i huvudsak kunna godtas. Men som jag varit inne på tidigare räcker inte det. För att systemet ska vara godtagbart bör också krävas att det är baserat på i förväg fastställda objektiva kriterier. Det krävs skriftliga regler för fördelningen, regler som är konkreta och begripliga så att en part eller en utomstående betraktare kan ta del av dem och förstå dem. I det följande ska jag ta ställning till hur förvaltningsrätten uppfyller detta krav.

Enligt 7 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion ska grunderna för fördelningen av arbetsuppgifterna och de övriga bestämmelser som behövs för verksamheten i förvaltningsrätten framgå av arbetsordningen. Beslut om arbetsordning är ett administrativt ärende som enligt huvudregeln i förordningens 26 § första stycke avgörs av lagmannen. Lagmannen kan enligt 26 § andra stycket hänskjuta frågan till domstolens kollegium. Om lagmannen väljer att avgöra frågan själv, är han eller hon enligt 29 § andra stycket skyldig att samråda med kollegiet före sitt beslut. Lagmannen kan enligt 32 § uppdra åt en avdelning eller någon som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten att i sitt ställe avgöra administrativa ärenden.

Av Mari Anderssons yttrande framgår vad som föreskrivs i arbetsordningen rörande fördelningen av mål mellan avdelningarna, mellan enheterna och inom enheterna. Det måste i och för sig vara möjligt att förvaltningsrätten i arbetsordningen fastställer övergripande grunder för denna fördelning och med stöd av 32 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion delegerar till en avdelningschef eller enhetschef att med utgångspunkt från dessa grunder

närmare besluta om fördelningen. Så är också tanken i förvaltningsrättens arbetsordning.

Enligt min mening uppfyller förvaltningsrättens arbetsordning inte fullt ut kravet att den ska ange grunderna för den slutliga fördelningen av mål till dömande domare. Arbetsordningen ger det intrycket att enhetschefen beträffande varje mål fattar ett beslut om vem av domarna som ska avgöra målet. Som framgått går det emellertid inte till så på den allmänna avdelningens enheter. De flesta målen fördelas mellan dömande domare utan att enhetschefen kopplas in. Arbetsordningen är alltså missvisande.

För att arbetsordningen ska stämma med verkligheten när det gäller fördelningen av mål mellan dömande domare bör den alltså innehålla ett uppdrag till enhetscheferna att meddela föreskrifter om denna fördelning enligt de grunder som anges i arbetsordningen. Dessa grunder kan vara ganska allmänt hållna. En utgångspunkt kan t.ex. vara den lagregel om fördelning av mål som Domarlagsutredningen föreslog och som jag har redovisat i det föregående.

Enheternas regler om fördelning av mål mellan dömande domare återfinns i de s.k. enhetsdokumenten. Dessa dokument bör enligt min mening ses över när det gäller regleringen av hur mål fördelas till dömande domare. De nuvarande dokumenten är uppenbarligen avsedda för internt bruk på domstolen och är delvis ganska svåra att förstå för en utomstående. Det är viktigt att dokumenten har ett reellt innehåll så att fördelningen verkligen styrs av i förväg uppsatta objektiva kriterier. Dokumenten bör utformas med tanke på att det för tilltron till verksamheten är viktigt att kunna visa – även för andra än domstolens egna anställda – att domstolen fördelar målen enligt objektiva kriterier. Siktet bör vara inställt på att huvudreglerna och undantagen preciseras mera noggrant än i dag och samlas i ett avsnitt som vid behov kan visas upp för den som vill ifrågasätta varför ett mål fördelats på ett visst sätt.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att de metoder att fördela mål mellan dömande domare som förekommer på förvaltningsrättens allmänna avdelning i huvudsak kan godtas. Däremot är jag kritisk till hur förvaltningsrätten har utformat sina skriftliga regler för fördelningen.

Central statsförvaltning m.m.

Kritik mot Statens överklagandenämnd, som avvisat ett överklagande i ett anställningsärende med motiveringen att den sökande redan innehade en sådan tjänst som avsågs med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde anses ha gått honom emot. Tillämpning av 22 § förvaltningslagen

(Dnr 3627-2012)

Beslutet i korthet: En arbetsförmedlare hos Arbetsförmedlingen sökte utlysta tjänster som arbetsförmedlare inom ett annat arbetsmarknadsområde än sitt nuvarande. Arbetsförmedlingen beslutade att anställa andra personer. Sökanden överklagade beslutet hos Statens överklagandenämnd, som avvisade överklagandet med motiveringen att han redan innehade en sådan tjänst som avsågs med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde anses ha gått honom emot.

Om en klagande, som på ett negativt sätt berörs av ett beslut som enligt 22 § förvaltningslagen ”angår honom”, yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras, har myndigheten enligt JO normalt att utgå från att det också har ”gått honom emot”. I förevarande ärende ansågs Statens överklagandenämnd inte ha anfört övertygande skäl för att frångå denna presumtion.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde M-I.K., som är bosatt i Piteå men anställd som arbetsförmedlare inom arbetsmarknadsområde Skellefteå med stationeringsorten Arvidsjaur, kritik mot Statens överklagandenämnd och Arbetsförmedlingen. Han anförde härvid i huvudsak följande. Han överklagade ett beslut om tillsättning av tjänster som arbetsförmedlare inom arbetsmarknadsområde Luleå, omfattande bl.a. Piteå. I beslut den 24 maj 2012 fann Statens överklagandenämnd att han redan hade en sådan anställning som avsågs med det överklagande beslutet och avvisade hans överklagande med hänvisning till att Arbetsförmedlingens beslut inte kunde anses ha gått honom emot. Konsekvensen av denna tolkning blir att han såsom redan anställd arbetsförmedlare hos Arbetsförmedlingen inte kan söka och överklaga tillsättning av andra tjänster som arbetsförmedlare, oavsett var i landet eller inom vilket arbetsmarknadsområde det gäller. Anställningen som arbetsförmedlare vid kundtjänsten i Arvidsjaur skiljer sig beträffande arbetsuppgifternas ansvar, utförande och innehåll på flera grundläggande punkter från vad som gäller inom alla andra arbetsmarknadsområden. För honom kan möjligheterna att söka sig till ett annat arbetsmarknadsområde, till andra mer utvecklande arbetsuppgifter inom yrket, slippa dubbelt boende och veckopendling samt förbättrade möjligheter till ett bättre socialt liv vara positivt. Att nekas en tjänst där dessa möjligheter finns är ett beslut som har gått sökanden emot.

Den del av M-I.K:s anmälan som avser Arbetsförmedlingen har varit föremål för prövning i JO:s ärende 3338-2012. I beslut den 28 juni 2012 avskrevs det ärendet från vidare handläggning.

Utredning

Inledningsvis infordrades och granskades Statens överklagandenämnds akt avseende M-I.K.

Därefter inhämtades muntliga upplysningar från Arbetsförmedlingen.

Statens överklagandenämnd anmodades härefter att yttra sig över vad som framfördes i M-I.K:s anmälan till JO. Enligt remissen borde yttrandet särskilt avse en utveckling av frågan om huruvida Arbetsförmedlingens beslut den 16 mars 2012 kunde anses ha gått M-I.K. emot enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223).

I remissvar anförde Statens överklagandenämnd följande.

> År 2011 sökte Arbetsförmedlingen genom annons arbetsförmedlare till arbetsmarknadsområde Luleå. M-I.K. sökte anställning enligt annonsen, men blev inte anställd. Han överklagade anställningsbesluten hos Statens överklagandenämnd som avvisade överklagandet.
>
> I ärendet framgår att M-I.K. fr.o.m. den 9 januari 2006 varit anställd vid dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen som arbetsförmedlare med tjänsteställe/placering vid ”AF kundtjänst – Arvidsjaur”. Genom ett nytt anställningsavtal anställdes han därefter som arbetsförmedlare hos Arbetsförmedlingen med placering vid ”Arbetsförmedlingen Kundtjänst – Arvidsjaur” fr.o.m. den l januari 2008. Det kan alltså konstateras att M-I.K. vid ansökningstillfället redan var anställd som arbetsförmedlare med placering vid kundtjänst i Arvidsjaur.
>
> Arbetsförmedlingen har dels i yttrande till Statens överklagandenämnd och dels vid telefonsamtal med föredraganden vid nämnden upplyst att M-I.K. redan har en sådan anställning som det överklagade beslutet avser ”då det ryms inom M-I.K:s arbetsskyldighet”, *att* han är anställd i en sådan funktion, som arbetsförmedlare, som avses med de överklagade besluten och *att* Arbetsförmedlingen hade kunnat fatta ett arbetsledningsbeslut för att förflytta honom till exempelvis Piteå.
>
> Statens överklagandenämnd har vid sin prövning utgått från de uppgifter som anställningsmyndigheten lämnat i ärendet angående M-I.K:s anställningsförhållanden, främst att han redan har en sådan anställning som avses med de överklagade besluten och att arbetsskyldigheten, som nämnden uppfattat det, är densamma för den anställning han redan har och de anställningar de överklagade besluten avser. Det innebär då enligt nämndens mening att besluten inte kan anses ha gått honom emot. Nämndens avvisningsbeslut följer nämndens praxis i liknande fall. Den omständigheten att M-I.K. genom ett arbetsledningsbeslut kunnat förflyttas till exempelvis Piteå torde för övrigt kunna innebära att hans ansökan om anställning kunnat ses som en begäran om omplacering.
>
> Eftersom M-I.K:s överklagande avvisats har nämnden inte funnit skäl att uttala sig om de omständigheter som anförts som grund för överklagandet.
>
> Nämnden prövar endast beslut i anställningsärenden, dvs. beslut att anställa någon. Beslut i frågor som rör omplacering prövas därför inte av nämnden, inte heller frågor som gäller förfarandet i anställningsärenden hos anställningsmyndigheten (prop. 2005/06:56, s. 24).
>
> Vid en sådan verksamhetsövergång som det här varit fråga om, då verksamheten vid dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen och de lokala länsarbetsnämnderna fördes över till den nya myndigheten Arbetsförmed-

lingen, är reglerna om verksamhetsövergång i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpliga. Det innebär bl.a. att de rättigheter och skyldigheter p.g.a. anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången överförs på den nya arbetsgivaren (prop. 2006/07:89, s. 80). Eventuella tvister mellan arbetsgivare och anställd om arbetsskyldighetens innebörd och omfattning t.ex. vid en verksamhetsövergång eller annars, kan inte heller prövas av nämnden.

M-I.K. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 3 juni 2013 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Statens överklagandenämnd beslutade den 24 maj 2012 att avvisa M-I.K:s överklagande av Arbetsförmedlingens beslut den 16 mars 2012 att inte anställa honom som arbetsförmedlare inom arbetsmarknadsområde Luleå. I sitt beslut fann nämnden att M-I.K. redan innehade en sådan tjänst som avses med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde sägas gå honom emot. Därav följde enligt nämnden att M-I.K. inte kunde överklaga anställningsbeslutet enligt 22 § förvaltningslagen.

Enligt 22 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

Ett tjänstetillsättningsbeslut medför sådana verkningar att det är överklagbart, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Arbetsförmedlingens beslut den 16 mars 2012 att anställa ett antal personer som arbetsförmedlare, arbetsmarknadsområde Luleå, är ett sådant beslut som enligt 21 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) får överklagas hos Statens överklagandenämnd.

Ett sådant beslut har i första hand betydelse för sökandena, den som får anställningen och den som blir förbigången. Den förre vinner de förmåner som följer av anställningen, medan den senare förvägras vad han anser sig ha rätt till. Beslutet ”angår” naturligtvis båda kategorierna enligt den i 22 § förvaltningslagen använda terminologin. Att bestämmelsen som förutsättning för klagorätt kräver att vederbörande inte bara berörs av beslutets verkningar – att beslutet ”angår” honom – utan att beslutet också ”har gått honom emot”, kan sägas markera det närmast självklara förhållandet att endast den som drabbas av beslutets negativa konsekvenser, den förbigångne sökanden, avses.

I praxis spelar tilläggskriteriet att beslutet ska ha gått klaganden emot en mycket undanskymd roll. Oftast berörs det inte alls utan konsumeras av den grundläggande förutsättningen, att beslutet medför sådana konsekvenser för klaganden att han eller hon har ett berättigat anspråk på att få en överprövning till stånd. Att dessa verkningar förutsätts vara negativa för klaganden ligger snarast i överklagandeinstitutets själva konstruktion som ett medel för att skydda de berörda från beslutets oönskade följder. Om klaganden yrkar att ett beslut ska upphävas eller ändras, har man alltså anledning att utgå från att det också har gått vederbörande emot. Allmänt sett skulle man kunna säga, att det framstår som närmast stötande att frånkänna en person, som uppträtt som part hos beslutsmyndigheten och inte är nöjd med dess bedömning, klagorätt med

hänvisning till att han inte vet sitt eget bästa. (Ang. det sagda, se Förvaltningslagsutredningens betänkande SOU 2010:29 s. 657 f. Jfr även RÅ 1999 ref. 69 och, vad gäller motsvarande bestämmelse i 33 § förvaltningsprocesslagen, t.ex. RÅ 2001 ref. 3.)

Överfört till det aktuella ärendet leder resonemanget till följande slutsatser. För att anmälaren hos JO, den förbigångne sökanden i anställningsärendet, ska – trots att beslutet tveklöst ”angår” honom – kunna frånkännas klagorätt med hänvisning till att beslutet inte ”gått honom emot”, måste särskilda omständigheter kunna påvisas, vilka bryter det ”tolkningsföreträde” som tillkommer den enskilde enligt vad ovan framhållits. Grunden för överklagandenämndens beslut att avvisa M-I.K:s överklagande var att han redan innehade en sådan tjänst som avses med det överklagade beslutet och således inte hade något att vinna med en överprövning.

En sådan inställning, som enligt nämndens redovisning helt baseras på uppgifter från anställningsmyndigheten, förutsätter att det föreligger fullständig identitet mellan den nu innehavda och den sökta tjänsten. Ett bifall till M-I.K:s ansökan och sedermera till överklagandet skulle alltså inte i något avseende tillföra honom något som han inte redan har. Jag har svårt att se att det förhåller sig på detta sätt.

M-I.K:s grundläggande önskemål är att bli stationerad på sin bostadsort, Piteå. Det är uppenbart att en sådan placering för honom skulle medföra åtskilliga fördelar av både ekonomisk och personlig art. Enligt ledigförklarandet, annonsen, gällde de aktuella befattningarna ”Arbetsförmedlare till Arbetsmarknadsområde Luleå”, som bl.a. omfattar Piteå. Oavsett om det varit möjligt för M-I.K. att genom ett omplaceringsbeslut bli förflyttad från sitt nuvarande arbete i Arvidsjaur till motsvarande befattning i Piteå inom ett annat arbetsmarknadsområde, Luleå, kan detta hypotetiska alternativ enligt min mening inte medföra att en för honom positiv utgång av anställningsärendet skulle sakna betydelse. Det framstår för övrigt som uppenbart att utsikterna att bli placerad i Piteå är avsevärt bättre för en arbetsförmedlare, som verkar inom det arbetsmarknadsområde som omfattar Piteå, alltså Luleå, än för den som tillhör ett annat arbetsmarknadsområde som t.ex. Skellefteå.

Jag är generellt skeptisk till myndigheternas benägenhet att föra in eventuella omplaceringsmöjligheter i bedömningen av ett tillsättningsförfarande efter ett formligt ledigförklarande. Överklagandenämndens påstående, att ”den omständigheten att M-I.K. genom ett arbetsledningsbeslut kunnat förflyttas till exempelvis Piteå” kunde innebära att ”hans ansökan om anställning kunnat ses som en begäran om omplacering”, finner jag direkt felaktigt. Det föreligger inte minsta tvekan om vad M-I.K. begärt hos anställningsmyndigheten och sedermera hos överklagandenämnden, nämligen att på basis av sina meriter erhålla en av de ledigförklarade befattningarna.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till överklagandenämndens beslut att avvisa M-I.K:s överklagande på den grunden att det överklagade beslutet inte ”gått honom emot”. Som jag utvecklat ovan, rör det sig om ett tilläggskriterium i 22 § förvaltningslagen som i normalfallet framstår som obehövligt i ljuset av den grundläggande förutsättningen för klagorätt, nämligen att beslutet ”angår” klaganden, dvs. medför sådana konsekvenser för honom att han

har ett berättigat anspråk på att få en överprövning till stånd. Jag kan inte se att nämnden på ett övertygande sätt visat att M-I.K. inte hade något att vinna på att få sitt överklagande prövat i sak.

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Fråga om behörigheten att anmäla inflyttning enligt folkbokföringslagen för någon annan

(Dnr 6436-2011)

Anmälan

M.N. framförde i en anmälan klagomål mot Skatteverket med anledning av bl.a. handläggningen av ett folkbokföringsärende avseende hennes far L.B. Hon uppgav i huvudsak följande. L.B. och hans sambo B-M.A. utvandrade från Sverige till Spanien år 2008. Under det att L.B. vistades på sjukhus i Sverige gjorde B-M.A. i oktober 2011 en anmälan om återinvandring avseende L.B. Till följd härav beslutade Skatteverket att på nytt folkbokföra L.B. i Sverige två dagar innan han avled. – M.N. gjorde gällande att anmälan och ändringen av L.B:s folkbokföring hade skett utan hans medgivande.

Utredning

Handlingar i det aktuella ärendet begärdes in och granskades. Härav framgick att en anmälan om flyttning till Sverige för L.B. gjordes hos Skatteverket den 17 oktober 2011 och att han folkbokfördes i landet den 20 oktober. I ärendet fanns en notering med lydelsen ”Den sökande är inte på plats pga sjukdom (se intyg) och anmälningen är därför inte underskriven”. Vidare fanns i ärendet ett intyg, daterat den 3 oktober 2011, från ett sjukhus som angav att L.B. låg nedsövd i respirator. I ärendet fanns även en kopia av L.B:s nationella identitetskort.

Skatteverket anmodades att lämna upplysningar och ett yttrande om handläggningen av folkbokföringsärendet. Härvid skulle särskilt framgå vem som gjorde anmälan om flyttning och vilka överväganden som gjorts i fråga om anmälarens behörighet. Skatteverket inkom, genom verksjuristerna Kristina Skottke Karlsson och Susanne Löwnertz, med ett remissvar och anförde följande.

Utredningen

Skatteverkets huvudkontor har hämtat in yttrande från Skatteverkets Västra region. Av yttrandet framgår i huvudsak följande.

B-M.A. anmälde den 17 oktober 2011 på Servicekontoret i Nordstan att hon och hennes sambo L.B. flyttade från Spanien tillbaka till Sverige. B-M.A. lämnade in två anmälningar om flyttning till Sverige, en för sig själv och en för L.B. L.B. kunde personligen inte närvara vid inlämnandet av anmälan på grund av sjukdom och till hans anmälan bifogades ett intyg från Östra Sjukhusets avdelning 302. Av intyget framgick att L.B. var inlagd på avdelningen och låg nedsövd i respirator. B-M.A. legitimerade sig med sitt svenska pass och visade samtidigt upp L.B:s svenska nationella identitetskort. Av de inlämnade anmälningarna framgick att L.B:s och B-M.A:s avsikt var att komma hem till Sverige och stanna här tills vidare.

De skulle flytta till adressen [*adressen här utelämnad, JO:s anmärkning*] den 20 oktober 2012.

L.B. var, enligt egen anmälan, sedan den 9 september 2008 avregistrerad från folkbokföringen som utflyttad till Spanien. B-M.A. avregistrerades genom Skatteverkets beslut den 31 mars 2010 från folkbokföringen så som utflyttad till samma adress i Spanien som L.B. Av utredningen hade det bl.a. kommit fram att hon och L.B. hade bott på samma adress i Sverige under tio år före utflyttningen.

Eftersom B-M.A. och L.B. hade varit sammanboende i mer än tio år, då de gemensamt flyttade tillbaka till Sverige och då de skulle bo på samma adress utgick Skatteverket från att B-M.A. agerade som ombud för L.B. och att hon som hans sambo visste att hans avsikt var att flytta hem till Sverige och bo här.

Mot denna bakgrund var Skatteverkets bedömning att L.B. på nytt kunde bli folkbokförd i Sverige, trots att han personligen inte lämnade in sin anmälan om flyttning till Sverige. L.B. registrerades som återinvandrad i folkbokföringsdatabasen den 20 oktober 2011.

Bedömning

Enligt 23 § folkbokföringslagen (1991:481) ska en anmälan enligt lagen göras skriftligen, om inte annat anges. Av andra stycket framgår att om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att anmälan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1990/91:153 s. 138) sägs att möjligheten att kräva personlig inställelse bör användas sparsamt och endast i de fall då det är av väsentlig betydelse för en riktig folkbokföring. Som exempel nämns språksvårigheter och oklara personuppgifter.

Av Skatteverkets ställningstagande ”Personlig inställning vid inflyttning från utlandet” (dnr 131 30485-06/111) framgår att en anmälan om återinflyttning från utlandet i normalfallet bör lämnas vid personlig inställelse. Syftet är att minska risken för en felaktig folkbokföring. Av ställningstagandet framgår vidare att den inflyttade så långt som möjligt ska styrka sin identitet och andra personuppgifter.

Av utredningen framgår att anmälan för L.B. var skriftlig. Det finns inte något krav på att anmälan ska undertecknas egenhändigt.

I normalfallet kräver Skatteverket vid anmälan om flyttning till Sverige personlig inställelse. Att den återinflyttande personen befinner sig på sjukhus och där vårdas i respirator hör inte till normalfallet. När ett sådant förhållande framgår av ett intyg från vårdgivaren, skulle ett krav från Skatteverket om personlig inställelse te sig orimligt. Skatteverkets uppfattning är att personlig inställelse inte kan krävas av den enskilde i en sådan situation.

Skatteverkets bedömning är att handläggningen av det nu aktuella ärendet har följt aktuella bestämmelser.

M.N. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 19 december 2012 anförde *stf JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att L.B. sedan år 2008 varit avregistrerad från folkbokföringen som utflyttad till Spanien och att hans sambo B-M.A. den 17 oktober 2011 gjorde en anmälan till Skatteverket om att L.B. avsåg att flytta tillbaka till Sverige tre dagar senare. Till anmälan fogades en kopia av L.B:s nationella identitetskort och ett intyg, daterat två veckor före anmälningstillfället, från ett sjukhus vari angavs att L.B. låg nedsövd i respirator. L.B. registrerades den 20 oktober som återinvandrad. Beslutet grundades på den av hans sambo gjorda anmälan.

Skatteverket har till stöd för beslutet anfört i huvudsak att myndigheten utgick från att B-M.A. agerade som ombud för L.B. eftersom de hade varit sammanboende i drygt tio år och då även hon anmälde flyttning till samma adress som för L.B. Vidare har Skatteverket anfört att det inte finns något krav på att anmälan ska vara egenhändigt undertecknad.

Vad som framkommit föranleder följande uttalanden från min sida.

Enligt 26 § första stycket 1 folkbokföringslagen (1991:481), FBFL, ska anmälan om inflyttning göras av den som har flyttat in från utlandet. Vad gäller barn finns dock en särskild bestämmelse i 30 § FBFL som anger att anmälan om flyttning ska göras av barnets vårdnadshavare. Vidare föreskrivs i 23 § FBFL att anmälan som huvudregel ska vara skriftlig samt att Skatteverket, om det finns särskilda skäl, får begära att anmälan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse.

Som Skatteverket har anfört i sitt yttrande är det i och för sig riktigt att det inte finns några bestämmelser som anger att anmälan om flyttning ska vara egenhändigt undertecknad. Av den ovannämnda bestämmelsen i 26 § FBFL framgår emellertid att det är den person vars folkbokföring anmälan avser som ska göra anmälan till Skatteverket. Undantag härifrån gäller endast i fråga om barns flyttning.

Av det nyss sagda följer enligt min uppfattning att en flyttanmälan som görs av någon annan än den person som anmälan avser förutsätter – i annat fall än då vårdnadshavare anmäler flyttning för barn – att anmälaren kan styrka sin behörighet att agera för den enskildes räkning genom att uppvisa en fullmakt eller ett förordnande som god man eller förvaltare enligt föräldrabalken. I annat fall ska anmälan avvisas. Jag anser således inte att anmälarens behörighet lagligen kan grundas på förhållanden som att anmälaren står i en viss personlig relation till eller är släkt med den person som anmälan avser.

Sammanfattningsvis anser jag att Skatteverket borde ha avvisat B-M.A:s flyttanmälan avseende L.B. på grund av att hon saknade behörighet att göra denna. Det var följaktligen fel av myndigheten att grunda beslutet om ändring av L.B:s folkbokföring på hans sambos anmälan. Skatteverket förtjänar därför kritik.

Vad M.N. i övrigt har anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut

(Dnr 3804-2012)

Beslutet i korthet: En person överklagade ett beslut om skatt i januari 2010. Enligt lagen ska Skatteverket efter ett överklagande snarast ompröva sitt beslut och sedan skicka överklagandet vidare till domstol. I detta fall har Skatteverket dröjt drygt 20 månader innan beslut om omprövning fattats. Skatteverket får allvarlig kritik för detta dröjsmål.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 4 juli 2012 med komplettering den 24 oktober 2012, framförde T.Å. klagomål mot Skatteverket. Han uppgav bl.a. följande.

Den 28 december 2009 fattade Skatteverket ett beslut om omprövning i vilket han, genom eftertaxering för taxeringsåren 2004 till 2007 samt ordinarie omprövning för taxeringsåret 2008, påfördes omfattande skatter och skattetillägg. Han överklagade beslutet den 14 januari 2010. Skatteverket fattade sitt obligatoriska omprövningsbeslut med anledning av hans överklagande först den 3 oktober 2011, drygt 20 månader senare. Under tidsperioden mellan hans överklagande och det obligatoriska omprövningsbeslutet fortsatte Skatteverket sina utredningsåtgärder, bl.a. genom att inhämta uppgifter genom en begäran om informationsutbyte till Guernsey. Handläggningstiden är en konsekvens av den av Skatteverket tillämpade arbetsmetoden att ”besluta först och utreda sedan”.

Utredning

JO beslutade att inleda en utredning beträffande handläggningstiden mellan överklagandet av Skatteverkets beslut den 28 december 2009 och det obligatoriska omprövningsbeslutet. Skatteverket anmodades att yttra sig avseende handläggningen och myndighetens bedömning av denna. Yttrandet skulle även innehålla ett bemötande av uppgiften i anmälan att Skatteverket skulle tillämpa arbetsmetoden att ”besluta först och utreda sedan”.

I yttrande den 23 januari 2013 anförde Skatteverket, genom enhetschefen Ulrika Lundström, i huvudsak följande.

Utredning

Skatteverkets huvudkontor har hämtat in yttrande från Skatteverkets Stockholmsregion. Av redogörelsen som bifogas yttrandet och utredningen i övrigt framgår bl.a. följande.

Skatteverket har utrett T.Å:s inkomster under åren 2003–2007 och har därvid konstaterat att T.Å., i likhet med flera andra konsulter, utfört konsulttjänster hos ett antal svenska bolag. De svenska bolagen har hyrt in T.Å. från ett svenskt förmedlingsföretag, Syrei AB, som i sin tur hyrt in honom från ett utländskt bolag registrerat i Malaysia, Syrei Engineering (M) Sdn Bhd (Syrei MAL). Ett tredje bolag, AudIT Consulting ST AB (AudIT), har lämnat kontrolluppgifter till Skatteverket samt redovisat och

inbetalat preliminär skatt och sociala avgifter för honom. T.Å. har redovisat beloppet enligt kontrolluppgift i sin inkomstdeklaration.

Skatteverket har i omprövningsbeslut den 28 december 2009 funnit att T.Å. inte redovisat samtliga inkomster hänförliga till det arbete som han har utfört såsom inhyrd konsult hos de svenska bolagen. Av utredningen framgår att det svenska och det utländska bolaget ingår i ett skatteupplägg i vilket ett externt bolag (AudIT) tar hand om löneadministration och utbetalning av sociala avgifter m.m. I upplägget ingår normalt två anställningsavtal för konsulten, ett med det utländska bolaget registrerat i Malaysia och ett med AudIT. Den ”vita” lönen utbetalas med hjälp av AudIT och den resterande oredovisade delen utbetalas till ett konto i ett land där Skatteverket under utredningstiden saknat möjlighet att genom handräckning inhämta bankuppgifter. Skatteverket har handlagt de s.k. konsultärendena samordnat. Det har i utredningarna framkommit att en majoritet av konsulterna, däribland T.Å., har kunnat disponera utländska bankkonton i huvudsak i länder med sträng banksekretess. T.Å. har inte inkommit med begärda kontohandlingar avseende det utländska bankkonto han ostridligen innehaft och Skatteverket har funnit att han mycket sannolikt har erhållit av honom oredovisade konsultersättningar till det utländska bankkontot.

T.Å. överklagade den 14 januari 2010 Skatteverkets omprövningsbeslut och begärde anstånd med inbetalning av påförd skatt och skattetillägg i avvaktan på förvaltningsrättens dom. Kammarrätten meddelade beslut i anståndsfrågan den 11 juni 2010.

Vid handläggningen av T.Å:s överklagandeärenden har det uppmärksammats att informationsutbytesavtal med Guernsey trätt i kraft den 31 december 2009. Skatteverket fick därmed möjlighet att vända sig till behörig myndighet med en begäran om att hämta in uppgifter om T.Å:s bankkonton på Guernsey. Svar erhölls från Guernsey den 19 oktober 2010 och de uppgifter som bedömdes vara av betydelse för ärendet har tillförts T.Å:s skatteärende.

Motsvarande begäran till andra stater har gjorts även avseende andra konsulter som varit föremål för utredning. Skatteverket har handlagt de s.k. konsultärendena samordnat. Ärendena är komplicerade och ingår i ett avancerat skatteupplägg med många inblandade.

Konsultärendena har också varit föremål för utredning hos skattebrottsenheten (SBE). Skatteverket har vid olika tidpunkter erhållit information från SBE. Vid kontakterna med SBE har framkommit att SBE inte velat att Skatteverket ska kommunicera de genom handräckningen inhämtade underlagen och uppgifterna från Guernsey före det att en eventuell husrannsakan genomförts. Detta medförde att Skatteverket först den 10 juni 2011 kommunicerade de genom handräckningen inhämtade underlagen från Guernsey.

Skatteverket meddelade den 3 oktober 2011 obligatoriskt omprövningsbeslut och ärendena överlämnades till förvaltningsrätten.

Den 11 november 2011 erhöll Skatteverket ett omfattande underlag från SBE bl.a. sådant som hämtats in genom husrannsakan. De delar av underlaget som ansetts ha betydelse för T.Å:s skatteärende har tillförts ärendet i samband med yttranden som getts in till domstolen i december 2011.

Förvaltningsrätten i Stockholm har i dom den 3 oktober 2012 (mål nr 23733-11 m.fl.) avslagit T.Å:s överklagande.

Bedömning

Obligatoriskt omprövningsbeslut

Vid utgången av år 2011 har taxeringslagen (1990:342), TL, upphört att gälla, och ersatts av skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt punkt 16 i övergångsbestämmelsen till skatteförfarandelagen gäller taxeringslagens bestämmelser fortfarande i de nu aktuella taxeringsärendena.

Enligt 3 kap. 1 § TL ska Skatteverket se till att ärendena blir tillräckligt utredda.

I 6 kap. 3–7 §§ TL finns bestämmelser om hur ett överklagande från en skattskyldig hanteras. Enligt bestämmelserna ska Skatteverket snarast ompröva ett överklagat beslut, s.k. obligatorisk omprövning, såvida inte överklagandet ska avvisas eller hinder mot omprövning föreligger.

Om överklagandet inte avvisas eller förfaller ska Skatteverket överlämna överklagandet, omprövningsbeslutet och övriga handlingar till förvaltningsrätten.

Av förarbeten till TL framgår att ett ärende innan det når domstol i princip ska vara färdigutrett. En handläggning som innefattar en grundlig utredning skapar visserligen garantier för ett materiellt riktigt beslut men kan å andra sidan bli så tidsödande att tidsaspekten framstår som en nackdel från rättssäkerhetssynpunkt.

Den långa handläggningstiden i ärendet beror bl.a. på att ärendet är komplicerat och att Skatteverket har ombetts att avvakta med att kommunicera de uppgifter som erhållits från Guernsey för att inte försvåra för Ekobrottsmyndigheten (EBM) och Skatteverkets skattebrottsenhet (SBE) i deras utredningar.

Justitieombudsmannen, JO, har i flera tidigare ärenden, senast JO:s beslut den 18 april 2012 med diarienummer 3687-2011, tagit ställning till den närmare innebörden av tidsbegreppet snarast och då uttalat att bestämmelsen inte kan uppfattas på annat sätt än att Skatteverket ska behandla dessa ärenden med förtur. Endast i undantagsfall bör det obligatoriska omprövningsbeslutet ske senare än någon månad eller några månader från det att överklagandet kom in till Skatteverket.

Av nämnda JO-beslut framgår att även om ett ärende är komplicerat och kräver viss ytterligare utredning, måste man utgå från att Skatteverket ansett sig ha haft tillräckligt underlag för att fatta det överklagade beslutet.

Av utredningen i ärendet framgår att Skatteverket har arbetat drygt 20 månader med överklagandet. Även med beaktande av att ärendet är komplicerat och att Skatteverket på EBMs/SBEs inrådan har inväntat den brottsutredning som pågått parallellt med handläggningen av T.Å:s överklagande, är handläggningstiden oacceptabelt lång. Skatteverket har därvid brustit i handläggningen.

Besluta först utreda sedan

I skattemål är fråga om fri bevisprövning. Det ligger i sakens natur att Skatteverket förbehåller sig rätten att inför förnyat ställningstagande i obligatorisk omprövning inhämta ytterligare bevisning när – som i aktuellt fall – möjlighet ges till följd av att nya informationsutbytesavtal har trätt ikraft. Denna åtgärd ter sig än mer motiverad när inte T.Å. har efterkommit Skatteverkets begäran att prestera kontohandlingar för sina utländska konton, dvs. för det innehav som var känt för Skatteverket.

T.Å:s ärenden var enligt Skatteverkets uppfattning tillräckligt utredda vid beslutstidpunkten i december 2009. Den omständigheten att utredningen efter överklagandet har kompletterats genom att bankkontouppgifter har inhämtats avseende hans konton i utlandet med stöd av informationsutbytesavtal med Guernsey, efter att avtalet trätt i kraft, innebär inte

att det föreligger någon systematiserad metodik att besluta först och utreda sedan.

T.Å. har i skrivelse i detta ärende och i överklagandet till förvaltningsrätten även fört fram invändningen att hans ärenden inte var tillräckligt utredda. Förvaltningsrätten i Stockholm har särskilt tagit ställning till invändningen avseende Skatteverkets utredningsskyldighet och bl.a. konstaterat att vad som utgör tillräcklig utredning måste bedömas från fall till fall. Skatteverkets utredningsskyldighet får därtill anses vara beroende av ärendets natur, vem som tagit initiativ till detsamma och om det finns ett starkt allmänt intresse i saken. Förvaltningsrätten konstaterar därefter att den utredning som Skatteverket hade vid tidpunkten för omprövningsbeslutet är i stora delar densamma som vid det obligatoriska omprövningsbeslutet. Efter grundbeslutet har Skatteverket inhämtat ytterligare uppgifter om T.Å:s bankkonton i utlandet. Visst material från Ekobrottsmyndigheten har också tillförts ärendet. Enligt förvaltningsrättens mening kan inte de tillkomna uppgifterna, i den mening som nu avses, anses ha varit en förutsättning för att verket skulle kunna fatta ett avvägt beslut. Förvaltningsrätten anser således att Skatteverkets utredning inte har varit bristfällig i den mån att verkets beslut ska anses sakna laga verkan. Se Förvaltningsrättens i Stockholm dom s. 13 f. (bilaga 2).

Påståendet att Skatteverket ”uppsåtligen valt att fatta det aktuella beslutet under pågående kommunikation” och att det obligatoriska beslutet utgör ett ”brott mot Skatteverkets kommunikationsskyldighet” saknar enligt Skatteverkets uppfattning grund. Skatteverket har kommunicerat samtliga de uppgifter som vid tidpunkten för det obligatoriska omprövningsbeslutet har tillförts ärendena. Enligt Skatteverkets uppfattning utgör den omständigheten att T.Å. begärt att få del av annat som saknar betydelse för de materiella frågorna och som inte har tillförts ärendena inte något hinder för att fatta det obligatoriska omprövningsbesluten.

Det av T.Å. åberopade citatet från prop. 2010/11:165 s. 866 tar sikte på kommunikationsskyldigheten inför ett s.k. nackdelsbeslut och avser inte ett obligatoriskt omprövningsbeslut, vilket också framgår direkt av texten i citatet. Ett obligatoriskt omprövningsbeslut utgör samtidigt ett yttrande till förvaltningsrätten.

Skatteverket avser alltid att bedriva utredningar objektivt, sakligt och opartiskt samt att därefter fatta välgrundade och korrekta beslut.

T.Å. kommenterade Skatteverkets remissvar.

I ett beslut den 20 juni 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

I 6 kap. 6 § i den numera upphävda taxeringslagen (1990:324) anges att Skatteverket snarast ska ompröva ett överklagat beslut. Bestämmelsen gäller fortfarande för den handläggning som är aktuell i detta ärende.

Som Skatteverket har redogjort för har JO i tidigare ärenden uttalat att det inte kan uppfattas på annat sätt än att frågor om omprövning i samband med överklagande ska behandlas med förtur och att ett överlämnande till domstol endast i undantagsfall kan ske senare än någon eller några månader från det att överklagandet kom in till Skatteverket (se t.ex. JO:s dnr 600-1999, 342-2003 och 3650-2003).

Enligt Skatteverket har det här varit fråga om ett komplicerat ärende som har handlagts samordnat med andra s.k. konsultärenden. Jag har naturligtvis förståelse för att det tar längre tid att utföra omprövningen om ärendet är

komplicerat. I likhet med Skatteverket anser jag dock att det är oacceptabelt att det dröjt drygt 20 månader innan det obligatoriska omprövningsbeslutet meddelades och överklagandet överlämnades till överinstansen. Det är t.ex. inte godtagbart att Skatteverket dröjde nästan åtta månader med att kommunicera de upplysningar som inhämtats från Guernsey med T.Å. Skatteverket förtjänar allvarlig kritik för den långsamma handläggningen av den obligatoriska omprövningen.

T.Å har i sin anmälan skrivit att Skatteverket tillämpar arbetsmetoden ”besluta först och utreda sedan”. Utredningen ger inte stöd för någon kritik i det hänseendet. Jag vill dock tillägga följande.

Även i ett annat beslut denna dag (JO:s dnr 3674-2012) riktar jag allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut. I det ärendet hade det dröjt nästan två år och nio månader för Skatteverket att meddela obligatoriskt omprövningsbeslut med anledning av ett överklagande. Dessförinnan riktade jag den 18 april 2012 (JO 2012/13 s. 255) allvarlig kritik mot Skatteverket för att en omprövning i samband med ett överklagande ännu inte hade gjorts trots att två år och nio månader passerat.

Inklusive det nu aktuella ärendet har jag således under senare tid granskat tre ärenden där Skatteverket dröjt så länge med att meddela s.k. obligatoriska omprövningsbeslut att detta föranlett allvarlig kritik. Dessa tre ärenden ger mig anledning att fundera över om Skatteverket använder arbetsmetoder som medför risker för att den obligatoriska omprövningen i komplicerade ärenden drar ut alltför mycket på tiden. Jag noterar att Skatteverket i sitt yttrande inte uttalar sig om huruvida verket avser att göra något för att förhindra dröjsmål med den obligatoriska omprövningen i framtiden. Jag utgår dock från att Skatteverket med anledning av min kritik vidtar åtgärder för att liknande dröjsmål inte ska upprepas. Jag kommer att vara uppmärksam på frågan framöver.

Vad T.Å. i övrigt har anfört föranleder ingen ytterligare åtgärd eller uttalande från min sida.

Utlänningsärenden

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som planerat att verkställa en familjs utvisningsbeslut till fel land; även kritik mot Migrationsverket, för fel och brister i en beslutsmotivering

(Dnr 6074-2011)

Beslutet i korthet: En asylsökande familj skulle enligt lagakraftvunna utvisningsbeslut sändas till Ryssland. För fadern i familjen angavs även Afghanistan som ett alternativ. Migrationsverket överlämnade verkställighetsärendena till Polismyndigheten i Örebro län. Polisen inriktade, i strid med utvisningsbesluten, sitt arbete på att sända samtliga familjemedlemmar till Afghanistan. Eftersom handläggningen medfört risk för att enskilda asylsökande skulle sändas till fel land är den kritik som riktas mot polismyndigheten av allvarligt slag. Även Migrationsverket, som motiverat ett beslut på ett sätt som kan ha bidragit till det inträffade, kritiseras.

Bakgrund

Familjen P. ansökte om uppehållstillstånd m.m. i Sverige. Familjen bestod av makarna Natalia (rysk medborgare) och Mahmoud (afghansk medborgare) samt det gemensamma barnet Ariana och Mahmouds tre barn från ett tidigare äktenskap, Marjam, Tarik och Khalid.

Migrationsverket beslutade den 15 februari 2007 att avslå Natalia, Tarik, Khalid och Ariana P:s ansökningar och att utvisa dem. Utvisningsbeslutet skulle verkställas genom att de reste till Ryssland, om de inte visade att något annat land kunde ta emot dem. Den 16 maj 2008 beslutade Migrationsverket att även avslå Mahmoud och Marjam P:s ansökningar och att utvisa dem. Detta utvisningsbeslut skulle verkställas genom att Mahmoud och Marjam P. reste till Ryssland eller Afghanistan, om de inte visade att något annat land kunde ta emot dem.

Migrationsdomstolen avslog familjens överklagande, dock med den ändringen att Marjam P:s utvisningsbeslut skulle verkställas genom att hon sändes till Ryssland, om hon inte visade att något annat land kunde ta emot henne. Den 12 december 2008 beslutade Migrationsöverdomstolen att inte meddela prövningstillstånd. Utvisningsbesluten vann därmed laga kraft.

Den 28 april 2009 lämnade Migrationsverket över familjens utvisningsärenden till Polismyndigheten i Örebro län för verkställighet.

Polismyndigheten fattade under 2011 beslut om att ta vissa familjemedlemmar i förvar respektive ställa dem under uppsikt.

Frågan om verkställighetshinder prövades av Migrationsverket vid flera tillfällen. En sådan prövning skedde bl.a. den 1 november 2011. Beslutet gällde samtliga familjemedlemmar. I beslutsskälen angavs bl.a. följande.

> Migrationsverket konstaterar att ni har ett verkställbart utvisningsbeslut gentemot både Ryssland och Afghanistan. Ni har nu åberopat att ni inte kan återvända till Afghanistan på grund av att ni kommer att utsättas för hot och fara. Ni har nu inte åberopat några skyddsskäl gentemot Ryssland föreligger det enligt Migrationsverkets bedömning inte heller något hinder att verkställa er till Ryssland.
>
> – – –
>
> Enligt Migrationsverkets uppfattning har det inte framkommit några andra omständigheter som innebär att det finns hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 och 3 § eller annan grund för att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen.
>
> – – –
>
> Åtgärderna för att verkställa det lagakraftvunna beslutet skall därför fortsätta.

Som ombud för familjen P. framförde Thabo Muso klagomål mot Migrationsverket och Polismyndigheten i Örebro län. Han anförde i huvudsak följande.

Trots att det inte existerar något beslut om att utvisa någon annan i familjen än fadern till Afghanistan har Migrationsverket i beslutet den 1 november 2011 angett att ”ni har ett verkställbart utvisningsbeslut gentemot både Ryssland och Afghanistan”. Migrationsverkets hantering har lett till att gränspolisen inriktat sitt arbete på att verkställa samtliga familjemedlemmar till Afghanistan. Gränspolisen har även beslutat om förvar respektive uppsikt med motiveringen att de berörda personerna inte medverkat till en verkställighet till Afghanistan. Myndigheternas hantering har medfört att medlemmar i familjen riskerat att utvisas till fel land. Hanteringen har även inneburit att frihetsberövanden skett på felaktig grund.

Utredning

Handlingar från Polismyndigheten i Örebro län och Migrationsverket inhämtades. Muntliga upplysningar lämnades av tjänstemän vid polismyndigheten.

Polisinspektören Helena Sandberg uppgav att samtliga familjemedlemmar skulle sändas till Afghanistan. Sedan hon upplysts om att utvisningsbesluten endast avsåg Ryssland, utom såvitt gällde pappan, bad hon att få återkomma. När hon kontrollerat saken argumenterade hon för att utvisning kunde verkställas till annat land än vad som angavs i beslutet. Kommissarien Mats Fogelberg uppgav att verkställighetsarbetet var inriktat mot Afghanistan och att en resebeställning gjorts. Sedan även han upplysts om utvisningsbeslutens innehåll sa han att han skulle gå igenom ärendet och återkomma. Han uppgav dagen därefter att polisen gjort fel och att utvisningsbesluten inte skulle verkställas innan det utretts till vilket land verkställigheten skulle ske. (För de närmare upplysningar Helena Sandberg och Mats Fogelberg lämnade, se bifogad tjänsteanteckning.)

Migrationsverket och Polismyndigheten i Örebro län anmodades därefter att yttra sig.

Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) anförde i huvudsak följande beträffande utformningen av verkets ovan citerade beslut den 1 november 2011.

> Det andra stycket under rubriken ”Migrationsverkets bedömning” på sid. 4 i beslutet har fått en otydlig och i delar felaktig lydelse genom att det anges ”Migrationsverket konstaterar att ni har ett verkställbart utvisningsbeslut gentemot både Ryssland och Afghanistan.” [– – –] Migrationsverket vill framhäva att uttalandet under skälen inte i sig är ett beslut eller är bindande för någon. Att en felaktighet smyger sig in i beslutsskäl är olyckligt.
>
> Migrationsverket beklagar den felskrivning som återfinns på sid. 4 i under skälen för beslutet. Det framgår dock tydligt av själva beslutet att någon ändring av de gällande verkställighetsföreskrifterna inte har gjorts i beslutet. Det kan inte råda någon tvekan om vilka verkställighetsföreskrifter som var gällande. Migrationsverkets bedömning är att felskrivningen inte medfört någon rättsförlust för de sökande. En verkställighet skulle inte kunnat ske till fel land.
>
> Migrationsverket anser att det misstag som beslutsfattaren gjort är att se som ringa och inte bör föranleda någon åtgärd.

I sitt yttrande redogjorde Polismyndigheten i Örebro län (länspolismästaren Ebba Sverne Arvill) för omständigheterna i ärendet enligt följande.

När Migrationsverket överlämnade utvisningsärendena till polismyndigheten för verkställighet uppgav verket att makarna vägrat medverka till en utvisning till Afghanistan. Verket uppgav vidare att modern i familjen var rysk medborgare, medan övriga familjemedlemmar var medborgare i Afghanistan. Vid överlämnandet bifogades de lagakraftvunna utvisningsbesluten. Under 2012 framkom att de fyra barnen även betraktades som medborgare i Ryssland.

Vid ett möte mellan polisen och makarna P. den 17 februari 2011 informerades makarna om en möjlig verkställighet till antingen Afghanistan eller Ryssland. Mahmoud P. uppgav att han för egen del kunde tänka sig att återvända till Afghanistan, men att det var helt uteslutet för resten av familjen. Makarna ville inte lämna Sverige. De uppmanades att fundera över till vilket land de ville att verkställigheten skulle ske, så att familjen inte skulle behöva splittras.

Den 24 augusti 2011 hölls ett återvändandesamtal med samtliga familjemedlemmar. De informerades om att verkställigheten planerades till Afghanistan. Mahmoud P. upprepade att hans familj på inga villkor kunde återvända dit. De tre äldsta barnen uppgav att de inte skulle komma att medverka till en verkställighet till Afghanistan, utan att de hade för avsikt att på nytt skriva till Migrationsverket.

Den 1 november 2011 prövade Migrationsverket en framställan från familjen gällande verkställighetshinder. I bedömningen angavs att ”Migrationsverket konstaterar att ni har ett verkställbart utvisningsbeslut gentemot både Ryssland och Afghanistan”. Verket bedömde därefter att det inte förelåg hinder mot verkställighet till Afghanistan eller Ryssland och angav avslutningsvis att ”Åtgärderna för att verkställa det lagakraftvunna beslutet skall därför fortsätta”.

Samtliga familjemedlemmar kallades till nytt återvändandesamtal den 2 november 2011, men endast makarna P. kom till mötet. Efter mötet fattades beslut om att ta Mahmoud P. i förvar. Samma dag beslutade polismyndigheten att övriga familjemedlemmar skulle ställas under uppsikt, då de vägrade att samarbeta för en verkställighet till Afghanistan.

Efter att de myndiga barnen, Marjam och Tarik P., den 3 november 2011 underrättats om att de måste återvända till Afghanistan, uppgav de att de inte ville medverka till detta. Polismyndigheten fattade då beslut om att även de skulle tas i förvar. Besluten motiverades med att de vid upprepade tillfällen uppgett att de inte tänkte medverka till en verkställighet till Afghanistan och att det därför bedömdes föreligga en risk för att de skulle avvika och omöjliggöra en kommande verkställighet till Afghanistan.

Samtliga förvarsbeslut överklagades till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen. Den 18 november 2011 avslog domstolen Mahmoud P:s överklagande. Domstolen konstaterade att Mahmoud P. inte följt det lagakraftvunna beslutet att utvisa honom, utan stannat i Sverige och att han inte heller medverkat i förberedandet av verkställigheten av beslutet om utvisning av familjen. Domstolen upphävde dock polismyndighetens beslut om förvar av Marjam och Tarik P. och förordnade att de i stället skulle ställas under uppsikt. I domskälen noterades ”Migrationsdomstolen vill upplysningsvis påminna om att Marjam P:s lagakraftvunna utvisningsbeslut fastställer att verkställighet ska ske till Ryssland om hon inte visar att något annat land kan ta emot henne”.

När polismyndigheten därefter beslutade om uppsikten av Marjam och Tarik P. angavs i skälen att det bedömdes föreligga risk för undanhållande då de två ”vägrar samarbeta till en verkställighet till Afghanistan”.

Så snart gränspolisen uppmärksammades på det inte fanns något lagakraftvunnet utvisningsbeslut för verkställighet till Afghanistan för någon annan än Mahmoud P. inriktade sig gränspolisenheten på att verkställa utvisningsbesluten till Ryssland. Mahmoud P. uppgav dock att han för egen del, i valet mellan de två länderna, önskade att bli verkställd till Afghanistan. Detta skedde den 15 december 2011. Vid tidpunkten för yttrandet till JO var det inte klart när utvisningen av den övriga familjen skulle verkställas.

Polismyndighetens redogjorde härefter för de upplysningar som berörda befattningshavare hade lämnat och för den rättsliga regleringen på området. Myndigheten gjorde därefter följande bedömning.

> Polismyndigheten kan inledningsvis konstatera att det i förevarande fall inte finns något lagakraftvunnet utvisningsbeslut till Afghanistan för någon annan än Mahmoud P.
>
> Berörda befattningshavare har som skäl till att verkställighetsarbetet trots detta kommit att inriktas mot Afghanistan åberopat en kombination av olyckliga omständigheter. Bland annat har familjens då kända medborgarskap samt Migrationsverkets överlämnandebeslut och vad som därefter anförts av verket i samband med prövningen av frågan om verkställighetshinder uppgetts ha bidragit till den felaktiga uppfattningen att hela familjen kunde verkställas till Afghanistan.
>
> Även om det i viss mån kan anses förståeligt att uppgifterna om medborgarskapet och Migrationsverkets uttalanden kan ha varit en bidragande orsak till det som inträffat, kan inte bortses från att berörda befattningsha-

vare i ärendet även haft tillgång till de ursprungliga utvisningsbesluten. Vidare kan konstateras att migrationsdomstolen i samband med upphävandet av polismyndighetens beslut om förvar av Marjam P. och Tarik P. särskilt påtalat att Marjam P:s lagakraftvunna utvisningsbeslut endast avser Ryssland. Trots detta har även de beslut som samma dag fattats beträffande uppsikt av de två motiverats med att syskonen vägrar att medverka till en verkställighet till Afghanistan. Gränspolisenheten synes således inte ha uppmärksammat den aktuella skrivningen i migrationsdomstolens dom.

Polisens rätt att använda tvång för att säkerställa verkställigheten av utvisningsbeslut utgör i sig ingrepp i enskildas personliga frihet. Felaktigheter eller brister i hanteringen av verkställighetsärenden kan därför också få allvarliga konsekvenser för enskilda. Med hänsyn härtill är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv angeläget att ärenden av detta slag handläggs särskilt omsorgsfullt och noggrant. Familjen har i detta fall klart deklarerat att man varken vill utvisas till Afghanistan eller Ryssland. Med hänsyn till vad som har beskrivits så finns i och för sig skäl för tvångsåtgärder för verkställande av utvisning. De omständigheter som anges som skäl för ett beslut måste dock självfallet alltid vara korrekta.

Polismyndigheten finner sammantaget att det aktuella ärendet inte har handlagts på ett så omsorgsfullt och noggrant sätt som kan begäras. Den berörda familjen har på grund av detta fått felaktig information om skälen för de beslut som fattats och om den kommande verkställigheten. Det är dock oklart om de brister i handläggningen som uppmärksammats skulle ha kunnat medföra allvarligare konsekvenser i ett senare skede. Detta med hänsyn till att det regelmässigt sker en extra granskning av grunddokument m.m. inför genomförandet av en utvisning.

Polismyndigheten bedömer att de brister som uppmärksammats i förevarande fall får anses ha sin grund i en kombination av olyckliga omständigheter och enskilda befattningshavares förbiseenden i en arbetssituation som upplevts som pressad. Berörda befattningshavare har uppmärksammats på allvaret i den uppkomna situationen och är införstådda med vikten av en noggrann ärendehantering. Gränspolisenheten har också tillförts ytterligare resurser, bland annat för att tillförsäkra en snabb och rättssäker ärendehandläggning med bibehållande av en god arbetsmiljö.

I ett beslut den 12 december anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

I beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska det, enligt 8 kap. 18 § utlänningslagen, anges till vilket land utlänningen ska avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl, får mer än ett land anges i beslutet.

Av 12 kap. 4 § första stycket utlänningslagen framgår att ett sådant beslut ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land, eller något av de länder, som anges i beslutet. Enligt tredje stycket samma paragraf får utlänningen emellertid alltid sändas till ett land som han eller hon visar att mottagande kan ske i. Det är den myndighet som verkställer beslutet som ska se till att verkställigheten sker i enlighet med 12 kap. 4 § (8 kap. 1 § utlänningsförordningen).

I förarbetena till regleringen framhålls att den verkställande myndigheten inte bör kunna fatta egna beslut om verkställighet till ett annat land än vad som anges i beslutet om avvisning eller utvisning. Anledningen till detta är att den verkställande myndigheten aldrig ska kunna fatta beslut om verkställighet

till ett land gentemot vilket en utlännings eventuella skyddsbehov inte har prövats. (Se prop. 2003/04:50 s. 29 f.) I förarbetena anges vidare att om utlänningen vill åka till ett annat land än det som anges i beslutet, och kan visa att han eller hon kommer att mottas där, bör det alltid finnas möjlighet att sända utlänningen till det landet. För att så ska få ske krävs dock att utlänningen själv har påtalat att han eller hon vill åka dit. (Se a. prop. s. 32.)

En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Ett sådant beslut får meddelas endast om det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige (10 kap. 1 § andra och tredje stycket utlänningslagen, i dess lydelse före den 1 maj 2012).

Enligt 10 kap. 6 § utlänningslagen får en utlänning som har fyllt 18 år, under de förutsättningar som anges i 1 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt. För barn regleras frågan om uppsikt i 10 kap. 7 § utlänningslagen.

Bedömning

I de lagakraftvunna utvisningsbesluten anges att verkställighet ska ske genom att familjen P. sänds till Ryssland. Endast för fadern anges Afghanistan som ett alternativ.

Polismyndigheten i Örebro län har haft i uppdrag att verkställa utvisningsbesluten. Trots detta har myndigheten inte följt dessa, utan inriktat sitt arbete på att sända samtliga familjemedlemmar till Afghanistan. Inte ens när migrationsdomstolen, i domen gällande förvar av bl.a. Marjam P., särskilt påtalade att hennes lagakraftvunna utvisningsbeslut gällde Ryssland förstod man att verkställighetsarbetet var inriktat mot fel land. Först sedan ärendet anmälts till JO och myndighetens tjänstemän härifrån gjorts uppmärksamma på utvisningsbeslutens innehåll lades kursen om. Som en konsekvens av sin missuppfattning motiverade polismyndigheten även flertalet av sina beslut om uppsikt och förvar på ett felaktigt sätt.

Felaktigheter och andra brister i hanteringen av verkställighetsärenden kan, som polismyndigheten anfört i sitt yttrande hit, få allvarliga konsekvenser för enskilda. Från rättssäkerhetssynpunkt är det därför utomordentligt angeläget att ärenden av detta slag sköts korrekt och kompetent (se JO 2012/13 s. 263 där jag riktade allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Gävleborgs län, som sänt en utvisad man till Irak i stället för till Iran). I detta fall hann utvisningsbesluten inte verkställas innan polisen kom till insikt om sitt misstag. Av utredningen att döma förefaller det dock långtifrån uteslutet att medlemmar i familjen P. faktiskt hade kunnat sändas till fel land, om det ursprungliga verkställighetsarbetet hade fortgått. Sett mot denna bakgrund är den kritik som måste riktas mot Polismyndigheten i Örebro län av allvarligt slag.

Slutligen kan konstateras att det i Migrationsverkets motivering till beslutet den 1 november 2011 finns felaktigheter och att motiveringen har ett delvis osammanhängande innehåll. Dessa brister ursäktar inte polismyndighetens hantering, men så som påpekats från dess sida kan de ha bidragit till det inträffade. Även Migrationsverket, som har ett ansvar för att de beslut som där

fattas inte utformas så att de kan missförstås av verkställande polismyndighet, ska därför kritiseras.

Fråga om huruvida prostitution kan utgöra grund för avvisning

(Dnr 4468-2011)

Beslutet i korthet: En kvinna har av polisen avvisats från Sverige med motiveringen att hon ”försörjer sig oärligen – genom prostitution”. Enligt aktuella förarbetsuttalanden ska prostitution anses som ett i lagens mening oärligt försörjningssätt. Prostitution – som inte kan förekomma utan att brott begås – får vidare betraktas som en i huvudsak förbjuden företeelse. Till skillnad från bedömningen i ett tidigare JO-beslut, som gällde tiggeri, bedöms avvisningen i detta fall därför vara förenlig med utlänningslagen.

Kvinnan hade enligt EU:s rörlighetsdirektiv en principiell rätt att vistas i landet. Den enskildes rätt får dock genombrytas vid hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Direktivet lämnar i denna del utrymme för tolkning. I beslutet görs bedömningen att det i detta fall inte fanns några hinder mot avvisning och att rättsläget i alla händelser inte är så klart att polisen kan kritiseras för att ha fattat ett felaktigt beslut.

Bakgrund och utredning

Prostitutionsgruppen i Göteborgs stad anmälde Polismyndigheten i Västra Götaland till JO. Av anmälan, som inkom den 7 september 2011, framgick bl.a. följande.

Sedan år 2010 hade ett relativt stort antal av de kvinnor som ägnar sig åt gatuprostitution i Göteborg kommit från Rumänien. I maj 2011, efter att polisen under en längre tid bedrivit spaning mot människohandel för sexuella ändamål, gjordes ett större tillslag, och flertalet av de kvinnor som påträffades avvisades. En av de avvisade, N.A., uppdrog åt prostitutionsgruppen att göra en anmälan till JO. Hon ifrågasatte om polismyndigheten kunde avvisa henne från Sverige med hänvisning till att hon hade prostituerat sig.

Av handlingarna i ärendet framgick att beslutet att avvisa N.A. hade fattats med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. I beslutshandlingen angavs som motivering ”försörjer sig oärligen – genom prostitution”.

Enligt handlingarna hade polismyndigheten bedömt att N.A. gjort sannolikt att hon i enlighet med EU:s rörlighetsdirektiv (artikel 6) haft rätt att vistas i Sverige, men att hon genom sitt beteende och sitt sätt att försörja sig som prostituerad utgjort ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Rörlighetsdirektivet bedömdes mot den bakgrunden inte hindra avvisningen.

Polismyndigheten i Västra Götaland anmodades att yttra sig. Polismyndigheten (länspolismästaren Ingemar Johansson) anförde bl.a. följande. Prostitution är inte ett ärligt försörjningssätt, och 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen är därmed tillämplig när någon ägnar sig åt denna verksamhet. Under perioden den 8 april–16 september 2011 meddelade polismyndigheten elva avvisningsbeslut med 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen som

grund. Åtta av dessa rörde personer från Rumänien. – Polismyndigheten bedömde att dessa ärenden hanterats på ett lagenligt och korrekt sätt.

I sitt yttrande uppehöll sig polismyndigheten vid en dom från Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, den 8 april 2011 (mål nr UM 832-11). Domstolen undanröjde där ett beslut om att avvisa en annan prostituerad kvinna från Rumänien med hänvisning till rörlighetsdirektivet. Av yttrandet framgick att polismyndigheten sedan man fått kännedom om denna dom inte hade fattat några ytterligare avvisningsbeslut av detta slag.

Det är genom utredningen klarlagt att N.A:s prostitution ingått som en del i en brottslig verksamhet som varit föremål för utredning och åtal. Göteborgs tingsrätt dömde därvid den 14 maj 2012 sex män till mellan tre och sex års fängelse för grovt koppleri och, i två fall, människohandel (mål B 8184-11). N.A. var en av målsägandena i målet.

I ett beslut den 1 november 2012 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering m.m.

8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen

För en allmän redovisning av den rättsliga regleringen och dess bakgrund, se JO 2011/12 s. 171.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen får en utlänning avvisas om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Av förarbetena framgår att lagstiftaren bedömt prostitution som ett sådant icke ärligt försörjningssätt (prop. 1979/80:96 s. 56). I förarbetena angavs även (SOU 1979:64 s. 134):

> Det är obestridligt att prostitution kan ge upphov till eller i övrigt förekommer i samband med brottslig verksamhet. Detta är en av anledningarna till samhällets åtgärder för att förhindra prostitution. Av samma skäl bör därför en utlänning, om vilken det är känt att hon yrkesmässigt prostituerar sig, kunna hindras att resa in i landet.

I JO 2011/12 s. 171, som gällde avvisning av tiggare, belystes tolkningen av uttrycket ”försörjer sig på ett ärligt sätt”. I beslutet angav jag bl.a. följande generella utgångspunkter:

> Utvecklingen på fri- och rättighetsområdet […] har inneburit successivt skärpta krav på legalitet och rättssäkerhet. Det får numera anses uteslutet att grunda ingrepp i fri- och rättigheter på juridiska tolkningar som förutsätter att myndigheter och domstolar ska göra skönsmässiga bedömningar av moralisk karaktär. I den mån äldre lagar någon gång likväl ger ett sådant utrymme måste tolkningen av legalitetsskäl göras restriktivt. Den aktuella lagtexten bör idag därför inte tillämpas på andra försörjningssätt än sådana som är rättsligen förbjudna. Om det är lagstiftarens avsikt att även andra försörjningssätt ska kunna utgöra avvisningsgrund får det anses åvila denne att i lag ange vad som i så fall ska gälla.

Mot bakgrund av att det inte är straffbart eller annars otillåtet enligt svensk lag att tigga och av att de äldre förarbetsuttalanden som finns om bettleri och lösdriveri m.m. avser förhållanden mycket långt tillbaka i tiden, fann jag att

tiggeri inte med stöd i denna bestämmelse kan åberopas som grund för avvisning annat än då det utgör ett försörjningssätt som bedrivs i straffbara former.

Rörlighetsdirektivet

EU:s rörlighetsdirektiv (2004/38/EG) och dess genomförande i svensk rätt är redovisat i JO 2011/12 s. 171. I detta fall aktualiseras den uppehållsrätt som enligt artikel 6 i direktivet tillkommer unionsmedborgare och deras familjemedlemmar under högst tre månader.

Uppehållsrätten får enligt artikel 27 i direktivet genombrytas vid hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Där anges vidare att sådana hänsyn inte får åberopas för att tjäna ekonomiska syften samt att åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på utlänningens personliga beteende. Tidigare straffdomar får inte i sig utgöra skäl för begränsningar i uppehållsrätten. Slutligen anges att den berörda personens beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse samt att motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn inte godtas.

En ytterligare begränsning följer av att inskränkningar i uppehållsrätten inte får vara diskriminerande. EU-domstolen har därvid uttalat att en medlemsstat inte får vidta åtgärder mot en medborgare från en annan medlemsstat med stöd av undantagsbestämmelserna om allmän ordning på grund av ett uppträdande som medlemsstaten inte försöker förhindra när det gäller de egna medborgarna genom att vidta repressiva åtgärder eller andra faktiska och effektiva åtgärder (se bl.a. mål C-100/01, Ministre de l'Intérieur mot Aitor Oteiza Olazabal).

Av intresse är även målet Aldona Malgorzata Jany m.fl. mot Staatssecretaris van Justitie. EU-domstolen prövade där polska och tjeckiska prostituerades etableringsfrihet i Nederländerna enligt det dåvarande associeringsavtalet mellan EU och Polen respektive Tjeckien samt i vilken mån en avvikelse från tillämpningen av bestämmelserna om etableringsfrihet kunde ske med hänsyn till allmän ordning. Vid bedömandet av om det förelåg ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen uttalade EU-domstolen bl.a. följande:

> Medlemsstaterna är visserligen inte skyldiga enligt gemenskapsrätten att tillämpa en enhetlig värdeskala vid bedömningen av om ett uppförande kan anses strida mot allmän ordning. Ett uppförande kan emellertid inte anses vara sådant att det motiverar begränsningar av rätten för medborgare från andra medlemsstater att resa in eller vistas i en medlemsstat, om denna medlemsstat, när det gäller de egna medborgarna inte vidtar några repressiva eller andra konkreta och effektiva åtgärder för att förhindra samma uppförande. […]
>
> Om en medlemsstat godtar ett uppförande när det gäller de egna medborgarna, kan ett sådant uppförande följaktligen inte anses utgöra ett verkligt hot mot den allmänna ordningen […]. För att värdmedlemsstaten skall kunna tillämpa det undantag som grundas på hänsyn till allmän ordning […] när det gäller polska och tjeckiska medborgare som vill bedriva prostitutionsverksamhet i landet krävs det således att denna stat har vidtagit

> effektiva åtgärder för att övervaka och beivra även verksamhet av detta slag som utövas av de egna medborgarna.
>
> Detta villkor är emellertid inte uppfyllt i målet vid den nationella domstolen. […] fönsterprostitution och gatuprostitution [är] tillåten i Nederländerna och det finns kommunala bestämmelser om dessa prostitutionsformer. (Mål C-268/99, Aldona Malgorzata Jany m.fl. mot Staatssecretaris van Justitie)

Bedömning

Kan prostitution som försörjningssätt vara en avvisningsgrund enligt utlänningslagen?

Polismyndigheten har motiverat sitt beslut att avvisa N.A. med att hon försörjde sig genom prostitution och som rättslig grund åberopat 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen, där det bl.a. anges att avvisning får ske om det kan antas att en utlänning under sin vistelse i Sverige inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.

Av förarbetsuttalanden som gjordes vid lagändringar 1980 framgår att det var lagstiftarens avsikt att den som yrkesmässigt prostituerar sig ska kunna hindras från att resa in i landet. Sedan dessa uttalanden gjordes har tillkommit att köp av sexuella tjänster kriminaliserats (jfr 6 kap. 11 § brottsbalken). Prostitution medför därför alltid att ett brott begås av köparen, och ordningsmakten är skyldig att ingripa mot detta på samma sätt som mot annan brottslighet.

Den utredning som föregick införandet av bestämmelsen om köp av sexuella tjänster hade förordat att även säljarna skulle kunna straffas (se SOU 1995:15). Lagstiftaren – som framhöll den föreslagna kriminaliseringen som ett användbart verktyg för att bekämpa prostitution – var av motsatt mening och motiverade detta bl.a. med att det inte var rimligt att straffa den i allmänhet svagare parten, som blir utnyttjad (prop. 1997/98:55 s. 104). Att säljaren inte bestraffas beror alltså inte på att hans eller hennes prostitution anses godtagbar utan på att lagstiftaren velat undanta människor som typiskt sett tillhör en utsatt grupp från straffrättsligt ansvar.

Prostitution som företeelse måste mot denna bakgrund betraktas som en i huvudsak brottslig och i den meningen förbjuden verksamhet. Den som avser att försörja sig på detta sätt kan därför enligt min mening och så som lagstiftaren avsett avvisas enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen.

Bestämmelsen ger dock inte stöd för att avvisa den som prostituerat sig vid ett enstaka tillfälle; för avvisning krävs att utlänningen ägnar eller avser att ägna sig åt prostitution som försörjningssätt. Det ska vara fråga om ett varaktigt beteende, som ska kunna beläggas i det enskilda fallet.

Såvitt gäller N.A. är det klarlagt att hon försörjde sig genom prostitution. Det fanns därmed stöd för att avvisa henne enligt utlänningslagen.

Stred avvisningen av N.A. mot EU:s rörlighetsdirektiv?

För att en avvisning ska vara rättsenlig krävs att den inte står i strid med rörlighetsdirektivet, i enlighet med vad som framgår ovan och av JO 2011/12 s. 171.

Frågan om huruvida rörlighetsdirektivet medger avvisning av den som prostituerar sig har varit föremål för skilda bedömningar. I den dom som polismyndigheten uppehållit sig vid i sitt yttrande hit ansågs en avvisning under omständigheter liknande dem som förelegat i detta fall strida mot direktivet. Migrationsverket hade i samma ärende gjort motsatt bedömning.

Jag kan för min del konstatera att det inte finns någon klar vägledning för hur EU-rätten i detta sammanhang ska uppfattas. Den här aktuella bestämmelsen, artikel 27 i rörlighetsdirektivet, utgår från allmänt hållna begrepp som ordning och säkerhet. De lämnar enligt min mening ett betydande utrymme för tolkning. Detsamma gäller villkoret om att den berörda personens beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, ett villkor som av EU-domstolen tolkats i ljuset av de åtgärder den berörda staten vidtar för att övervaka och beivra det aktuella beteendet hos de egna medborgarna (se ovan), varvid det framstår i en annan dager än om det skulle tolkas efter bokstaven.

I Sverige har lagstiftaren som framgått bedömt det vara en viktig samhällsangelägenhet att bekämpa prostitution, eftersom den medför allvarliga skador både för det allmänna och för enskilda (se bl.a. prop. 1997/98:55 s. 104). Svenska myndigheter arbetar aktivt mot prostitution genom brottsutredning och lagföring av de personer som ägnar sig åt köp av sexuella tjänster, koppleri, människohandel m.m. (jfr regeringens skrivelse 2007/08:167 Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål). Detta manifesteras tydligt i de åtgärder som resulterade i långa fängelsestraff i den ovan nämnda domen från Göteborgs tingsrätt, som innefattade bl.a. den prostitution N.A. var engagerad i.

Mot denna bakgrund kan det enligt min mening inte hävdas att rörlighetsdirektivet generellt skulle hindra svenska myndigheter från att avvisa den som prostituerar sig. Till skillnad mot vad som var fallet i den ovan redovisade domen från EU-domstolen, som rörde ett land där prostitution förekom i reglerade, tillåtna former, kan försäljning av sexuella tjänster inte lagligen ske i Sverige, varken av utlänningar eller av andra som befinner sig här. N.A.:s sätt att försörja sig, hennes personliga beteende, förutsatte att andra skulle begå brott. Avvisningen av henne var i den meningen en konkret brottsförebyggande åtgärd. Att avvisa en utlänning som försörjer sig genom att prostituera sig och därmed främjar en brottslighet som svenska myndigheter anstränger sig för att bekämpa kan inte anses strida mot proportionalitetsprincipen.

Sammanfattning

Avvisningen av N.A. har haft stöd i den svenska utlänningslagstiftningen. Huruvida EU:s rörlighetsdirektiv medger avvisning av den som prostituerar sig kan vara föremål för skilda bedömningar. Jag anser för min del att direktivet inte hindrade avvisningen i detta fall och att rättsläget under alla förhållanden inte är så klart att Polismyndigheten i Västra Götaland kan kritiseras för att ha fattat ett felaktigt beslut.

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som inte tillåtit ostörda samtal mellan förvarstagna och deras offentliga biträden

(Dnr 594-2012)

Beslutet i korthet: Ett offentligt biträde har inför en förvarsförhandling hos gränspolisen bett att få tala enskilt med sin klient men nekats detta med hänvisning till säkerhetsskäl. Av beslutet framgår att en förvarstagen ska ha möjlighet att samråda ostört med sitt offentliga biträde. Polismyndigheten kritiseras för att verksamheten inte varit anpassad till detta.

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO framförde advokaten Peter Holmgren klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län. Han uppgav bl.a. följande.

Inför en förvarsförhandling hos polismyndigheten önskade han samtala med sin klient i enrum. Polisintendenten som skulle leda förhandlingen uppgav dock att detta inte var möjligt. Det rum där förvarsförhandlingen skulle hållas var enligt intendenten inte lämpat för samtal i enrum mellan klient och offentligt biträde, eftersom det fanns en risk för att den enskilde skulle kunna avvika. För det fall han ville samtala med sin klient upplystes han om att detta måste ske i närvaro av personal från Kriminalvårdens transporttjänst. Han protesterade mot detta, utan resultat.

Det inträffade verkade enligt Peter Holmgren vara standard när det gäller möjligheterna för offentliga biträden att samtala med sina klienter vid förvarsförhandlingar hos Polismyndigheten i Stockholms län. Han har själv varit med om liknande situationer tidigare, och han har hört motsvarande berättelser från sina kollegor. Med hänsyn till de lokaler polismyndigheten förfogar över borde det finnas något rum som skulle kunna användas för enskilda samtal mellan ett offentligt biträde och dennes klient.

Polismyndigheten i Stockholms län anmodades att yttra sig. I polismyndighetens yttrande redovisades gränspolisavdelningens synpunkter. När det gällde tillgången till förhandlingsrum anfördes därvid följande.

> Förvarsförhandlingar hålls i de nu aktuella lokalerna eftersom det i dagsläget saknas alternativ. Något reserverat förhandlingsrum finns inte och man har provat andra lösningar, såsom att låna lokal av Norrmalmspolisen, något som emellertid inte fungerade. Att hitta alternativa lösningar som fungerar bättre är svårt då det för ändamålet tillgängliga lokaler i de fall flyktrisk föreligger inte finns att tillgå.
>
> Det har även hållits förvarsförhandlingar i Migrationsverkets förvarslokaler men inte heller där finns förhandlingsrum varför en sådan lösning inte är optimal.
>
> För att kunna hålla försvarsförhandling hos annan myndighet skulle krävas att där finns lokal som är lämplig för ändamålet, vilket inte varit fallet.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson) redovisade därefter följande bedömning.

> Det kan inledningsvis konstateras att det av handlingarna i ärendet framgår att det offentliga biträdet och dess klient förhindrats att samtala i en-

rum i samband med en förvarsförhandling i polismyndighetens lokaler. Gränspolisavdelningen har som skäl till att enskilt samtal inte tillåtits anfört att det förelåg flyktrisk och att det saknades tillgång till lokal som på ett tillfredsställande sätt kunde uppfylla kraven på säkerhet.

Polismyndigheten anser […] att det inte finns någon lagstadgad rätt för ett offentligt biträde och klient att samtala enskilt i samband med en förvarsförhandling som sker hos myndigheten. Myndigheten konstaterar dock att en sådan rätt finns enligt [11 kap.] 4 § utlänningslagen när utlänningen vistas i förvarslokal. En sådan rätt finns vidare enligt 3 kap. 1 § häkteslagen och 21 kap. 9 § rättegångsbalken när det gäller förvarstagna som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. JO har uttalat att rätten till enskilt samtal enligt 21 kap. 9 § inte är ovillkorlig utan beror på omständigheterna i varje enskilt fall (JO 1960 s. 70). I samma beslut påpekar JO att det bör fordras särskilda skäl för att tillstånd till enskilt samtal inte ska lämnas.

Mot denna bakgrund anser polismyndigheten att det inte föreligger någon skyldighet för polismyndigheten att, i den nu aktuella situationen, säkerställa att enskilt samtal kan genomföras i samband med en förvarsförhandling. Oaktat detta är det naturligtvis rimligt att personal vid myndigheten, i situationer då det bedöms lämpligt och då omständigheterna medger det, medverkar till att enskilda samtal kan genomföras mellan offentliga biträden och förvarstagna. I förevarande fall kunde emellertid inte begäran om enskilt samtal tillmötesgås eftersom det bedömdes att flyktrisk förelåg och att det inte fanns någon lokal tillgänglig som var lämplig ur säkerhetssynpunkt.

Angående påståendet om polismyndighetens möjligheter att hålla förvarsförhandling i andra lokaler hänvisar myndigheten till vad gränspolisavdelningen anfört. Mot bakgrund av gränspolisavdelningens uppgifter, och vad som redovisats ovan, är det myndighetens uppfattning att det inte förelegat någon skyldighet att hålla förvarsförhandlingen i andra lokaler.

Trots att det inte föreligger någon skyldighet för polismyndigheten att tillhandahålla lokal där enskilda samtal kan genomföras avser myndigheten, med beaktande av antalet förvarsförhandlingar som genomförs vid myndigheten, att tillse att det finns en lokal som är lämplig ur säkerhetssynpunkt. Myndigheten kommer därför att påbörja arbetet med framtagande av sådan lokal.

Avslutningsvis, och mot bakgrund av vad som redovisats ovan, gör polismyndigheten bedömningen att myndigheten inte agerat på ett olämpligt eller felaktigt sätt i samband med förvarsförhandlingen.

Peter Holmgren kommenterade polismyndighetens yttrande. Han påtalade bl.a. att en konsekvens av polismyndighetens synsätt är att ett offentligt biträde inte kan föra ett enskilt samtal med sin klient i direkt anslutning till eller vid en paus under en förvarsförhandling. Han anförde vidare bl.a. följande.

Det förtjänar att nämnas, att den lokal som polismyndigheten valt att ha för förvarsförhandling inte på något sätt är speciell eller anpassad för förhandlingar. Det var ett vanligt kontorsrum. Jag uppfattade det som att det var [beslutsfattarens] polisintendent Ingemo Melin-Olssons eget tjänsterum helt enkelt. Rummet var inte i gatuplan utan låg/ligger flera meter över gatan. Om någon skulle rymma från rummet skulle det vara [genom] att hoppa ut genom fönstret med stor risk för att slå ihjäl sig eller skada sig svårt. Redan av den anledningen kan man fråga sig vad det är för säkerhetsaspekter som måste beaktas. [– – –]

Mot den bakgrund som nyss nämnts vill jag ange, att det inte är en rimlig förklaring från polismyndighetens sida att myndigheten saknar lokaler för samtal i enrum mellan den förvarstagne och det offentliga biträdet. Den anmälda händelsen kan rimligen inte vara en isolerad sådan. Det tor-

> de inte höra till ovanligheterna att ett offentligt biträde vill kunna föra ett enskilt samtal med klienten/den förvarstagne. Som framgår av anmälan till JO har polismyndigheten vid flertalet tillfällen nekat samtal i enrum mellan offentliga biträden och förvarstagna. Det är således ett generellt problem […].

I ett beslut den 12 mars 2013 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

En utlänning får under vissa förutsättningar tas i förvar, 10 kap. 1 § utlänningslagen. I de fall då det finns ett beslut om avvisning eller utvisning (avlägsnande) ska förvarsbeslutet prövas på nytt inom två månader från den dag då det verkställdes. En ny prövning ska fortlöpande ske inom samma tid så länge utlänningen hålls kvar i förvar (10 kap. 9 § utlänningslagen). Varje ny prövning ska föregås av en muntlig förhandling, en s.k. förvarsförhandling, 10 kap. 11 § utlänningslagen.

Av 18 kap. 1 § utlänningslagen följer att ett offentligt biträde som huvudregel ska förordnas för en utlänning som, i samband med att ett avlägsnandebeslut ska verkställas, hållits i förvar i mer än tre dagar.

Regler för hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas finns i 11 kap. utlänningslagen. I kapitlets portalparagraf (1 §) anges att en utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och att hans eller hennes värdighet ska respekteras. Verksamhet som rör förvar ska vidare utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

Enligt 11 kap. 4 § första stycket utlänningslagen ska en utlänning som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Av bestämmelsens andra stycke följer att besök får övervakas om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten. Denna regel gäller dock inte offentliga biträden eller advokater. För dessa gäller att ett besök endast får övervakas om biträdet eller advokaten själv begär det. Härigenom markeras de förvarstagnas rättighet att tala i enrum med offentliga biträden och advokater (se prop. 1996/97:147 s. 35 och 43).

Bedömning

En frihetsberövad persons rätt att kommunicera ostört med advokat är en generell princip, som kommer till uttryck på flera ställen i lagstiftningen. Den framgår även indirekt i 11 kap. 4 § utlänningslagen genom att de begränsningar som gäller den förvarstagnes rätt att ta emot oövervakade besök inte gäller för ett offentligt biträde annat än då biträdet själv begär detta. Bestämmelsen kan inte, så som polismyndigheten synes anse, tolkas så att förvarstagna skulle sakna laglig rätt att tala i enrum med sitt biträde utanför förvarslokalen.

Det är närmast en självklarhet att en förvarstagen i samband med en förvarsförhandling ska ha möjlighet att samråda ostört med sitt offentliga biträde (jfr JO 2012/13 s. 124). Det är inget som vare sig biträdet eller den förvars-

tagne behöver belägga med särskilt lagstöd; det är i stället den myndighet som begränsar denna principiella rätt som har att ange en rättslig grund för en sådan begränsning.

Det är tydligt att förvarsförhandlingen i detta fall de facto ägde rum i lokaler där det förelåg svårigheter att tillmötesgå önskemålen om avskildhet. Jag avstår därför från att kritisera det som förekom vid just detta tillfälle. Polismyndigheten i Stockholms län måste dock kritiseras för att inte ha förutsett det behov som Peter Holmgrens tämligen naturliga begäran aktualiserade. Jag noterar också att myndigheten finner det rimligt att dess personal medverkar till att enskilda samtal kan genomföras mellan offentliga biträden och förvarstagna, liksom att man påbörjat arbetet med framtagande av lämplig lokal.

Kritik mot Migrationsverket, som genomfört åldersbedömningen av ett ensamkommande barn på ett felaktigt sätt

(Dnr 4107-2011)

Beslutet i korthet: En ensamkommande asylsökande uppgav att hon var underårig. Migrationsverket bedömde henne dock under 16 månaders tid som vuxen, vilket fick flera negativa konsekvenser för henne. Migrationsverket kritiseras för handläggningen av ärendet. I beslutet understryks vikten av att åldersbedömningar sker på ett rättssäkert sätt, vilket som regel förutsätter att de görs först i samband med att beslut fattas i asylärendet. Dessförinnan ska den asylsökandes åldersuppgift godtas, om det inte är helt uppenbart att den är felaktig.

Bakgrund och utredning

Varje år kommer många barn till Sverige för att söka asyl. En stor del av dem anländer tillsammans med sina föräldrar. Det finns dock även de som varken har föräldrar eller någon annan vårdnadshavare med sig, s.k. ensamkommande barn.

En asylsökande som är under 18 år och ensamkommande får ett större stöd under ansökningstiden än en vuxen. Detta gäller t.ex. boende, skolgång och rätten till god man. I förekommande fall ska socialnämnden också underrättas om att barnet kan vara i behov av skydd (14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen).

Åldern har även betydelse för hur Migrationsverket hanterar asylärendet. Gäller ärendet någon som är under 18 år ska verkets prövning t.ex. genomsyras av barnets bästa (se 1 kap. 10 § utlänningslagen). Ärendet ska också prioriteras och handläggas av speciellt utbildad personal.

I en anmälan till JO framförde Marcus Wihk, överförmyndarförvaltningen i Göteborgs stad, kritik mot Migrationsverket för verkets bedömningsprocess avseende asylsökandes ålder. Han uppgav bl.a. följande.

I ett asylärende hade Migrationsverket under 16 månaders tid bedömt den sökande (A.) som vuxen, i strid med hennes egna uppgifter. Verket ändrade

sig därefter och registrerade henne som underårig. Under den tid hon bedömdes som vuxen stod hon utan ställföreträdare, fick inte gå i skolan och någon anmälan till socialnämnden gjordes inte.

Handlingar i de angivna ärendena hämtades in från Migrationsverket. Av handlingarna i A:s ärende framgick bl.a. följande.

A. uppgav i samband med sin asylansökan i februari 2010 att hon var född den 20 januari 1995, dvs. att hon var 15 år gammal. Den utredare som höll i det inledande samtalet konsulterade en beslutsfattare. Därefter informerades A. om att hon bedömdes vara äldre än vad hon uppgett och att hon skulle registreras som född den 20 januari 1992. A. informerades även om att åldern kunde skrivas ned för det fall hon inkom med dokument som visade att hon var under 18 år.

I april 2010 gav A. in ett födelsebevis som angav att hon var född 1995. Samma månad mottog Migrationsverket ett telefonsamtal från en vän till A. som återgav vissa reflektioner A. hade gjort, t.ex. att hon reagerat på att det endast var vuxna deltagare i en kurs som hon gick.

I september 2010 genomfördes en muntlig utredning och därefter en språkanalys. I november 2010 förordnades ett offentligt biträde för A. Under december 2010 genomfördes en kompletterande muntlig utredning och en ny språkanalys.

Den 4 juli 2011 skrevs A:s ålder ned, och hon registrerades som född den 20 januari 1995. I motiveringen till ändringen nämndes födelsebeviset och samtalet från A:s vän i april 2010. Därutöver angavs att handläggaren som genomfört de två muntliga asylutredningarna uppfattat A. som underårig. Bedömningen hade grundats på hennes utseende samt på hennes sätt att uttrycka sig och agera.

Den 5 juli 2011 ansökte Migrationsverket om god man för A. Samma dag gjordes även en anmälan till socialnämnden om skyddsbehov enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

Den 8 juli 2011 beviljades A. permanent uppehållstillstånd.

Migrationsverket anmodades att yttra sig. I sin bedömning anförde Migrationsverket (tf. generaldirektören Christina Werner) följande.

> Migrationsverket har inarbetade rutiner och kunskaper för hur handläggningen ska ske i de fall där en åldersbedömning blir aktuell. Migrationsverkets utlänningshandbok ger vägledning om handläggningen av dessa ärenden.[– – –]
>
> Av Migrationsverkets utredning […] har kommit fram att sökande A:s ärende inte har handlagts i enlighet med de rutiner som funnits. Ärendet har kommit att nedprioriteras på grund av att sökanden felaktigt ansetts vara vuxen och därav har en tidsutdräkt uppstått. Detta är självfallet beklagligt. [– – –]
>
> För att säkerställa att rutinerna angående åldersbedömning följs har jag gett ansvarig chef i uppdrag att vidta åtgärder så att berörd personal känner till gällande rutiner för ärendena. Migrationsverkets rättschef avser även att ge ut ett s.k. rättsligt ställningstagande angående åldersbedömningar där fokus planeras att ligga på bevisfrågan.
>
> När det gäller möjligheten för den enskilde att få bedömningarna överprövade eller omprövade vill jag framföra följande. Migrationsverket ska enligt rekommendationerna i verkets utlänningshandbok kontinuerligt beakta de uppgifter som sökanden lämnar och vad som i övrigt framkommer

och ompröva sin ålderbedömning så snart nya eller ändrade uppgifter kommer fram. Den åldersbedömning som görs av om sökanden gjort sannolikt att han eller hon är under eller över 18 år är ett beslut under handläggningen av ärendet och får inte överklagas särskilt (jfr 14 kap. 1 § utlänningslagen). Den sökande har dock möjlighet att argumentera i den delen i samband med ett eventuellt överklagande av frågan om uppehållstillstånd.

I ett beslut den 12 december 2012 anför *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering m.m.

Det är den asylsökande som ska göra sin identitet och ålder sannolik. Den som uppger sig vara underårig har i den meningen bevisbördan för detta.

I avsaknad av tillförlitliga identitetshandlingar finns det ingen metod med vilken det är möjligt att med säkerhet bestämma någons ålder. Råder det oklarhet om den uppgivna åldern och denna har betydelse för Migrationsverkets handläggning måste verket göra en bedömning. Åldern kan därvid både ”skrivas upp” och ”skrivas ned” i förhållande till vad den sökande själv uppgett.

I Migrationsverkets handbok i migrationsärenden anges bl.a. följande om åldersbedömningar.

> När sökanden ansöker om asyl och hävdar att denne/denna är under 18 år bör verket först och främst avgöra om uppgiften om ålder helt uppenbart är oriktig. Tveksamma fall kräver mer djupgående utredning som görs i samband med asylutredningen för att kartlägga den sökandes bakgrund och mognad och ge handläggaren/beslutsfattaren ett underlag i bedömningen av sannolik ålder. [– – –] Om åldern fortfarande är tveksam, d.v.s. inte har gjorts sannolik kan den unge erbjudas att ta röntgenbild på tänder och handskelett för en medicinsk åldersbedömning […].
>
> – – –
>
> Ärenden som rör ensamkommande barn ska handläggas av särskilt utbildade handläggare och beslut ska fattas inom tre månader.[– – –] För att vi ska kunna bestämma om den sökande ska hanteras som ett ensamkommande barn eller inte, är det av stor vikt att vi genomför bedömningen om uppgifterna om ålder gjorts sannolika eller inte.
>
> – – –
>
> För att åldern ska bedömas som uppenbart oriktig ska det inte finnas något tvivel, d.v.s. behov av ytterligare utredning om ålder. Det ska vara helt klart att sökandens uppgifter om ålder inte är sannolika. Det ska kunna avgöras enbart på det intryck sökanden ger i samband med ansökan såsom utseende och beteende.
>
> En tjänsteanteckning om detta görs i samband med ansökan. Sökanden upplyses därefter om att denne kommer att bli omregistrerad som vuxen respektive barn […].

Migrationsverkets rättschef har i ett rättsligt ställningstagande den 5 juli 2012 angående åldersbedömning (RCI 19/2012) utförligt beskrivit hur verkets personal ska förfara när det blir aktuellt att bedöma en asylsökandes ålder. I ställningstagandet anges bl.a. följande.

> Bedömningen av om sökanden är vuxen eller underårig ska – som ett led i den samlade prövningen av den åberopade identiteten – normalt ske i samband med beslut i asylärendet och endast manifesteras i själva beslutet. [– – –]
>
> Den ålder som den sökande uppger vid ansökningstillfället ska registreras. [– – –] Vid ansökningstillfället kan dock inte någon närmare utredning av åldern ske och något ifrågasättande av den uppgivna åldern kan i normalfallet inte ske.
>
> – – –
>
> För helt uppenbara fall, dvs. fall där var och en utan närmare överväganden klart kan se att det rör sig om en vuxen (eller i vissa fall underårig) person, kan åldern redan vid ansökningstillfället ifrågasättas. Det ska röra sig om sökande vars utseende och beteende över huvud taget inte ger något utrymme för någon annan bedömning.

Bedömning

Allmänt

Med hänsyn till de konsekvenser en åldersbedömning får för ensamkommande asylsökande som uppger att de är underåriga, är det av stor vikt att bedömningen genomförs på ett så rättssäkert sätt som möjligt. En grundläggande förutsättning är att den baseras på ett tillfredsställande beslutsunderlag.

Beslutsunderlaget gällande sökandens ålder kan förändras under asylärendets gång. Utgångspunkten bör därför, som anges i det rättsliga ställningstagandet, vara att bedömningen av om sökanden är vuxen eller underårig ska ske i samband med att beslut i asylärendet fattas. Fram till dess bör den ålder som sökanden uppgett vid ansökningstillfället godtas, om det inte, i enlighet med vad som närmare beskrivs i det rättsliga ställningstagandet, är alldeles uppenbart att uppgiften är felaktig.

På grund av åldersbedömningens vikt för den enskilde och av att den kan vara svår att göra är det vidare angeläget att den genomförs av personal med särskild kompetens. Av verkets handbok i migrationsärenden m.m. framgår också att så ska ske.

En tillämpning i enlighet med det sagda innebär att samtliga asylärenden där den sökande uppgett sig vara under 18 år ska prioriteras av Migrationsverket och utredas av särskilda handläggare, med undantag endast för helt uppenbara fall. Under verkets handläggning kommer denna grupp asylsökande därmed även att omfattas av de skyddsregler och det särskilda omhändertagande som gäller för ensamkommande barn.

Det anmälda ärendet angående A.

Migrationsverket bedömde i ett tidigt skede av asylprocessen A. som vuxen, utan annan utredning än ett inledande samtal. Vilken kompetens utredare och beslutsfattare hade framgår inte. Åldersbedömningen fick till följd att ärendet nedprioriterades, vilket ledde till att A. fick vänta på beslut i 16 månader. Under handläggningstiden behandlades hon som vuxen. Detta är inte godtagbart. Migrationsverket ska därför kritiseras för sitt sätt att sköta A:s ärende.

Det inträffade illustrerar tydligt vikten av att åldersbedömningar sker på det sätt som beskrivits ovan.

Kritik mot Migrationsverket, som nekat en familj med permanent uppehållstillstånd främlingspass

(Dnr 5783-2011)

Beslutet i korthet: En mor och fyra av hennes barn ansökte om uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till ett här bosatt barn och om att främlingspass skulle utfärdas. Migrationsverket avslog ansökningarna med motiveringen att sökandenas identiteter inte styrkts. Besluten överklagades till migrationsdomstolen, som fann identiteterna tillfredsställande klarlagda och beviljade permanenta uppehållstillstånd.

I anledning av detta begärde kvinnan och hennes barn att Migrationsverket skulle ompröva besluten om främlingspass. Migrationsverket vidhöll dock sin uppfattning att identiteterna inte var styrkta och att främlingspass inte skulle utfärdas, vilket fick till följd att familjen hindrades i sin lagliga rätt att återförenas. Migrationsverket kritiseras för detta.

Bakgrund och utredning

Eva Rimsten har i egenskap av ombud för I.M. och dennas fyra barn anmält Migrationsverket till JO. Av anmälan och handlingarna i ärendet framgår huvudsakligen följande.

Familjen, som kommer från Somalia, ansökte vid Sveriges ambassad i Addis Abeba, Etiopien, om uppehållstillstånd i Sverige och om främlingspass. Som grund för ansökan åberopade familjen anknytning till den i Sverige bosatta dottern/systern F.A. Migrationsverket beslutade i februari 2011 att avslå familjemedlemmarnas ansökningar om uppehållstillstånd och främlingspass. Som skäl för beslutet angavs att sökandena inte styrkt sina identiteter.

Besluten överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen. Inte heller migrationsdomstolen ansåg att de lyckats styrka sina identiteter, men väl att deras identiteter fick anses klarlagda i så stor utsträckning som detta var möjligt och att de ”gjorts sannolika”. Domstolen beviljade familjemedlemmarna permanenta uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § utlänningslagen (mål UM 1802-11). Migrationsverket överklagade domen till Migrationsöverdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Migrationsdomstolen prövade inte yrkandet om främlingspass med hänvisning till att Migrationsverkets beslut i denna del inte fick överklagas. Familjen begärde då att Migrationsverket skulle ompröva sitt tidigare beslut att inte utfärda främlingspass. Migrationsverket beslutade dock i oktober 2011 att vidhålla sitt tidigare beslut, med motiveringen att IM och hennes barn, enligt verkets bedömning, fortfarande inte styrkt sina identiteter.

Enligt anmälarna innebar Migrationsverkets agerande att familjen hindrades i sin lagliga rätt att återförenas.

Efter anmodan inkom Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) med ett yttrande. Där redovisades bl.a. följande.

> I aktuellt ärende har migrationsdomstolen beviljat sökanden permanent uppehållstillstånd och därmed gjort bedömningen att de har rätt att bosätta sig i Sverige. I vissa fall är en förutsättning för att sökanden ska kunna använda sig av rättigheten som följer av domen att de beviljas pass så att de kan resa in i landet. Enligt vad som framkommer av ansökan är detta situationen i aktuellt ärende. Enligt gällande rättsordning är migrationsdomstolen överordnad Migrationsverket och verket ska rätta sig efter de avgöranden som en överinstans fattar.
>
> Beslut om främlingspass fattas enbart av Migrationsverket. Ansökan om främlingspass är således fristående från ärendet om uppehållstillstånd. Vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om främlingspass förelåg flera avgöranden från Migrationsöverdomstolen gällande kraven på styrkt identitet i anknytningsärenden. Domstolen uttalade sig bland annat om ansökningar som ges in före inresa och kravet på klarlagd identitet. Med utgångspunkt i dessa avgöranden fattade Migrationsverket beslutet att inte bevilja ansökningarna om pass. I ärendet har migrationsdomstolen beviljat uppehållstillstånd och därmed gjort bedömningen att de har rätt att bosätta sig i Sverige. Mot denna bakgrund och att ärendet får anses nära kopplat till beslutet om uppehållstillstånd samt det förhållandet att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse i utlänningslagen eller utlänningsförordningen som hindrar att främlingspass utfärdas även när identiteten inte är styrkt borde Migrationsverket ha beviljat ansökan om främlingspass trots att det stred mot känd praxis vid tillfället. Konsekvensen blir att lika ärenden behandlas olika vilket i sig är en följd av domstolarnas olika bedömning av ärendena.
>
> Vad gäller anknytningsärenden har rättsläget numera ändrats genom att Migrationsöverdomstolen i ett avgörande den 18 januari 2012 gjort en ny bedömning om beviskraven i anknytningsärenden och uttalat att ett lägre beviskrav kan tillämpas i ärendena. Eftersom ansökningar om uppehållstillstånd och främlingspass prövas separat i nuvarande ordning hade det varit lämpligt att även beslut om främlingspass hade gått att överklaga så att ärendena avgjorts samtidigt av överinstansen.
>
> Avslutningsvis vill Migrationsverket föra fram att berört verksamhetsområde genomfört en granskning av handläggningen av främlingspass och att verket kommer att följa upp tidigare fattade beslut om främlingspass med samma innehåll.

I ett beslut den 12 december 2012 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning finns i 5 kap. 3–3 e §§ utlänningslagen.

För att den som har beviljats ett uppehållstillstånd ska få resa in i Sverige krävs som huvudregel att utlänningen har ett pass, se 2 kap. 1 och 4 §§ utlänningslagen.

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda främlingspass för honom eller henne att gälla som pass. Verket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl. Ett främlingspass får förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt. Har utlänningen ett omedelbart behov av att resa till eller från Sverige får ett pro-

visoriskt främlingspass utfärdas. Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass får inte överklagas. (Se 2 kap. 12–14 §§ och 8 kap. 11 § utlänningsförordningen.)

I förordningsmotiven anges att även andra utlänningar än flyktingar kan vara förhindrade att skaffa hemlandspass och att en särskild passhandling bör kunna utfärdas i dessa fall. För att så ska ske krävs dock att utlänningen har en viss anknytning till Sverige, i allmänhet genom uppehållstillstånd. Saknar en utlänning pass och inte kan skaffa ett hemlandspass bör enligt motiven utlänningen ges ett främlingspass samtidigt som han eller hon beviljas uppehållstillstånd. (Se regeringens förordningsmotiv 1989:3 s. 11.)

Bedömning

Migrationsdomstolen har beviljat I.M. och hennes barn permanenta uppehållstillstånd. Domstolen prövade frågan om deras identiteter och fann dessa tillräckligt klarlagda. Domen har vunnit laga kraft. Migrationsverket har därefter vidhållit ett tidigare beslut att avslå I.M:s och hennes barns ansökningar om att erhålla främlingspass.

Migrationsverket har inte ifrågasatt att sökandena saknat handlingar som gäller som pass och att de inte heller haft möjlighet att skaffa sådana. Avslagen har i stället grundats på att de inte kunnat styrka sina identiteter. Det finns emellertid inte något uttryckligt hinder mot att främlingspass utfärdas trots att identiteten inte är styrkt; det framgår tvärtom att detta kan förekomma. Verket ska vidare, i linje med vad som anförs i dess yttrande, lojalt rätta sig efter avgöranden i överinstans. Jag instämmer därför i den bedömning verket självt nu gjort, nämligen att främlingspass borde ha utfärdats i detta fall. Genom att så inte skedde hindrades familjen i sin lagliga rätt att återförenas. Migrationsverket ska därför kritiseras.

Jag har emellertid viss förståelse för att Migrationsverket, som måste eftersträva en tydlig och enhetlig praxis, funnit principfrågan svårbedömd. Den gällande regleringen och beslutsordningen bidrar till detta. En kopia av mitt beslut översänds därför till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Kritik mot Polismyndigheten i Skåne och Rikspolisstyrelsen för deras agerande i samband med att en utresestämpel fått ett felaktigt utseende

(Dnr 1548-2012)

Beslutet i korthet: En kvinna och hennes dotter stoppades vid den ungerska gränsen och anklagades för att ha en falsk svensk utresestämpel i sina pass, vilket bekräftades vid kontakt med Rikskriminalpolisen i Sverige. Det inträffade medförde flera allvarliga konsekvenser för de två. Senare visade det sig att det med all sannolikhet rörde sig om en stämpel som fått ett felaktigt utseende i samband med en reparation, men som trots det fortsatt kom att användas av svensk gränspolis. Polismyndigheten i Skåne kritiseras för att ha haft bristfälliga kontrollrutiner i samband med reparation av in- och utresestämplar. Rikspolisstyrelsen, som genom Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet är nationell kontaktpunkt i dessa frågor, kritiseras för att inte ha fört informationen vidare när det framkom att stämpelns utseende kunde ha förändrats vid reparationen.

Anmälan

I en anmälan till JO, daterad den 2 mars 2012, framförde Bojana S. klagomål mot polisen. Hon uppgav bl.a. följande.

När hon och hennes dotter lämnade Sverige via Sturups flygplats den 15 december 2010 använde gränspolisen en felaktig utresestämpel. Detta ledde till att hon och dottern stoppades vid den ungerska gränsen sju månader senare (den 12 juli 2011), med ett flertal allvarliga konsekvenser som följd – de blev bl.a. kvarhållna i sex timmar, utvisades från Ungern och förbjöds att resa in i EU under ett års tid. Vid förfrågningar om stämpeln bekräftade svensk polis inledningsvis att den var korrekt men ändrade sig sedan och hävdade att stämpeln var falsk.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in. Av dessa framgick att den aktuella stämpeln (M320) föreföll att ha fått ett felaktigt utseende i samband med en reparation. Detta hade dock inte uppmärksammats, varför stämpeln fortsatt kom att användas av gränspolisen vid Polismyndigheten i Skåne. Det framgick vidare att svensk polis, vid förfrågningar från andra länder, hade uppgett att stämpelavtryck från den aktuella stämpeln var falska. Den 1 oktober 2011 lämnades en sådan uppgift beträffande stämpeln i Bojana S:s och hennes dotters pass till Interpol i Budapest. Uppgiften lämnades av Rikskriminalpolisens enhet för internationellt polissamarbete (IPO), efter kontakt med Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet (ärende IP 2011 022720). Vid tidpunkten för JO:s kontakter med Rikskriminalpolisen, den 12 juni 2012, hade Polismyndigheten i Skåne informerat Rikskriminalpolisen om att stämpeln hade reparerats och att den därvid kunde ha fått ett felaktigt utseende.

Enligt Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet ålåg det Polismyndigheten i Skåne att vidarebefordra informationen till berörda organ.

JO anmodade Rikspolisstyrelsen att yttra sig i ärendet, efter att ha inhämtat upplysningar från Polismyndigheten i Skåne och Rikskriminalpolisen.

Rikspolisstyrelsen (överdirektören Maria Bredberg Pettersson) inkom med ett yttrande den 18 september 2012, till vilket yttranden från Polismyndigheten i Skåne (biträdande länspolismästaren Hans Nordin) och Rikskriminalpolisen (chefsjuristen Arne Andersson) var fogade.

Polismyndigheten i Skåne anförde bl.a. följande.

Under senare delen av 2011 mottog myndigheten förfrågningar rörande en stämpel med nr M320. Med anledning av att samtliga in- och utresestämplar hade bytts ut den 1 februari 2011 kunde någon jämförelse med den aktuella stämpeln inte göras. I stället fick jämförelsen göras med de stämpelavtryck som fanns kvar. Vid denna jämförelse kunde det konstateras att stämpelavtrycken i förfrågningarna hade ett felaktigt utseende. Den slutsats som drogs var att stämpelavtrycken i förfrågningarna var manipulerade eller förfalskade.

En tid senare kontaktades personalen på Malmö Airport av en person (inte Bojana S.) som drabbats av en spärrmarkering i Schengen Information System (SIS). Personen uppvisade biljetter som styrkte att han hade rest från flygplatsen den aktuella dagen. Detta ledde till att en anställd fann en anteckning i arkivet om att stämpel M320 hade varit på reparation hos leverantören. Det fanns inte någon anteckning om när stämpeln hade kommit tillbaka och inte heller hade något stämpelavtryck gjorts för att kontrollera att stämpeln hade ett korrekt avtryck. Kontakt togs omedelbart med IPO, som hade haft kontakt med de utländska myndigheterna rörande förfrågningarna. Den centrala gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen informerades också om vad som framkommit.

I sin bedömning angav polismyndigheten att det funnits en klar brist i hanteringen när det gällde kontrollen av stämplar som varit föremål för reparation och att avsaknaden av kontrollrutiner med stor sannolikhet hade varit den omedelbara orsaken till det som drabbat Bojana S. och hennes dotter. Myndigheten uppgav att sådana kontrollrutiner nu hade införts och att risken för att något liknande skulle inträffa igen därmed bedömdes som liten. Avslutningsvis beklagade myndigheten det inträffade.

Rikskriminalpolisen anförde bl.a. följande.

> Av [stämplingsföreskrifterna i den s.k. gränskodexen med bilagor, se nedan under den rättsliga regleringen] framgår bland annat att medlemsstaterna ska utse nationella kontaktpunkter som ansvarar för utbyte av information om säkerhetskoderna i de inrese- och utresestämplar som används vid gränsövergångsställen och underrätta de övriga medlemsstaterna, [r]ådets generalsekretariat och kommissionen om detta. Kontaktpunkterna ska så fort som möjligt ha tillgång till vilka gemensamma inrese- och utresestämplar som används vid en medlemsstats yttre gräns. Särskilt ska information lämnas om a) vilket gränsövergångsställe som använder vilken stämpel, b) identiteten på den gränskontrolltjänsteman som tilldelas en viss stämpel vid en viss tidpunkt och c) säkerhetskoden för varje stämpel vid en viss tidpunkt. Alla förfrågningar angående gemensamma inrese- och utresestämplar ska ske genom dessa kontaktpunkter.

FADO, False and Authentic Documents Online, inrättades genom ett rådsbeslut (dok. 12838/98 ASIM 233 FAUXDOC 16, daterat 98-11-16). Systemet innehåller uppgifter om äkta och falska handlingar inbegripet in- och utresestämplar. Samtliga medlemsstater har tillgång till FADO. Centrala gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen är utsedd att vara nationell kontaktpunkt. Under icke kontorstid har [e]nheten för internationellt polissamarbete (IPO) vid Rikskriminalpolisen uppgiften.

Vid det aktuella tillfället kontrollerade den ungerska gränskontrollen passet och stämpeln i FADO. Då stämpeln inte överensstämde med FADO:s uppgifter om utseendet på en svensk stämpel kontaktades den i FADO angivna svenska nationella kontaktpunkten. Handläggaren konstaterade att den ungerska bedömningen var riktig. I det aktuella ärendet har till synes de av EU beslutade rutinerna fungerat väl. [– – –]

Rikspolisstyrelsen genom [c]entrala gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen har […] en samordnade och informerande roll när det gäller de gemensamma inrese- och utresestämplarna. Några direktiv om hur en polismyndighet ska förfara vid reparation av en stämpel har inte givits av Rikskriminalpolisen.

Rikskriminalpolisen gjorde därefter bedömningen att gällande regelverk avseende stämplarnas införskaffande hade följts liksom att det EU-gemensamma förfarandet för kontroll av handlingars och stämplars äkthet hade fungerat väl. Rikskriminalpolisen konstaterade emellertid att ärendet visade på en brist i hanteringen på det nationella planet, vilken eventuellt hade kunnat undvikas om det funnits en tydlig vägledning för hanteringen i dylika fall. Å andra sidan torde det enligt Rikskriminalpolisen vara rimligt att anse att den myndighet som utför en reparation på sin stämpel också har ett ansvar att se till att stämpeln repareras på ett sådant sätt att den inte förändras från sitt originaltryck. Rikskriminalpolisen fann det mycket beklagligt att resande hade drabbats på grund av att reparationens inverkan på stämpelavtrycket inte uppmärksammats innan stämpeln togs i bruk.

Rikskriminalpolisen anförde även att man övervägde att anta de rutiner som tillämpas av Utrikesdepartementet, där man inte reparerar stämplar utan i stället kasserar dem och beställer nya. Detta skulle kunna ske genom Rikspolisstyrelsens cirkulärmeddelanden.

Rikspolisstyrelsen redovisade följande bedömning.

Frågan om felaktig stämpel använts

Av polismyndighetens yttrande framgår att man har fått frågor gällande stämplar från den aktuella dagen. Eftersom stämpeln inte fanns kvar kunde man inte direkt jämföra med den utan fick jämföra med stämpelavtryck. Vid en jämförelse kunde konstateras att avtrycken inte stämde överens. Den första slutsatsen som då drogs var att det var fråga om förfalskning eller manipulering. Vid en närmare kontroll upptäcktes dock att stämpeln hade varit på reparation. Det kan med säkerhet inte sägas när stämpeln kommit tillbaka från reparation och hur den då såg ut. Rikspolisstyrelsen finner det trolig att en stämpel med felaktigt utseende efter reparation har använts.

Förfrågningar om stämplar

Att det har getts dels en förklaring att stämpeln har varit förfalskad eller manipulerad, dels att den senare har varit på reparation och inte kontrollerats hänger samman med att polismyndigheten har anmält till den nationella kontaktpunkten hur stämpeln ska se ut. När fråga har kommit från annat land har stämpelavtrycket inte stämt överens med de stämpelavtryck som finns hos Rikskriminalpolisen som är nationell kontaktpunkt för förfrågningar och som ska ha en förteckning över dessa uppgifter. Uppgiften att stämpeln därmed kan vara förfalskad eller manipulerad har då lämnats. Senare när polismyndigheten har gjort närmare efterforskningar har det kunnat konstateras att stämpeln har varit på reparation och det var osäkert om stämpeln hade kontrollerats efter reparationen.

Det finns en klar rutin för hur frågor till och från andra länder gällande stämplar ska hanteras. Som Rikskriminalpolisen har framhållit har den ungerska gränskontrollen först kontrollerat pass samt stämpel genom FADO. Då dessa inte stämde överens har fråga ställts till den nationella kontaktpunkten.

Rikspolisstyrelsens slutsats är, i likhet med vad Rikskriminalpolisen och polismyndigheten sagt, att den gällande rutinen har tillämpats vid informationshanteringen.

Polisens rutiner

Det får anses klarlagt, som också framgår av polismyndighetens yttrande, att det inte har funnits en klar rutin för hur reparerade stämplar ska hanteras.

Polismyndigheten har nu meddelat att kontrollrutiner har införts för att en situation som denna inte ska kunna återupprepas.

Rikskriminalpolisen, den nationella kontaktpunkten för bl.a. förfrågningar om in- och utresestämplar, har meddelat att det övervägs att en ny ordning ska införas som innebär att stämplar inte repareras utan i stället kasseras och ersätts med nya.

Sammanfattningsvis

Rikspolisstyrelsen konstaterar att det torde vara fallet att en felaktig stämpel har använts vilket fått beklagliga konsekvenser för Bojana S. Rikspolisstyrelsen kan konstatera att Polismyndigheten i Skåne nu har infört kontrollrutiner samt att en ny ordning är under beredning hos den nationella kontaktpunkten. Rikspolisstyrelsen bedömer därför att genomförda och planerade åtgärder sammantaget är tillräckliga för att liknande misstag inte inträffar igen.

Sedan JO påtalat vissa oklarheter i remissvaret via telefonkontakter inkom Rikspolisstyrelsen den 23 oktober 2012 med en skrivelse, vari bl.a. anfördes följande.

Ansvaret för kontakten med kommissionen, andra medlemsstaters kontaktpunkter och rådssekretariatet åvilar enligt [g]ränskodexen annex IV punkten 4, den nationella kontaktpunkten. Den nationella kontaktpunkten i dessa frågor är Rikspolisstyrelsen genom Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet som ska ha all information om stämplar som används vid landets gränser. Detta ansvar inbegriper försvunna och stulna stämplar vilket framgår av sista stycket. Vad som ska gälla vid utbyte av stämplar framgår inte direkt av kodexen. Rikspolisstyrelsen gör dock den bedömningen att i en situation som den nu aktuella har kontaktpunkten ansvar att meddela berörda organ.

> Som tidigare meddelats kommer ett cirkulärmeddelande att skickas ut från den nationella kontaktpunkten till bl.a. polismyndigheterna och Kustbevakningen med förtydligande av rutinerna och instruktioner om hur man ska agera vid reparation och utbyte av stämplar. [– – –]

I en skrivelse till Rikspolisstyrelsen den 13 november 2012 ställde JO bl.a. två konkreta frågor:

1. Har de felaktiga uppgifter som lämnats till utländska myndigheter korrigerats? Om så inte har skett, varför?
2. I Rikspolisstyrelsens yttrande den 23 oktober 2012 anges att ”i en situation som den nu aktuella har kontaktpunkten ansvar att meddela berörda organ”. Har detta skett?

I Rikspolisstyrelsens svar den 28 november 2012 angavs bl.a. följande.

> Berörda organ har inte informerats om just den aktuella stämpeln på grund av den långa tid som gått innan ärendet kom till Rikskriminalpolisens kännedom. Även om det framkommit att stämpeln kunde vara felaktig p.g.a. reparation har den uppgiften inte förts vidare dels p.g.a. den långa tid som förflutit, dels p.g.a. att stämplarna var utbytta. [– – –]
>
> Rikspolisstyrelsen vill betona att det är troligt att en stämpel med felaktigt utseende efter en reparation har använts vid det aktuella tillfället, men att detta inte kan sägas med säkerhet eftersom stämplarna har destruerats.

Bojana S. kommenterade yttrandena och angav därvid att svenska myndigheter borde ta sitt ansvar för den situation hon och hennes dotter hamnat i. Hon uppgav även att hon önskade ekonomisk ersättning för det som inträffat.

I ett beslut den 23 maj 2013 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Rättslig reglering m.m.

Av artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), den s.k. gränskodexen, framgår att tredjelandsmedborgares resehandlingar systematiskt ska stämplas vid in- och utresor.

Närmare föreskrifter om stämpling har fastställts i bilaga IV till kodexen. I punkt 4 i bilagan anges bl.a. att medlemsstaterna ska utse nationella kontaktpunkter som ansvarar för utbyte av information om säkerhetskoderna i de inrese- och utresestämplar som används vid gränsövergångsställena och underrätta de övriga medlemsstaterna, rådets generalsekretariat och kommissionen om detta. Dessa kontaktpunkter ska så fort som möjligt ha tillgång till information om de gemensamma inrese- och utresestämplar som används vid en medlemsstats yttre gränser. Detta gäller särskilt information om vilket gränsövergångsställe som använder vilken stämpel, identiteten på den gränskontrolltjänsteman som tilldelas en viss stämpel vid en viss tidpunkt och säkerhetskoden för varje stämpel vid en viss tidpunkt. Alla förfrågningar angående gemensamma inrese- och utresestämplar ska ske genom de nationella kontaktpunkterna. De nationella kontaktpunkterna ska dessutom genast underrätta de andra kontaktpunkterna, rådets generalsekretariat och kommis-

sionen om en ändring av kontaktpunkterna samt om försvunna och stulna stämplar.

I punkt 1 i bilagan anges att närmare bestämmelser om stämplarna ges i verkställande kommitténs beslut SCH/COM-EX (94) 16 rev och SCH/Gem-Handb (93) 15 (CONFIDENTIEL).

Den 6 mars 2013 utfärdade Rikskriminalpolisen, centrala gränskontrollenheten, ett cirkulärmeddelande angående hanteringen av in- och utresestämplar. I detta anges följande.

> **Stämplar för in- och utresa**
>
> Polismyndigheterna och Kustbevakningen har ansvaret för sina stämplar och för att reglerna gällande dokumentation i [g]ränskodexen, annex IV, punkt 4, efterlevs.
>
> Endast mindre reparationer av trasiga stämplar får vidtas, och bara då det är uteslutet att stämpelns funktion och/eller tryck kan påverkas. I annat fall ska stämpeln kasseras och ersättas med en ny. I de fall en stämpel kasseras och en ny beställs ska [c]entrala gränskontrollenheten omgående underrättas med uppgifter om
>
> - Numret på den kasserade stämpeln
> - Datum för åtgärden
> - Numret på den nya stämpeln
> - Datum då denna togs i bruk
>
> Den nya stämpeln ska inte ha samma nummer som den kasserade utan erhålla första lediga nummer i den aktuella myndighetens nummerserie.

Bedömning

Enligt vad som framkommit har den aktuella utresestämpeln (M320) varit föremål för reparation, vilket med all sannolikhet lett till att den fått ett felaktigt utseende. Eftersom stämpeln har kasserats och det inte finns något avtryck som visar dess utseende efter reparationen, går det inte att med absolut säkerhet slå fast att det förhåller sig på det sättet. Samtliga omständigheter talar dock för detta.

Ett felaktigt stämpelavtryck kan få allvarliga konsekvenser för enskilda resenärer, vilket tydligt illustreras av det till JO anmälda ärendet. Att en in- eller utresestämpel som varit på reparation kontrolleras innan den tas i bruk borde vara självklart, liksom att stämpelavtryck och annan dokumentation bevaras så att det i efterhand går att överblicka vad som hänt. Ansvaret för att så sker åvilar ytterst den myndighet som använder stämplarna. I det aktuella fallet har någon kontroll av den reparerade stämpeln inte skett och dokumentation om vad som förevarit saknas. Bristerna har fått allvarliga konsekvenser för Bojana S. och hennes dotter. Av utredningen framgår att även andra har drabbats.

En bidragande orsak till det inträffade har varit att Polismyndigheten i Skåne saknat kontrollrutiner för situationer som den aktuella. Jag noterar att sådana rutiner införts efter den aktuella händelsen och att Rikspolisstyrelsen, genom Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet, nyligen har utfärdat riktlinjer angående hur in- och utresestämplar ska hanteras.

Polismyndigheten i Skåne kan naturligtvis inte undgå kritik för de konstaterade bristerna. De av utredningen framkomna tillkortakommandena på central nivå ter sig emellertid för mig som minst lika allvarliga.

När polismyndigheten fick klart för sig att den aktuella stämpelns avtryck kunde ha ändrats i samband med reparationen informerades Rikspolisstyrelsen, genom Rikskriminalpolisens centrala gränskontrollenhet, om detta. Rikspolisstyrelsen har uppgett att det i situationer som den aktuella är den nationella kontaktpunkten som ansvarar för att underrätta andra medlemsstaters kontaktpunkter m.fl. om den information som erhållits. Jag delar denna uppfattning.

Enligt Rikspolisstyrelsen har någon information inte vidarebefordrats till berörda organ i förevarande fall, dels på grund av den långa tid som förflutit, dels på grund av att stämplarna var utbytta. Det synes inte heller ha gjorts några försök att följa upp och komplettera de svar som tidigare lämnats till utländska myndigheter angående stämpeln.

Det inträffade är anmärkningsvärt. Självklart borde informationen, som kunde ha stor betydelse för enskilda individer, omgående ha förts vidare. Det hade sedan ankommit på de instanser som tog emot upplysningarna att avgöra vilka åtgärder som kunde behöva vidtas med anledning härav. Rikspolisstyrelsen har brustit i detta avseende och därmed medverkat till att resenärer kunnat försättas i prekära situationer.

JO är inte behörig att pröva frågor om ekonomisk ersättning. Av upplysningar som inhämtats från Justitiekanslern framgår att ett ersättningsanspråk från Bojana S. avseende den aktuella händelsen behandlas där.

Med den kritik som ovan uttalats avslutas ärendet.

Allvarlig kritik mot Sveriges ambassad i Amman för handläggningen av en begäran om biträde med utredning

(Dnr 4253-2012)

Beslutet i korthet: A.R. levde och arbetade i Sverige med permanent uppehållstillstånd. Efter det att Migrationsverket, genom Sveriges ambassad i Amman, fått uppgifter från det jordanska utrikesministeriet om att A.R. var jordansk medborgare återkallade verket hans uppehållstillstånd och beslutade att han skulle utvisas till Jordanien. Polismyndigheten i Stockholms län, som ansvarade för verkställigheten av utvisningsbeslutet, ansåg inte att beslutet kunde verkställas på befintligt underlag. Polismyndigheten begärde därför biträde med utredning av Sveriges ambassad i Amman. Trots flera förfrågningar och upprepade påminnelser från polismyndighetens sida har ambassaden under drygt ett och ett halvt års tid inte lämnat något svar som fört ärendet framåt. A.R. har genom ambassadens bristfälliga handläggning försatts i en mycket svår situation. För detta får ambassaden allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan framförde A.R. klagomål på hanteringen av hans verkställighetsärende. Han var kritisk till den långa handläggningstiden och anförde huvudsakligen följande.

I april 2011 fastslog Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, att hans permanenta uppehållstillstånd i Sverige skulle återkallas och att han skulle utvisas till Jordanien. Ärendet överlämnades i september 2011 till Polismyndigheten i Stockholms län för verkställighet av utvisningsbeslutet. Vid tidpunkten för anmälan till JO, den 31 juli 2012, hade polismyndigheten ännu inte lyckats verkställa beslutet. – Den senfärdiga handläggningen har drabbat honom hårt. Sedan hans uppehållstillstånd återkallades har han bl.a. inte fått arbeta.

Utredning

Handlingar och muntliga upplysningar hämtades in från Polismyndigheten i Stockholms län, gränspolisavdelningen. Därefter anmodades Utrikesdepartementet att yttra sig över Sveriges ambassad i Ammans hantering av A.R:s ärende samt gränspolisens förfrågan. Utrikesdepartementet, som inhämtade ett underyttrande från ambassaden, lämnade sitt remissvar till JO den 30 oktober 2012. Yttrandet kompletterades den 22 november 2012. Ytterligare uppgifter inhämtades därefter från gränspolisen.

Bakgrund

I april 2009 upprättades vid Sveriges ambassad i Amman en promemoria med titeln *Rutiner kring verkställigheter till Jordanien och Västbanken*. I promemorian anförs såvitt här är aktuellt följande.

> Den 31 juli 1988 avsade sig Jordanien formellt Västbanken. Detta innebär att palestinier som bodde på Västbanken under perioden februari 1954–

juli 1988 var också jordanska medborgare. Men i och med Jordaniens tillbakadragande från Västbanken i juli 1988 försvann möjligheten för de palestinier som fortsatte att bo på Västbanken att behålla sitt jordanska medborgarskap. Jordanien drog alltså tillbaka medborgarskap för denna grupp.

Jordanien har allt sedan den 31 juli 1988 då alla administrativa band med Västbanken upphörde, utfärdat jordanska resedokument för Västbankspalestinier utan s.k. nationellt id-nummer, med en giltighetstid på fem år, (liknande dokument fast med en giltighetstid på två år utfärdas till palestinier från Gaza sedan 1967). Personer med ett jordanskt resedokument utan nationellt id-nummer är inte jordanska medborgare men har rätt att vistas i Jordanien. Jordanien anses utfärda dessa resedokument av rent humanitära skäl för att underlätta för palestinier att kunna resa. De palestinier som bor på Västbanken eller Gaza har ingen rätt att vistas i Jordanien utan tillstånd. Enligt information från jordanska inrikesministeriet kan en utländsk kvinna som är gift med en jordansk man erhålla uppehållstillstånd i landet i stort sett per automatik. Däremot måste en utländsk man som är gift med en jordansk kvinna först visa för myndigheterna att han kan försörja familjen innan han kan erhålla uppehållstillstånd i landet. Barn till jordansk far får automatisk jordansk medborgarskap medan barn födda av jordansk mor och en palestinsk far, kan ej erhålla jordanskt medborgarskap.

En person av palestinskt ursprung som har jordanskt medborgarskap, vilket det jordanska nationella id-numret indikerar, är medborgare i Jordanien.

Verkställigheter till Jordanien

Personer med palestinska resedokument (PA-pass) är inte jordanska medborgare och kan inte sändas tillbaka från Sverige till Jordanien efter ett utvisningsbeslut. En person som är innehavare av ett palestinskt resedokument är enligt jordanska inrikesministeriet likställd med varande palestinier och denne kan därför inte verkställas till Jordanien utan bör i stället sändas tillbaka till Västbanken eller Gaza.

Personer med ett jordanskt resedokument utan s.k. nationellt id-nummer som Jordanien utfärdar till palestinier från Västbanken och Gaza kan sändas tillbaka till Jordanien enbart under förutsättningen att resedokument fortfarande är giltigt. Om ett sådant resedokument har gått ut finns det möjligheter för innehavaren att ansöka om en förlängning på jordanska ambassaden i utlandet. En sådan ansökan om förlängning skickas till inrikesministeriet i Jordanien för beslut. Om personen som skall sändas tillbaka till Jordanien inte är villig att förlänga sitt jordanska resedokument eller om det inte finns några möjligheter till det, kan ambassaden i Amman via begäran från Migrationsverket eller polismyndigheten skicka en formell begäran till jordanska utrikesministeriet att ta tillbaka den utvisade. Enligt de kontakter ambassaden talat med inom det jordanska inrikesministeriet är en sådan process ganska tidskrävande och leder oftast till att personen nekas återresa till Jordanien, speciellt om denne varit utrest i över fyra år.

Personer med ett s.k. nationellt id-nummer är medborgare i Jordanien och kan sändas tillbaka till Jordanien.

– – –

En jordansk medborgare som aktivt sökt och erhållit PA-pass skall i enlighet med jordansk lagstiftning avsäga sig sitt jordanska medborgarskap. Den jordanska medborgarskapslagstiftningen tillåter inte att en person uppbär två arabiska medborgarskap. Om en person underlåter att informera de jordanska myndigheterna men de jordanska myndigheterna på annat sätt informeras om att personen erhållit ett PA-pass, kommer de automa-

tiskt att dra tillbaka det jordanska medborgarskapet. Enligt information från det jordanska inrikesministeriet kommer en jordansk medborgare som skickas tillbaka till Jordanien och som vid ankomst visar upp ett PA-pass för de jordanska myndigheterna att behandlas som en palestinier och inte jordanier och kommer därmed inte att accepteras inresa i Jordanien.

Promemorian delgavs Migrationsverket år 2009. Gränspolisen har också haft tillgång till promemorian i det nu aktuella ärendet.

Ärendet

A.R., som är född 1987, beviljades i augusti 2006 permanent uppehållstillstånd i Sverige som varande statslös palestinier från Västbanken. I samband med att hans familj ansökte om uppehållstillstånd i Sverige framkom uppgifter om att A.R. kunde vara jordansk medborgare. Med anledning av dessa uppgifter väckte Migrationsverket frågan om återkallelse av hans permanenta uppehållstillstånd och utvisning. När frågan om A.R:s medborgarskap väcktes skickade Migrationsverket en förfrågan, daterad den 26 januari 2010, till Sveriges ambassad i Amman. Av handlingen, som ingetts i ärendet av Utrikesdepartementet, framgår bl.a. att verket lämnade personuppgifter om A.R. samt om kända familjemedlemmar. Verket upplyste också om att A.R:s palestinska resedokument fanns tillgängliga i ett för Migrationsverket och ambassaderna gemensamt ärendehanteringssystem samt framförde att verket önskade information om huruvida A.R., i likhet med sin familj, innehade jordanskt medborgarskap. Ambassaden vidarebefordrade denna fråga den 28 januari 2010 i en not med nr 20/2010 till de jordanska myndigheterna samtidigt som man upplyste om A.R:s födelsedatum och om hans föräldrars namn och jordanska, nationella identitetsnummer. Det finns ingen anteckning om att kopior av A.R:s palestinska resedokument bifogades eller att de jordanska myndigheterna på någon annat sätt upplystes om dessa. Ambassadens förfrågan besvarades den 11 mars 2010 av det jordanska utrikesministeriet som förklarade att A.R. var jordansk medborgare och hade ett nationellt, närmare angivet, identitetsnummer.

Denna upplysning kom att ligga till grund för Migrationsverkets beslut den 19 augusti 2010 att återkalla A.R:s permanenta uppehållstillstånd och att utvisa honom till Jordanien. A.R. överklagade beslutet. Under processen vid migrationsdomstolen åberopade A.R. ett intyg från den jordanska ambassaden i Berlin i vilket det angavs att han, eftersom han innehade palestinska resedokument, endast kunde erhålla ett tillfälligt jordanskt pass, utan nationellt identitetsnummer. Domstolen, som inte ansåg att intyget gav anledning att ifrågasätta uppgifterna från det jordanska utrikesministeriet, avslog överklagandet. Migrationsöverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd. Efter det att beslutet vunnit laga kraft överlämnades ärendet den 4 augusti 2011 enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716) till gränspolisen för verkställighet.

Eftersom A.R. innehade palestinska resedokument gjorde polismyndigheten bedömningen att utvisningsbeslutet inte kunde verkställas med mindre än att A.R. uppvisade ett jordanskt pass, alternativt att gränspolisen företedde en officiell handling från jordanska myndigheter som utvisade att A.R. skulle tas

emot som jordansk medborgare. I annat fall skulle A.R. endast släppas in i landet för vidare transport till Västbanken.

Den 10 oktober 2011 tillskrev polismyndigheten Sveriges ambassad i Amman och bad ambassaden att kontakta jordanska myndigheter och be om en officiell handling, som bekräftade att A.R. var välkommen till Jordanien som medborgare. I skrivelsen upplyste polismyndigheten om att A.R. enligt tidigare lämnade uppgifter var jordansk medborgare med ett visst identitetsnummer, att han innehade palestinska resedokument och att han fått besked bl.a. från den jordanska ambassaden i Berlin om att han kunde få visering till Jordanien men att han inte fick bosätta sig där. Polismyndigheten tillskrev Migrationsverket den 13 oktober 2011 och upplyste om sin begäran samt uppgav att de upplysningar Sveriges ambassad i Amman lämnat i sitt tidigare brev inte räckte för att A.R. skulle tas emot av Jordanien.

A.R. vände sig därefter på nytt till den jordanska ambassaden i Berlin och fick den 21 oktober 2011 till svar att han inte var jordansk medborgare. Svaret skickades över till Sveriges ambassad i Amman den 31 oktober 2011.

I november och december 2011 tog polismyndigheten telefonkontakt med den svenska ambassaden för att förhöra sig om handläggningen av myndighetens begäran. Ambassaden uppgav att den skulle återkomma. Polismyndigheten skickade därefter påminnelser om sin begäran den 3 februari, 10 februari, 20 mars, 10 maj, 30 maj och 20 juni 2012. I dessa framhöll polismyndigheten att A.R. inte hade något emot att resa till Jordanien, under förutsättning att han fick besked om att han blev mottagen som jordansk medborgare. Det poängterades även att situationen för A.R. var ansträngd i Sverige eftersom han inte fick arbeta men hade skulder att betala. I några av skrivelserna till ambassaden angav polismyndigheten felaktigt att A.R. varit i kontakt med den jordanska ambassaden i Bonn i stället för, rätteligen, i Berlin.

Sveriges ambassad i Amman skickade den 10 juni 2012 en not till det jordanska utrikesministeriet. I denna angavs att utrikesministeriet tidigare uppgett att A.R. var jordansk medborgare med ett visst identitetsnummer men att A.R. nu fått uppgift från den jordanska ambassaden i Bonn [*se ovan, JO:s anm.*] att han inte fick återvända till Jordanien för att bosätta sig där om inte ett officiellt dokument utfärdades för honom. Någon uppgift om att A.R. innehade palestinska resedokument lämnades inte. Noten avslutades med följande begäran.

> The Embassy of Sweden requests the Ministry's kind assistance in addressing the concerned authorities to give permission for the return of Mr [A.R.] to the Hashemite Kingdom of Jordan and if necessary give permission for the issuance of necessary travel documents for him. [– – –]

Den 24 juni 2012 inkom svar från det jordanska utrikesministeriet, som meddelade att A.R. kunde kontakta närmaste jordanska ambassad för utfärdande av en resehandling. I svaret angavs följande.

> The Ministry has the honour to inform the Embassy that there is no Embassy for The Hashemite Kingdom of Jordan in the city of Bonn/Germany. The above mentioned [A.R.] can contact the nearest Jordanian Embassy to issue a passport.

Skrivelsen innehöll inget besked i frågan om A.R. var jordansk medborgare. Polismyndigheten delgavs svaret tillsammans med utrikesministeriets not och ambassadens fria översättning därav samma dag.

Av de upplysningar som ambassaden lämnat till Utrikesdepartementet, inom ramen för det här aktuella ärendet, framgår bl.a. följande. Under 2011 beslutade departementet att dra in den befintliga migrationshandläggartjänsten på ambassaden per den 1 september 2011. Detta skedde trots att ambassaden på ett tidigt stadium hade påpekat att en indragning av tjänsten skulle medföra att ambassaden inte längre skulle kunna assistera Migrationsverket och polisen i samma utsträckning som tidigare. Den ökade arbetsbörda som detta innebar i en redan ansträngd arbetssituation fick till konsekvens att polisens begäran i A.R:s fall inte kunde behandlas när den inkom. I april 2012 återinrättades migrationshandläggartjänsten. Ambassaden har i dag åter den kompetens och personalstyrka som behövs för att denna kategori av ärenden ska kunna handläggas snabbt och effektivt.

Beträffande hanteringen av A.R:s ärende uppgav ambassaden sammanfattningsvis att noter hade erhållits från det jordanska utrikesministeriet både 2010 och 2012, av vilka det framgick att A.R. var jordansk medborgare och att han – för att medges återresa till Jordanien – skulle kontakta närmaste jordanska ambassad för utfärdande av passhandling.

Utrikesdepartementet (rättschefen Anders Rönquist) redovisade följande bedömning.

> I detta fall tog det åtta månader innan ambassaden vidtog någon åtgärd i anledning av polisens begäran om biträde. Detta synes ha berott på ett förbiseende hos ansvariga tjänstemän som enligt ambassaden kan förklaras av den då mycket ansträngda personalsituationen. Oavsett personalläge måste emellertid alltid tillses att verksamheten organiseras på sådant sätt att ambassaden förmår fullgöra sina grundläggande uppgifter.

Kompletterande uppgifter om handläggningen efter juni 2012 inhämtades därefter från polismyndigheten, som meddelade följande. I augusti 2012 tillskrev gränspolisen den jordanska ambassaden i Berlin och bad ambassaden att utfärda ett pass för A.R. Till skrivelsen fogades det dokument som erhållits från det jordanska utrikesministeriet i juni 2012. Polismyndigheten informerade även ambassaden om de upplysningar det jordanska utrikesministeriet tidigare hade lämnat om A.R:s medborgarskap och hans nationella identitetsnummer. Gränspolisen fick i september 2012 till svar att A.R. inte hade något jordanskt nationellt identitetsnummer. Något jordanskt pass utfärdades därför inte. Härefter skickades en skrivelse enligt 12 kap. 17 § utlänningslagen till Migrationsverket i vilken gränspolisen begärde anvisningar om hur verkställighet skulle ske. I november 2012 meddelade Migrationsverket att det enligt verkets bedömning inte förelåg hinder mot att verkställa det lagakraftvunna utvisningsbeslutet. I beslutet angavs att det inte fanns någon anledning för verket att ifrågasätta de uppgifter som tidigare lämnats av de jordanska myndigheterna om A.R:s medborgarskap. I anledning av detta tillskrev gränspolisen återigen Sveriges ambassad i Amman och bad ambassaden att på nytt kontakta jordanska myndigheter för att få besked om A.R:s medborgarskap. Skrivelsen till ambassaden skickades i slutet av december 2012 eller början

av januari 2013. Ambassaden uppgav att ärendet skulle hanteras skyndsamt. I början av maj 2013 skickade gränspolisen en påminnelse till ambassaden. Den 13 juni 2013 hade något svar från ambassaden ännu inte erhållits.

I ett beslut den 19 juni 2013 anförde *stf JO Nordenfelt* följande.

Rättslig reglering

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om den som ska utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan en polismyndighets medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet kan Migrationsverket lämna över utvisningsärendet till polismyndigheten för verkställighet. (Se 12 kap. 14 § utlänningslagen.)

Beslut om utvisning ska verkställas snarast möjligt (12 kap. 15 § utlänningslagen, i dess lydelse före den 1 maj 2012).

Om Migrationsverket beslutat att lämna över ansvaret för verkställigheten till polismyndigheten kan ärendet inte återlämnas. Polismyndigheten ska dock underrätta Migrationsverket om den inte kan verkställa beslutet, om den behöver ytterligare besked eller om det finns hinder mot verkställigheten. Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar eller vidta andra åtgärder. Om det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns hinder mot verkställighet, kan Migrationsverket inhibera verkställigheten eller bevilja ett tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd. (Se prop. 1997/98:173 s. 63 och 12 kap. 17–18 §§ utlänningslagen).

Av 7 a § förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen följer att ambassader ska biträda Migrationsverket och polismyndigheter med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Bedömning

Migrationsverkets lagakraftvunna beslut om att utvisa A.R. till Jordanien grundas på uppgiften från det jordanska utrikesministeriet om att han är jordansk medborgare. I efterhand kan man konstatera att de jordanska myndigheterna knappast hade lämnat detta besked om Sveriges ambassad i Amman i januari 2010 hade informerat dem om att A.R. innehade palestinska resedokument. Det är oklart varför ambassaden inte vidarebefordrade samtliga uppgifter om A.R. till de jordanska myndigheterna. – Här lades enligt min mening grunden för de verkställighetsproblem som därefter drabbat A.R.

När det sedan gäller ambassadens handläggning av polismyndighetens begäran om biträde med utredning för att säkerställa verkställighet av beslutet framgår följande.

Trots upprepade påminnelser från polismyndighetens sida, i vilka ärendets angelägenhetsgrad framhölls, tog det åtta månader innan ambassaden vidtog några åtgärder med anledning av polismyndighetens begäran. Ambassaden har förklarat den långa handläggningstiden med bristen på resurser och påpekat att det var Utrikesdepartementets beslut att dra in migrationshandläggar-

tjänsten. Av utredningen framgår att det var först sedan migrationshandläggartjänsten återinrättades som ambassaden påbörjade behandlingen av polismyndighetens begäran. Att med hänvisning till resursbrist helt upphöra med handläggningen av en viss ärendekategori är inte acceptabelt. Det åligger naturligtvis ambassaden att prioritera bland sina uppgifter. Ambassaden kan därvid inte helt prioritera bort en författningsreglerad arbetsuppgift. Det inträffade ter sig än allvarligare när, som i detta ärende, den bortprioriterade frågan har mycket stor betydelse för den enskilde.

När ambassaden i juni 2012 väl agerade och skickade en förfrågan till de jordanska myndigheterna utelämnades återigen uppgiften om A.R:s palestinska resedokument, trots att det vid denna tidpunkt stod klart att A.R. hade visat upp dessa för bl.a. den jordanska ambassaden i Berlin och att det var anledningen till att den jordanska ambassaden inte ansåg honom vara jordansk medborgare. Jag har inte kunnat finna någon rimlig förklaring till den svenska ambassadens handläggning.

Klart är vidare att ambassaden, när den fick svaret från de jordanska myndigheterna, borde ha insett att man inte fått svar på polismyndighetens fråga om A.R. skulle tas emot som jordansk medborgare. Det framgår med all önskvärd tydlighet att svaret från det jordanska utrikesministeriet bygger på ett missförstånd och att det inte på något sätt förde ärendet framåt. Att ambassaden inte uppmärksammade detta utan endast vidarebefordrade svaret till polismyndigheten är anmärkningsvärt och fördröjde ärendets handläggning avsevärt.

Det är också ytterst förvånande att polismyndighetens senaste förfrågan vid årsskiftet 2012/13 ännu inte har besvarats trots att ambassaden, enligt egen uppgift, numera har den kompetens och personalstyrka som behövs för att handlägga ärenden snabbt och effektivt samt dessutom har uppgett att det aktuella ärendet skulle hanteras skyndsamt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ambassadens hantering av A.R:s ärende har varit behäftad med flera allvarliga brister. Detta har fått till följd att A.R. hamnat i en mycket svår situation. För den bristfälliga handläggningen förtjänar ambassaden allvarlig kritik. Jag förutsätter att ambassaden ser över rutinerna för hur denna typ av ärenden handläggs och försäkrar sig om att handläggarna har erforderlig kompetens och skicklighet för arbetsuppgifterna. För att så sker har även Utrikesdepartementet ett ansvar.

Med anledning av vad som framkommit i ärendet har jag övervägt att inleda ett tillsynsärende mot Migrationsverket. Jag nöjer mig dock med att översända detta beslut för kännedom och de eventuella åtgärder som verket finner påkallade.

Efter att JO:s beslut meddelats ingav Polismyndigheten i Stockholms län, den 26 juni 2013, en översättning av de jordanska myndigheternas svar på en förfrågan rörande A.R. från Sveriges ambassad i Amman daterad den 17 april 2013. Av skrivelsen framgår att de jordanska myndigheterna avslog ambassadens begäran om utfärdande av vissa resedokument för A.R. den 27 maj 2013. Polismyndigheten meddelade att myndigheten mot denna bakgrund

kommer att vända sig till Migrationsverket på nytt för att få besked om hur verkställigheten ska ske.

Socialtjänst

Två tjänstemän vid en socialförvaltning gjorde ett hembesök i ett s.k. barnavårdsärende; fråga om de mot moderns vilja fick fotografera i bostaden för att dokumentera förhållandena i hemmet

(Dnr 4034-2011)

Beslutet i korthet: Under ett hembesök efter en anmälan om oro för barn fotograferade socialtjänsten i bostaden mot bostadsinnehavarens vilja. De tagna fotografierna användes som underlag för sociala nämnden och förvaltningsrätten inför beslutet att barnen skulle omhändertas för vård.

Det finns inte någon bestämmelse som ger socialtjänsten rätt att mot den enskildes vilja dokumentera sina iakttagelser med fotografier. Tjänstemännen har visat en flagrant brist på respekt för den enskildes integritet och rätt att bestämma i sitt eget hem. Handläggningen förtjänar allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade A.J. på socialtjänsten i Heby kommun. Hon var bl.a. missnöjd med att det vid ett hembesök hade öppnats dörrar till olika rum och med att det mot hennes vilja hade fotograferats i hennes hem.

Utredning

Handlingar i ärendet inhämtades från vård- och omsorgsförvaltningen i Heby kommun.

Sociala nämnden i Heby kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som anförts i anmälan om fotografering av A.J:s bostad.

I remissvaret anfördes följande.

Anledning till utredning

A.J. har i en anmälan till JO framfört klagomål mot socialtjänsten i Heby kommun avseende handläggningen av ärenden rörande hennes barn. I anmälan anförde hon bl.a. att socialtjänstemännen i samband med det omedelbara omhändertagandet om barnen med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, fotograferat i hennes bostad mot hennes vilja.

Bakgrund till socialtjänstens ingripande

Under den relativt korta tid som A. och hennes barn varit bosatta i Heby kommun har ett flertal anmälningar inkommit rörande oro för barnens situation. Utredningar rörande barnen avslutades så sent som i maj i år. Oron för barnen har gällt bristande omvårdnad, då bland annat skolan gjort anmälan, då det brustit kring barnens hygien. A. har inte velat släppa

in handläggarna i hemmet och hon har nekat till att ta emot den hjälp och det stöd som erbjudits.

Då hyresvärden tog kontakt med socialtjänsten den 14 juni på grund av oro för hur hemsituationen för barnen var bestämde handläggarna sig för att göra ett gemensamt hembesök hos familjen tillsammans med hyresvärden. A. ville inte släppa in dem i huset. Handläggarna sa att de behövde få komma in för att se hur barnen hade det. Efter en stund gav A. med sig och släppte in handläggarna tillsammans med hyresvärden. Handläggarna bad sedan hyresvärden att gå då det uppstod ganska högljudda diskussioner med hyresvärden.

Handläggarna kunde konstatera att förhållandena i hemmet var sådana att man ansåg att barnens situation och A:s förmåga att tillgodose deras behov måste utredas. Man gjorde även bedömningen att hemmet var en sådan sanitär olägenhet så att barnen inte kunde få stanna kvar där då fanns påtaglig risk för att deras hälsa skulle skadas. A. nekade till att låta barnen placeras tillsammans med henne på frivillig väg. Handläggarna avstod från att gå upp på övervåningen i huset då man ej ville ”snoka”. De gjorde bedömningen att det man såg på nedervåningen var tillräckligt för att de skulle göra en korrekt bedömning.

Handläggarna önskade kunna beskriva förhållandena i hemmet för såväl nämnden som för förvaltningsrätten varför man ville fotografera i hemmet. A. och äldsta dottern H. motsatte sig detta med motiveringen att de var rädda för att bilderna skulle komma att läggas ut på nätet. Handläggarna valde att ändå dokumentera med hjälp av kameran i mobiltelefonen.

Handläggarna rapporterade ärendet till förvaltningschefen då de var tillbaka på kontoret då de var medvetna om att bilderna togs mot A:s vilja. Förvaltningschefen gjorde bedömningen att ärendet ej behövdes utredas vidare.

Yttrande

Socialtjänsten har aldrig haft för avsikt att göra någon husrannsakan hos A.J. Däremot behövde man få göra en bedömning av barnens förhållanden då man fått ta emot flera anmälningar om oro för hur barnen hade det. Det visade sig också att oron var befogad och att fotona hjälpte handläggarna att beskriva situationen för nämnden och förvaltningsrätten. Vår avsikt är att ge barnen god omvårdnad och bra möjligheter att utvecklas samt att stötta föräldrarna för att kunna finnas för barnen nu, och i framtiden.

A.J. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 15 april 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Efter ett flertal anmälningar till socialförvaltningen om oro för A.J:s barn gjorde tjänstemän från förvaltningen ett hembesök hos henne. Efter viss diskussion tillät A.J. tjänstemännen att komma in i bostaden. Enligt remissvaret ansåg tjänstemännen att ”hemmet var en sådan sanitär olägenhet så att barnen inte kunde få stanna kvar där”. För att dokumentera sina iakttagelser ville tjänstemännen ta fotografier i bostaden. A.J. lämnade dock inte något samtycke till detta. Mot A.J:s uttryckliga vilja tog tjänstemännen likväl ett antal fotografier. Min granskning är inriktad på om de hade rätt att fotografera i hemmet mot A.J:s vilja.

Vid bedömningen av tjänstemännens agerande kan till en början konstateras att företrädare för socialtjänsten inte utan vidare kan begära tillträde till en persons bostad. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen fordras det stöd i lag för att en myndighet ska kunna genomföra en husrannsakan eller liknande undersökning av någons bostad. Någon bestämmelse som ger socialnämnden en sådan rätt finns inte. För att verkställa ett beslut om omedelbart omhändertagande eller beslut om vård med stöd av LVU kan socialnämnden däremot begära handräckning av polis. Därvid kan polisen, med tvång om det är nödvändigt, bereda sig tillträde för att omhänderta barnet (43 § 2 LVU). Polismyndigheten ska också lämna socialtjänsten biträde för att bereda en läkare tillträde till den unges hem för att kunna genomföra en läkarundersökning. För att socialnämnden i andra fall ska få komma in i en enskilds hem fordras i princip att den enskilde har lämnat sitt samtycke (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2011/12 s. 377 om s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd).

Enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, (i dess nuvarande lydelse) ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Enligt 11 kap. 2 § SoL får socialnämnden, vid en utredning av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs för bedömningen av behovet av insatser. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Utredningen ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Tjänstemännen vistades i detta fall i A.J:s hem med hennes samtycke. Syftet med hembesöket var enligt remissvaret att ”göra en bedömning av barnens förhållanden då man fått ta emot flera anmälningar om oro för hur barnen hade det”.

Det framgår inte av utredningen i ärendet om socialförvaltningen redan före hembesöket hade beslutat att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § SoL eller om det beslutet fattades på grund av de iakttagelser som tjänstemännen gjorde. Oavsett när beslutet fattades hade tjänstemännen vid besöket att beakta portalstadgandet i 1 kap. 1 § SoL om att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

Socialnämndens handläggning av ärenden som rör enskilda ska enligt 11 kap. 5 § första stycket SoL dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Av 11 kap. 6 § SoL, som motsvarar 52 § i 1980-års socialtjänstlag (1980:620), framgår att dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. I förarbetena till 52 § i 1980 års socialtjänstlag anfördes bl.a. följande (prop. 1996/97:124 s. 182).

> Anteckningar som görs skall bygga på respekt för den enskildes integritet. Härmed förstås bl.a. att den enskilde skall behandlas med aktning. Utgångspunkten är således att uppgifterna i dokumentationen skall vila på ett korrekt underlag och inte vara av nedsättande eller kränkande karaktär. Återhållsamhet bör iakttas när det gäller uppgifter om den enskildes privatliv, om inte uppgifterna är nödvändiga för bedömningen i ärendet.

I detta sammanhang kan hänvisas även till 4 kap. 4 § Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2006:5. Där anges att handlingar som upprättas inom socialtjänsten och som rör enskildas personliga förhållanden inte får innehålla ovidkommande värdeomdömen av allmänt nedsättande eller kränkande karaktär.

Det ligger i sakens natur att dokumentationen av förhållandena i A.J:s bostad var känslig. Eftersom iakttagelserna låg till grund för beslutet att omhänderta barnen var det emellertid ofrånkomligt att tjänstemännens uppfattning om förhållandena i bostaden dokumenterades. Någon uttrycklig bestämmelse som ger socialtjänsten rätt att dokumentera iakttagelserna med fotografier finns inte. De allmänna bestämmelserna om socialnämndens skyldighet att dokumentera faktiska omständigheter av betydelse kan enligt min mening inte heller anses ge socialtjänsten en sådan rätt. Det innebär att tjänstemännen även i detta skede hade att respektera A.J:s självbestämmanderätt och integritet.

På fråga förklarade A.J. att hon motsatte sig att tjänstemännen skulle fotografera i bostaden. Genom att ta fotografier mot hennes uttryckliga vilja har tjänstemännen visat en flagrant brist på respekt för A.J:s integritet och rätt att bestämma i sitt eget hem. Handläggningen förtjänar allvarlig kritik.

Vad A.J. har framfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Frågan om fotografering torde vara av visst allmänt intresse när det gäller socialtjänstens verksamhet. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen för kännedom.

Hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga om den enskilde fick tillräckligt utrymme för att ta ställning till önskemålet om hembesök

(Dnr 2737-2011)

Beslutet i korthet: För att socialtjänsten ska kunna genomföra hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd krävs att den enskilde samtycker till hembesöket. Frivilligheten måste vara reell, och socialtjänsten bör diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör. Utrymmet för att göra s.k. oanmälda hembesök är mycket begränsat och sådana besök bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation.

Handläggare vid Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning önskade genomföra ett hembesök med kort varsel, i direkt anslutning till den enskildes besök på socialkontoret, samt uppmanade den enskilde att inte nämna att hennes boende skulle utredas när hon före hembesöket skulle ringa ett telefonsamtal. Det framstår som om förvaltningen, i vart fall denna gång, eftersträvade samma effekt som av ett oanmält hembesök. Förvaltningens agerande står i strid med de principer som socialtjänstens verksamhet bygger på. Förvaltningen kritiseras för sitt agerande.

Anmälan

S.J. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun angående bemötandet från befattningshavare i samband med handläggningen av ett ärende om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). S.J. anförde huvudsakligen följande. När hon var på ett planerat möte hos sin handläggare på socialkontoret sa handläggaren plötsligt att de skulle göra ett hembesök hos henne. Hon ifrågasatte varför hon inte hade fått reda på det tidigare, upplyste om att hon hade bestämt träff med några vänner samma eftermiddag och att det därför inte passade med hembesök. Handläggaren sa att det var direktören som hade beslutat om hembesöket, och om det inte genomfördes på en gång så skulle hon inte få något bistånd. Hon accepterade då att hembesöket skulle göras men bad att först få ringa till sina vänner. Handläggaren sa först att hon inte fick använda telefonen men medgav sedan att hon ringde medan handläggaren lyssnade samt sa att hon inte fick säga att hembesöket skulle äga rum. När hon ville gå på toaletten tvingades hon att lämna ifrån sig sin mobiltelefon. Innan hembesöket nekades hon av handläggarna att vila, trots att hon var trött och bad om att få vila. På vägen till hennes bostad stressade de två handläggarna henne att gå fort trots att hon av medicinska skäl behövde ta det lugnt. Handläggarna betedde sig också otrevligt under själva hembesöket och gick igenom allt i lägenheten.

Till anmälan var vissa handlingar fogade.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in vissa handlingar i ärendet från förvaltningen. Stadsdelsnämnden anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över vad som anförts i S.J:s anmälan. Nämnden gav in ett yttrande av följande lydelse (bilagorna har här uteslutits).

Redogörelse

S.J. hade tid för nybesök hos utredande socialsekreterare på en av försörjningsstödsenheterna inom Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning den 15 april 2011, då hennes introduktionsperiod och introduktionsersättning hade upphört på flyktingenheten inom samma förvaltning. I besöket deltog också en arabisk tolk. S.J. informerade socialsekreteraren om att hon hyr en lägenhet om tre rum och kök i andra hand. I samband med att utredande socialsekreterare gick igenom blanketten "Bekräftelse på mottagen information" uppgav S.J. att hon är gift inom islam samt att hon är gravid. Hon uppgav också att Skatteverket hade vägrat registrera henne som gift med hänvisning till beslutet från Migrationsverket om mannens utvisning till Irak. S.J. kunde inte uppge mannens vistelseort, men berättade att han brukar besöka henne ett par gånger i månaden. Utredande socialsekreterare informerade S.J. om att hon är skyldig att meddela ändrade förhållanden och då även om hon i framtiden registreras som gift. S.J. uppgav att det är uteslutet att hon kommer att registreras som gift.

Utredande socialsekreterare diskuterade ärendet med biträdande enhetschef och beslut togs om att socialsekreteraren skulle göra ett hembesök hos S.J. för att klarlägga om S.J. levde i hushållsgemenskap med någon annan person eller om hon bodde själv. Detta då denna uppgift inte kunde inhämtas på något annat sätt. S.J. informerades per telefon om en besökstid hos socialsekreteraren till den 3 maj 2011 kl. 14.00. S.J. blev också ombedd att ta med makens utvisningsbeslut, hans slutskattsedel och en kopia på hans deklaration till besöket. Syftet med besöket var att diskutera om socialsekreteraren fick komma på ett hembesök hos S.J. samma dag. S.J. kom till det bokade besöket. I besöket deltog också ansvarig ekonomihandläggare. S.J. tillfrågades om socialsekreteraren tillsammans med ekonomihandläggaren omgående fick göra ett hembesök hos henne för att utreda boendet. Hon informerades samtidigt om sin rätt att tacka nej till ett hembesök. Utredarna hänvisade inte till direktören, eller meddelade S.J. om att hennes ansökan om ekonomiskt bistånd skulle avslås om hon inte medverkade till hembesöket. S.J. gav sitt samtycke till ett hembesök, men först måste hon vila i 30 minuter, då hon hade promenerat till besöket och var trött. Socialsekreteraren informerade S.J. om möjligheten att åka kommunalt till hennes bostad och att stadsdelsförvaltningen skulle stå för kostnaden. S.J. uppgav att hon var bjuden på en fest i Tensta kl. 15.30 och att hon skulle promenera dit. Utredande socialsekreterare informerade S.J. om att hembesöket inte skulle ta mer än 5–10 minuter. S.J. gav åter igen sitt samtycke till ett hembesök, men uppgav att hon först måste kontakta sin väninna för att meddela att hon eventuellt skulle bli försenad till festen. Socialsekreteraren informerade S.J. om att det gick bra, men att hon inte skulle tala om för väninnan att hennes boende skulle utredas. Detta med hänvisning till syftet med hembesöket.

Innan besöket avslutades på stadsdelsförvaltningen uppgav S.J. att hon behövde uppsöka toaletten och lämnade samtidigt sin mobil till utredarna. Utredarna uppgav att det inte behövdes och frågade varför hon ville lämna ifrån sig telefonen. S.J. uppgav att det kändes bättre för henne om hon fick göra det.

På väg till S.J:s bostad kommenterade inte utredarna att hon gick långsamt och var inte heller sura på henne. Framme vid S.J:s bostad konstaterade tjänstemännen att hennes namn stod på ytterdörren. Utanför dörren stod två herrcyklar uppställda. S.J. uppgav att cyklarna tillhörde hennes bror. Hon tillfrågades om brodern bor med henne, eftersom han har sina två cyklar parkerade utanför hennes ytterdörr. S.J. uppgav att hon bor själv i lägenheten. Hon tog fram sina nycklar för att öppna dörren och ringde samtidigt på dörrklockan. Därefter öppnade hon dörren och bad tjänstemännen att komma in i lägenheten. Inne i lägenheten konstaterade dessa att det fanns herrkläder i hallen. I köket uppmärksammades att det stod vatten på spisen och kokade, vilket S.J. informerades om. Hon stängde av spisen och uppgav samtidigt att hon ibland glömmer att stänga av spisen. På matbordet stod ett varmt glas te och bredvid glaset låg en mobiltelefon. S.J. hällde direkt ut teet i vasken. I lägenheten fanns också två stängda dörrar. S.J. öppnade den ena dörren som ledde till ett klädförråd. Den andra dörren ledde till ett badrum. I förrådet hängde både dam- och herrplagg. S.J. uppgav att herrplaggen tillhör familjen som har förstahandskontraktet. Enligt tidigare uppgift till förvaltningen hyrs lägenheten ut möblerad.

Under hembesöket tillfrågades S.J. om makens sysselsättning och hur han försörjer sig. Hon uppgav att maken arbetar som städare och att han pendlar mellan Göteborg och Malmö. Hon uppgav även att hon inte har kännedom om hans inkomster.

Efter ovanstående hembesök avslogs S.J:s ansökan om ekonomiskt bistånd för maj månad med följande motivering: ”Ansökan om försörjningsstöd för maj månad avslås på följande grund. S.J. bor inte ensam i lägenheten. Det förefaller för socialtjänsten som om paret lever under äktenskapsliknande former då de nu väntar barn tillsammans och då ska båda inkomster och tillgångar redovisas och beaktas vid bedömningen av deras rätt till försörjningsstöd”, (se bilaga 2, sid. 14). S.J. överklagade avslagsbeslutet och inkom den 19 maj 2011 med en överklagan. I överklagan uppger S.J. att hon är formellt ogift, men att hon är gift inom islam. Överklagan skickades vidare till förvaltningsrätten för prövning, men något domslut har ännu inte meddelats. Den 31 maj 2011 gjordes en kontroll i folkbokföringsregistret av utredande socialsekreterare och det framkom att S.J. är registrerad som gift sedan den 6 april 2011.

Förvaltningens bedömning

Socialstyrelsen har uttalat att socialnämnden i vissa ärenden kan ha ett befogat intresse av att göra ett hembesök för att bedöma fortsättningarna för ekonomiskt bistånd. Det kan till exempel gälla frågan om en person bor på uppgiven adress eller om personen är sammanboende eller inte. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål. En grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende om bistånd är således att den enskilde samtycker till besöket.

Förvaltningen har regler för hur ett hembesök ska ske för att inte kränka den sökandes självbestämmande och integritet, enligt l kap. l § socialtjänstlagen. Den sökande kallas till ett personligt besök på förvaltningen och tillfrågas om utredande socialsekreterare får göra ett hembesök i anslutning till besöket på förvaltningen samt informeras om orsaken till besöket. Om den sökande inte samtycker till ett hembesök ska det respekteras av socialsekreteraren. Oanmälda hembesök sker endast om det har framkommit misstanke om att någon far illa.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. l § socialtjänstlagen rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt.

Förvaltningen beklagar att S.J. har upplevt att hon inte blev bemött på ett respektfullt sätt, både i samband med hennes besök på stadsdelsförvaltningen den 3 maj 2011 och därefter vid ett hembesök samma dag. Det rådde dock oklarheter kring S.J:s civilstånd och om hennes behov kunde tillgodoses på annat sätt än genom försörjningsstöd, då hon i samband med sitt besök hos utredande socialsekreterare den 15 april 2011 uppgett att hon är gift inom islam. Det var också oklart var maken hade sin bostadsadress. Förvaltningens bedömning är därför att det fanns skäl för att genomföra ett hembesök hos S.J. för att fastställa om förutsättningarna för bistånd var uppfyllda. Som redovisats framkom vid en senare kontroll med folkbokföringsregistret att S.J. är registrerad som gift. Med hänvisning till de tveksamheter som framkom under hembesöket, som att det stod två herrcyklar uppställda utanför ytterdörren, att det stod vatten på spisen och kokade samt att det stod ett glas varmt te på matbordet, gjordes bedömningen att S.J. inte bodde själv i lägenheten. Ovanstående omständigheter bidrog till att S.J:s ansökan om ekonomiskt bistånd för maj månad avslogs.

Utredande socialsekreterare har uppgett att hon är väl medveten om att ett hembesök ska ske i samtycke med den enskilde. Hennes bedömning är att hembesöket genomfördes med respekt för S.J:s självbestämmande och integritet. Socialsekreteraren har också uppgett att hon och ekonomihandläggaren inte öppnade några skåp eller stängda dörrar under hembesöket. S.J. tog själv initiativ till att öppna de stängda dörrarna till klädkammaren och badrummet. Socialsekreteraren har också uppgett att S.J:s önskan om att få vila i samband med hennes besök på stadsdelsförvaltningen respekterades och S.J. informerades om möjligheten att åka kommunalt till bostaden. Utredande socialsekreterare hade kännedom om S.J:s hälsotillstånd genom det läkarintyg hon inkommit med, men inte att hon tidigare hade fått missfall.

Socialsekreterarens beskrivning av händelseförloppet i samband med S.J:s besök på stadsdelsförvaltningen och därefter det åtföljande hembesöket som gjordes den 3 maj skiljer sig åt från den beskrivning som framgår i S.J:s anmälan till JO. Det är förvaltningens intentioner att ett hembesök alltid ska ske med respekt för den sökandes självbestämmande och integritet och att det måste vara klart uttalat att den sökande har gett sitt samtycke till hembesöket.

JO gav S.J. tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 8 november 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

JO har i flera ärenden behandlat frågor som rör förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2011/12 s. 377 och 2011/12 s. 392 samt JO:s beslut den 9 februari 2012, dnr 1209-2011).

Av JO:s uttalanden i nämnda beslut framgår bl.a. följande. Socialnämnden – dess förvaltning och tjänstemän – kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att få göra besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd från socialnämnden. Det kan t.ex. vara svårt för beslutsfattaren att avgöra om den biståndssökande verkligen bor på en uppgiven adress

eller om han eller hon är sammanboende med annan. Den enskilde kan också sakna möjlighet att ta fram egentlig bevisning, som stöder de uppgifter han eller hon lämnat om sina förhållanden och sitt stödbehov. Ett verksamt sätt att få klarhet i fråga om de faktiska förhållandena kan uppenbarligen vara att tjänstemän vid socialnämndens förvaltning gör iakttagelser i samband med ett hembesök. Hembesök är dock ett utredningsmedel som inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det kan aldrig bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja bereder sig tillträde till dennes bostad. Ett sådant intrång kan nämligen strida mot regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Ett hembesök får således inte vara påtvingat utan måste äga rum med den enskildes samtycke. Det bör understrykas att frivilligheten måste vara reell. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att myndigheten genom ett hotfullt uppträdande eller genom antydningar om att den enskilde är tvungen att öppna sitt hem för ett besök förmår vederbörande att hörsamma en sådan begäran.

När det gäller s.k. oanmälda hembesök uttalade JO i beslut den 21 juni 2011 (JO:s ämbetsberättelse 2011/12 s. 392) bl.a. följande. Principerna om självbestämmanderätt och integritet är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Utrymmet för att inom ramen för ett ärende som rör rätt till ekonomiskt bistånd göra oanmälda hembesök torde således vara mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. I andra fall ska socialtjänsten, om den anser att det är nödvändigt att göra ett hembesök, diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör.

S.J. har på flera punkter ifrågasatt handläggarnas agerande före och under det aktuella hembesöket. Flera av S.J:s påståenden har tillbakavisats av socialnämnden, och det är inte sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle kunna bringa klarhet i exakt vad som hände före och under hembesöket. Av utredningen i ärendet framgår dock att S.J. inledningsvis uppgav bl.a. att det inte gick att göra hembesök den aktuella dagen då hon hade en avtalad tid med några vänner men att hon sedan gick med på att hembesöket skulle ske. Såvitt utredningen ger vid handen ägde således besöket i bostaden i och för sig rum med S.J:s samtycke. Mot bakgrund av dels S.J:s inledande tveksamhet, dels att hembesöket skedde omedelbart efter mötet på socialkontoret, kan det ifrågasättas om det givna samtycket verkligen var reellt och om S.J. fick tillräckligt utrymme för att ta ställning till om hon ville acceptera hembesöket eller inte. Om S.J. kände sig tvingad att godta hembesöket är det självfallet inte tillfredsställande.

När det gäller S.J:s påståenden om att hon tvingades lämna ifrån sig sin mobiltelefon vid ett toalettbesök har nämnden lämnat en delvis annan beskrivning, nämligen att S.J. på eget initiativ lämnade ifrån sig telefonen när hon skulle besöka toaletten. Att S.J. skulle ha agerat på det sättet framstår som något märkligt, men uppgifterna i dessa delar går isär och det är inte möjligt att bringa närmare klarhet i vad som hände i det skedet. Det synes

dock vara ostridigt att S.J., när hon skulle ringa ett telefonsamtal, blev tillsagd att inte nämna att hennes boende skulle utredas. Enligt nämnden skedde detta med hänvisning till syftet med hembesöket. Handläggarnas agerande i denna del – sett i ljuset av att socialtjänsten önskade genomföra hembesöket med kort varsel, i direkt anslutning till mötet på socialkontoret – tyder på att man ville genomföra hembesöket utan att någon annan än S.J. visste om det. Av remissvaret framgår vidare att förvaltningens rutiner för hembesök innebär att förfrågan om hembesök görs vid den enskildes besök hos förvaltningen samt att hembesöket genomförs i direkt anslutning till besöket. Jag vill i detta sammanhang åter framhålla vikten av att den enskilde ges verklig möjlighet att ta ställning till frågan om hembesök. Mot bakgrund av vad som har framkommit om omständigheterna i det aktuella fallet och om hur förvaltningen normalt går till väga vid hembesök, framstår det som om förvaltningen, i vart fall denna gång, eftersträvade samma effekt som av ett oanmält hembesök. Förvaltningens agerande står i strid med de principer som socialtjänstens verksamhet bygger på. Förvaltningen ska kritiseras för sitt agerande.

Jag finner anledning att skicka en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen för kännedom.

Ärendet avslutas.

Hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga bl.a. om vilken undersökning handläggaren bör få göra i bostaden

(Dnr 2914-2011)

Beslutet i korthet: För att socialtjänsten ska kunna genomföra hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd krävs att den enskilde samtycker till hembesöket. Frivilligheten måste vara reell, och socialtjänsten bör diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör. Utrymmet för att göra s.k. oanmälda hembesök är mycket begränsat och sådana besök bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning kritiseras för att ha gjort ett oanmält hembesök hos en biståndssökande utan att det förelegat en nödsituation. Förvaltningen kritiseras även för sina rutiner för hembesök, vilka inte anses stå i överensstämmelse med de principer som gäller för hur socialtjänsten ska arbeta.

Anmälan

Ro.M. och Ru.M. är döttrar till A.A. Döttrarna och A.A. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun angående socialtjänstens hantering av ett hembesök hos A.A. samt

avseende ett brev som socialtjänsten en tid efter hembesöket skickade till A.A.

Till anmälan bifogades det brev som nämndes i anmälan.

Utredning

JO inhämtade inledningsvis journalanteckningar, beslut och ekonomiska beräkningar från stadsdelsnämnden. Stadsdelsnämnden bifogade även Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 23 augusti 2010 i mål nr 22450-10. Därefter begärde JO att stadsdelsnämnden skulle göra en utredning och yttra sig över vad som anförts i anmälan. Nämnden gav in ett yttrande med följande lydelse.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Socialtjänstavdelningen, enheten för Ekonomiskt bistånd.

Bakgrund

Riksdagens ombudsmän har begärt in ett yttrande från Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd med anledning av inkommet klagomål från Ro.M., Ru.M. och A.A. gällande handläggningen av enskilt ärende.

Bakgrunden till anmälan är ett oanmält hembesök som genomfördes den 19 januari 2010 i familjens bostad av två handläggare från stadsdelsförvaltningen. Förvaltningens syfte med hembesöket var att utreda familjebild och boendesituation. I klagomålet anförs inledningsvis att handläggarna bad att få komma in i hemmet utan att uppvisa legitimationshandlingar. A.A. kände en osäkerhet kring vilka besökarna var och deras ärende, bl.a. på grund av språkliga hinder.

Handläggarna tittade därefter runt i bostaden och ställde frågor rörande familjebild och boendesituation, vilket familjen upplevde som respektlöst och kränkande. Man ville bland annat se föräldrarnas sovrum, trots att de är skilda sedan två år tillbaka och bor isär. A.A. bor tillsammans med tre av barnen, 15, 18, och 20 år gamla, i ett radhus som kostar 12 488 kronor per månad. Familjen står i Stockholms stads bostadskö och uppger att de dagligen söker efter ett mindre och billigare boende.

Vidare gjorde handläggarna bedömningen att ytterligare ett vuxet barn är bosatt i hemmet, vilket innebär en reducering av A.A:s försörjningsstöd. Den vuxna dottern hävdar att hon vid det aktuella hembesöket endast övernattat hos modern och är folkbokförd på annan adress. Modern behöver mycket hjälp från dottern eftersom hon inte behärskar det svenska språket, bl.a. med räkningar och inköp. Stadsdelsförvaltningen har inte heller beviljat ersättning för avgift till det Kvinnocenter där A.A. tidigare studerade svenska.

– – –

Förvaltningens redogörelse och yttrande

Modern A.A., född 54, med familj har varit aktuella på enheten för Ekonomiskt bistånd vid Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning sedan ett flertal år. Socialsekreterare Eva Ollén (E.O.) och ekonomihandläggare Rizan Redar (R.R.) har sedan den 20 april 2007 varit ansvariga handläggare för A.A. Under denna period har familjen varit på inbokade besök som de kommit på respektive spontana besök hos handläggarna ett flertal gånger

bl.a. 21 december 2007, 10 mars 2008, 20 mars 2008, 7 maj 2008, 2 september 2008, 13 oktober 2008, 20 februari 2009 och den 21 april 2009. Utöver detta har A.A. haft kontakt med handläggarna via telefon och brev. Vidare har familjen vid flera tillfällen lämnat sin ansökan personligen till ekonomihandläggare R.R. Utifrån dessa tidigare kontakter med A.A. utgick handläggarna vid hembesöket att de var välkända av A.A.

A.A. är kurd från Irak. Ekonomihandläggare R.R. talar kurdiska och samtal med A.A. har förts på kurdiska. För samtal med socialsekreterare E.O. har ekonomihandläggare R.R. tolkat från kurdiska.

Det oanmälda hembesöket den 19 januari 2010 utfördes av socialsekreterare E.O. och ekonomihandläggare R.R. Då de träffat A.A. flertalet gånger ansåg de att det inte var nödvändigt med någon ytterligare presentation eller legitimering.

– – –

Hembesök görs när utredning kring boendesituationen behövs. I A.A:s fall fanns behov av att utreda hur många personer som bodde i bostaden då familjen trots uppmaning inte bytt till billigare boende och det gått mer än tre år sedan boendesituationen uppmärksammades. Innan hembesöket genomförs frågar handläggarna om de får komma in och titta runt. De förklarar också syftet med hembesöket. De sökande har rätt att neka handläggarna att träda in. I sådana fall förklarar handläggarna att det kan komma att påverka utredningen och beslut om ekonomiskt bistånd. Vid hembesök ställs frågor kring familjebild samt boendesituation. Handläggarna ber även att få bli visade runt i bostaden. I vissa fall ber de den boende att visa upp innehåll i garderober, skåp etc.

I detta fall blev handläggarna inbjudna. För att utreda familjebild och boendesituation ställdes frågor kring de skilda föräldrarnas samt de vuxna barnens boende. Vid hembesöket gjordes bedömningen att ytterligare ett barn var hemmavarande i bostaden. Denna unga person, som vid hembesöket låg och sov i ett av sovrummen, bör enligt stadens riktlinjer bidra med en del av hyran. En beräkning visade att flickan skulle bidra med 1 561 kronor av moderns hyreskostnad.

– – –

Samtliga beslut om försörjningsstöd där familjen inte beviljats enligt sin ansökan har meddelats med ”anvisning hur man överklagar”.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen beklagar att familjen upplevt att de inte blivit bemötta på ett respektfullt sätt. Enheten för ekonomiskt bistånd har som del i sin värdegrund åtagit sig att bemöta människor med respekt. Förvaltningen anser att vid minsta osäkerhet om handläggarnas identitet ska arbetslegitimation visas upp. Förvaltningen har efter genomgång av ärendet och de bedömningar som gjorts, konstaterat att handläggningen i övrigt skett i enlighet med gällande lagstiftning och riktlinjer.

Som bilaga till yttrandet gav nämnden in ett dokument avseende sina rutiner vid hembesök enligt följande.

Rutin för hembesöksrunda

Team 1 och 2 genomför en gemensam hembesöksrunda, en heldag per månad, i syfte att kontrollera osäkra eller tveksamma boenden. På denna hembesöksrunda ska besök göras där det anses olämpligt att ansvarig so-

cialsekreterare och/eller ekonomihandläggare medverkar vid hembesöket. Det kan röra sig om utredning av boenden där

- kontraktet ej är trovärdigt (orimlig hyra, många boende i bostaden, en känd oseriös uthyrare eller adress etc.)
- fler personer misstänkts vara boende på adressen än vad som uppgivs
- fler personer är skrivna på adressen
- det misstänks finnas icke-redovisade hemmavarande barn, make/maka eller sambo misstänks finnas.

– – –

Ett hembesök på hembesöksrundan kan vara helt spontant eller halvt spontant. Vid ett helt spontant hembesök ringer utredarna på dörren utan föranmälan. Vid ett halvt spontant hembesök ringer utredarna strax innan (ex. nere i porten) och berättar att de är på väg. På detta sätt vet utredaren att klienten är hemma när de ringer på dörren.

– – –

Hembesöket

Presentera Er med namn och titel. Visa arbetslegitimationen. Förklara orsaken till hembesöket innan Ni kliver in. Det är viktigt att klienten förstår varför hembesöket görs. Om klienten nekar tillträde upplys om vilka konsekvenser detta kan komma att få för försörjningsstödet.

Använd skoskydd för att vid behov snabbt kunna lämna lägenheten. Dessa finns att hämta i vaktmästeriet.

Be klienten att Öppna garderober, köksluckor, stängda dörrar etc.

Glöm inte syftet med hembesöket. Ställ frågor kring det Ni ser. Och det Ni inte ser men borde se.

Kontrollera ...

- vilka namn som finns på dörren och i porten
- att klienten har nycklar till lägenheten
- att klienten hittar och vet var saker och ting finns i lägenheten
- hur många skor och ytterkläder och vilken typ som finns i hallen
- om det finns fotografier och andra personliga tillhörigheter ex. bröllopsfoton, adresserad post, pass, mediciner etc.
- hur sovarrangemanget ser ut (hur många sängar finns det, hur är sängarna placerade, dubbelsäng, är alla sängar bäddade, finns ett avgränsat utrymme för den inneboende)
- vilka kläder som finns i garderober och byråer
- att det finns mat i kylskåpet/kylen
- badrumsskåpet (finns rakartiklar hos en kvinna, smink hos en man, hur många tandborstar?)
- om det bor barn i lägenheten, finns det leksaker, ett utrymme för barnen att leka på?
- om det finns en p-plats och om det står en bil på den.

Dokumentation

Hembesöket journalförs i Paraply av socialsekreterare eller ekonomihandläggare som utfört hembesöket. Journalanteckningen skrivs ut och lämnas till ansvarig socialsekreterare och ekonomihandläggare för kännedom.

JO gav A.A. och hennes döttrar tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 17 december 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Hembesöket den 19 januari 2010 och stadsdelsförvaltningens rutiner vid hembesök

JO har i flera ärenden behandlat frågor som rör förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2011/12 s. 377 och 2011/12 s. 392 samt JO:s beslut den 9 februari 2012, dnr 1209-2011, och den 8 november 2012, dnr 2737-2011).

Av JO:s uttalanden i nämnda beslut framgår bl.a. följande. Socialnämnden – dess förvaltning och tjänstemän – kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att få göra besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd från socialnämnden. Det kan t.ex. vara svårt för beslutsfattaren att avgöra om den biståndssökande verkligen bor på en uppgiven adress eller om han eller hon är sammanboende med annan. Den enskilde kan också sakna möjlighet att ta fram egentlig bevisning, som stöder de uppgifter han eller hon lämnat om sina förhållanden och sitt stödbehov. Ett verksamt sätt att få klarhet i fråga om de faktiska förhållandena kan uppenbarligen vara att tjänstemän vid socialnämndens förvaltning gör iakttagelser i samband med ett hembesök. Hembesök är dock ett utredningsmedel som inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det kan aldrig bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja bereder sig tillträde till dennes bostad. Ett sådant intrång kan nämligen strida mot regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Ett hembesök får således inte vara påtvingat utan måste äga rum med den enskildes samtycke. Det bör understrykas att frivilligheten måste vara reell. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att myndigheten genom ett hotfullt uppträdande eller genom antydningar om att den enskilde är tvungen att öppna sitt hem för ett besök förmår vederbörande att hörsamma en sådan begäran.

När det gäller s.k. oanmälda hembesök uttalade jag i ett beslut den 21 juni 2011 (JO:s ämbetsberättelse 2011/12 s. 392) bl.a. följande. Principerna om självbestämmanderätt och integritet är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Utrymmet för att inom ramen för ett ärende som rör rätt till ekonomiskt bistånd göra oanmälda hembesök torde således vara mycket begränsat och sådana besök bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. I andra fall ska socialtjänsten, om den anser att det är nödvändigt att göra ett hembesök, diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör.

I ett beslut den 8 november 2012, dnr 2737-2012, påpekade jag återigen vikten av att den enskilde ges verklig möjlighet att ta ställning till frågan om hembesök.

Såvitt utredningen ger vid handen blev handläggarna vid det nu aktuella hembesöket insläppta i bostaden och det har således inte varit fråga om ett

intrång i bostaden i strid mot regeringsformens eller Europakonventionens regler om skydd mot husrannsakan eller skyddet för den enskildes hem.

Det är ostridigt att hembesöket hos A.A. var oanmält. Av utredningen i ärendet framgår att hembesöket gjordes i syfte att utreda hur många personer som bodde i bostaden. Det har med andra ord uppenbarligen inte varit fråga om en nödsituation. Socialtjänsten borde därför i förväg ha tagit upp med A.A. önskemålet om att få göra ett besök i bostaden. Genom att inte göra detta utan att oanmäld komma till A.A:s bostad tidigt en morgon har socialtjänsten åsidosatt principer som är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Detta är inte acceptabelt. Av utredningen framgår även att förvaltningen regelmässigt under en dag per månad genomför en ”hembesöksrunda” i ärenden rörande ekonomiskt bistånd. Ett sådant hembesök kan, enligt den ”Rutin för hembesöksrunda” som bifogats remissvaret, vara ”helt spontant”, då utredarna ringer på dörren utan föranmälan. Det kan också vara ”halvspontant”, då utredarna ringer strax innan, t.ex. nere i porten, och berättar att de är på väg. Mot bakgrund av det nyss sagda om oanmälda hembesök är denna rutin inte godtagbar.

Av utredningen framgår vidare att handläggarna inte legitimerade sig när de kom till bostaden. A.A. har anfört att hon var osäker på deras identitet. Nämnden har uppgett att handläggarna, som tidigare hade träffat A.A. vid många tillfällen under flera års tid, inte ansåg det nödvändigt att legitimera sig. Mot bakgrund av nämndens uppgifter i denna del, vilka inte ifrågasätts, framstår det som märkligt att A.A. inte skulle ha vetat vilka handläggarna var. Jag har därför förståelse för att handläggarna inte legitimerade sig. Det är naturligtvis inte tillfredsställande om A.A. upplevde att hon i samband med hembesöket var osäker på vilka handläggarna var. Omständigheterna är dock inte sådana att handläggarnas agerande i denna del föranleder någon kritik från min sida.

Det går av utredningen inte att få någon närmare klarhet i vilka frågor i detalj som handläggarna ställde vid hembesöket och hur frågorna ställdes. Det är givetvis beklagligt om A.A. och Ro.M. upplevde att de frågor som ställdes till dem var kränkande. Jag har dock inte tillräckligt underlag för att kunna göra något uttalande i denna del.

Av dokumentet ”Rutin för hembesöksrunda”, som jag berört ovan, framgår att handläggarna bör utföra ett flertal kontroller under hembesöket, bl.a. av garderober, kylskåp och badrumsskåp. Dokumentet tycks vara framtaget för denna särskilda ”hembesöksrunda” och det framgår inte av utredningen om rutinerna även används vid hembesök som är föranmälda. Oavsett hur det förhåller sig med den saken kan jag konstatera att flera av de i dokumentet angivna kontrollåtgärderna i hög grad utgör ett intrång i den enskildes integritet. Enligt min mening måste socialförvaltningen, även om den enskilde erbjuder sig att visa sin bostad, iaktta stor försiktighet innan en undersökning av t.ex. badrumsskåp eller kylskåp görs. Jag anser att den rutin som förvaltningen har inte står i överensstämmelse med de principer som gäller för hur socialtjänsten ska arbeta.

Skrivelsen den 26 maj 2011

Av utredningen framgår att stadsdelsnämnden den 29 januari 2010 beviljade A.A. ekonomiskt bistånd. I normberäkningen för perioden togs som inkomst upp hyra från dottern Ru.M. mot bakgrund av att Ru.M. bedömdes vara boende i bostaden bl.a. på grund av att hon vid hembesöket den 19 januari 2010 hade sovit i bostaden. Detta beslut överklagades av A.A., och Förvaltningsrätten i Stockholm – som ansåg att nämnden hade saknat fog för sin bedömning att räkna hyresdel från Ru.M. som inkomst – biföll överklagandet och medgav att A.A. för februari 2010 skulle få ytterligare ekonomiskt bistånd motsvarande den beräknade hyran från Ru.M. Den 1 september 2010 betalade nämnden ut ett kompletterande bistånd i enlighet med förvaltningsrättens dom.

Av skrivelsen den 26 maj 2011 framgår att socialförvaltningen då gjorde bedömningen att Ru.M. bodde hos A.A. mot bakgrund av att Ru.M. vid hembesöket i januari 2010 sov i bostaden. Av samma skrivelse och av nämndens normberäkningar för perioden januari till juni 2011 framgår också att hyra från Ru.M. har tagits upp som inkomst vid beräkningen av A.A:s ekonomiska bistånd. Beslut om avslag, helt eller partiellt, på en biståndsansökan ska komma till uttryck i ett skriftligt beslut med en tydlig motivering. Det är angeläget att den som har ansökt om bistånd förstår varför myndigheten beslutat som den gjort, inte minst för att kunna bedöma om beslutet ska överklagas. Om en fråga varit uppe för bedömning vid en överinstans prövning av en ansökan om ekonomiskt bistånd för en viss period bör det, om nämnden gör en annan bedömning av samma fråga i ett senare beslut, givetvis framgå av beslutsmotiveringen hur nämndens beslut förhåller sig till överinstansens tidigare beslut (jfr JO:s ämbetsberättelse 2012/13 s. 299).

Som skrivelsen den 26 maj 2012 får förstås innefattade den ett besked om att A.A:s försörjningsstöd fr.o.m. juli 2011 skulle komma att minska då ett högre belopp än tidigare för viss inkomst av hyra skulle komma att ligga till grund för beräkningen. Ett beslut om bistånd i enlighet med det lämnade beskedet får anses gå A.A. emot. Mot bakgrund av vad nämnden uppgett i remissvaret utgår jag från att A.A. har fått ett formellt beslut med överklagandehänvisning om att hennes ekonomiska bistånd sänktes fr.o.m. juli 2011. Vid detta förhållande, och då bedömningen av det ekonomiska biståndet är en fråga som får prövas av domstol, finner jag inte skäl att göra något ytterligare uttalande i denna del.

Jag finner anledning att skicka en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen för kännedom.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats.

Kritik mot en socialsekreterare för att hon i en utredning angående rätt till försörjningsstöd redovisat uppgifter som saknade betydelse i ärendet; även fråga om rättelse av en uppgift i utredningen

(Dnr 4907-2012)

Beslutet i korthet: En kvinna och hennes sambo ansökte om ekonomiskt bistånd. Socialsekreteraren som handlade deras ärende förde från tidigare utredningar in uppgifter av mycket känslig karaktär i den aktuella utredningen, bl.a. om att kvinnan i 12-årsåldern blivit utsatt för en våldtäkt. JO kritiserar socialsekreteraren för att uppgifterna redovisades i biståndsutredningen och för det sätt som detta gjordes på, bl.a. utan föregående diskussion med kvinnan.

I beslutet avhandlas även frågan om det varit möjligt för nämnden att på kvinnans begäran utplåna uppgiften, dvs. radera en ”personuppgift” ur utredningen. Någon kritik uttalas inte i den delen.

Anmälan

I en anmälan framförde NN klagomål mot en socialsekreterare vid Östra Göteborgs stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun. Klagomålen avsåg att socialsekreteraren fört in känsliga uppgifter om NN i en utredning rörande ekonomiskt bistånd.

Av anmälan framgick bl.a. följande. NN hade tillsammans med sin sambo ansökt om ekonomiskt bistånd. Den 4 september 2012 fattade socialsekreteraren beslut i frågan, vilket tillsammans med utredningen i ärendet skickades till NN och hennes sambo. Försändelsen var ställd till sambon, som läste utredningen före NN. I utredningen fanns intaget en uppgift om att NN i 12-årsåldern blivit utsatt för en våldtäkt. NN hade inte berättat om den händelsen för sin sambo. Socialsekreteraren hade inte frågat NN om det gick bra att ta in uppgiften i utredningen.

Utredning

Inledningsvis inhämtade JO beslutet om bistånd och den aktuella utredningen. I den utredning som kom in till JO nämndes inte våldtäkten. Däremot angavs att det av en tidigare utredning framgick att NN använt droger när hon var 13–15 år. Vidare var det noterat att utredningen ändrats den 7 september 2012 efter ”klientens önskemål”.

Östra Göteborgs stadsdelsnämnd anmodades att inkomma med en utredning och ett yttrande över NN:s anmälan. Yttrandet skulle avse bl.a. varför det i utredningen redovisats uppgifter om att NN våldtagits respektive använt droger.

Stadsdelsnämnden beslutade att som sitt yttrande översända ett tjänsteutlåtande upprättat av områdeschefen Per Åkerström och enhetschefen Marie Hansson. Av utlåtandet framgick att den berörda socialsekreteraren lämnat sin tjänst. Vidare anfördes bl.a. följande.

Sammanfattningsvis har socialsekreteraren agerat felaktigt när hon tagit med uppgifter från en tidigare utredning in i parets gemensamma utredning utan att ha dialog med NN. Denna omständighet gäller uppgifterna om våldtäkt. Felaktigheten får anses vara så grov att det mest rätta var att uppgiften helt och hållet togs bort vilket också gjordes. Att ställa frågor kring beroendeproblematik vid ett nybesök får alltid bedömas från fall till fall. Däremot var det felaktigt att hämta uppgifter kring detta område i NN:s tidigare utredning. Av den anledningen borde uppgiften som också hämtats från NN:s tidigare utredning tas bort.

De tre enheterna för Försörjningsstöd har nu påbörjat ett arbete kring utredningsförfarandet för att öka rättsäkerheten och kvaliteten. Här betonas att gamla uppgifter inte ska användas i en utredning om man inte ha tagit upp det i utredningssamtalet och att detta särskilt skall uppmärksammas när ett par inte har en gemensam historia.

NN fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Socialsekreteraren fick tillfälle att yttra sig över NN:s anmälan och remissvaret.

I ett beslut den 24 maj 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Känsliga uppgifter om NN har redovisats i utredningen

Den ansökan som NN och hennes sambo gjorde till nämnden avsåg försörjningsstöd under en och en halv månad samt bistånd till bl.a. vinterkläder till hemmavarande barn. Av den utredning som socialsekreteraren upprättade i anledning av ansökan framgick ursprungligen att NN i 12-årsåldern blivit utsatt för en våldtäkt och att hon använt droger när hon var 13–15 år. Enligt nämnden fördes dessa två uppgifter in från tidigare ärenden rörande NN. Såvitt framkommit fick NN under utredningens gång inte veta att uppgifterna hade tillförts nu aktuellt ärende.

Uppgifterna om våldtäkten och NN:s tidigare bruk av droger, som låg långt tillbaka i tiden, kan inte ha haft någon relevans för ställningstagandet till den aktuella biståndsansökan. Uppgifterna, som särskilt i fråga om en våldtäkt i unga år är av mycket känslig karaktär, borde därför inte ha redovisats i biståndsutredningen. Enligt min mening har socialsekreteraren brustit i omdöme när hon valde att ta med uppgifterna. Till detta kommer att det, som nämnden anfört, var fel att på sätt som här skett ta in material från tidigare utredningar i ett nytt ärende utan att detta diskuterades med NN. Socialsekreteraren förtjänar kritik för nu berörda brister i handläggningen.

Beslutet att på NN:s begäran ta bort uppgiften om våldtäkt ur utredningen

NN kontaktade förvaltningen och var kritisk till att uppgiften om våldtäkt tagits in i utredningen. Förvaltningen ändrade då utredningen och tog bort uppgiften.

Den färdigställda utredningen utgjorde en allmän handling. En sådan handling kan inte utan vidare ändras eller förstöras. Det som har tagits bort ur utredningen är en personuppgift som behandlats av nämnden i ärendet om bistånd. Frågan om en sådan uppgift kan tas bort beror på om myndigheten

har behandlat den i enlighet med de bestämmelser som finns om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

I personuppgiftslagen (1998:204), PuL, finns bestämmelser som har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks när personuppgifter behandlas. Om det i annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från PuL ska de bestämmelserna tillämpas i stället (2 § PuL). För socialtjänsten finns sådana avvikande bestämmelser i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. När det i dessa två författningar saknas avvikande bestämmelser tillämpas alltså reglerna i PuL.

Av 12 § första stycket 1 i nyss nämnda förordning följer att socialtjänsten får behandla personuppgifter vid handläggningen av ärenden om bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). När sådan behandling äger rum ska bl.a. de grundläggande kraven på behandling av personuppgifter som följer av 9 § första stycket a–i PuL beaktas. De personuppgifter som behandlas ska således vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen (e), och fler personuppgifter ska inte behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (f).

Enligt 28 § PuL (jfr 9 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten) är den personuppgiftsansvarige, i detta fall nämnden (jfr 11 § förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten), skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med PuL.

Uppgiften att NN blivit utsatt för en våldtäkt har, som jag redan framhållit, saknat relevans för prövningen av den aktuella ansökan om ekonomiskt bistånd. I enlighet med detta ligger det nära till hands att anse att uppgiften inte behandlades i överensstämmelse med lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten när den redovisades i biståndsutredningen. Det finns därför inte skäl för mig att uttala någon kritik i anledning av att uppgiften på NN:s begäran utplånades, dvs. togs bort ur utredningen.

Uppgiften om våldtäkten togs bort efter att socialsekreteraren vänt sig till en enhetschef vid förvaltningen. I remissvaret anges inte tydligt vem som fattade beslut om rättelsen. Jag har inte funnit skäl att närmare undersöka om det var nämnden eller någon tjänsteman som med stöd av delegation fattade beslutet. Det kan dock finnas skäl för nämnden att för egen del undersöka saken.

Övrigt

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats ovan.

Kritik mot en tjänsteman för att hon gjorde en s.k. orosanmälan i tjänsten trots att den rörde privata förhållanden

(Dnr 361-2012)

Beslutet i korthet: En befattningshavare vid förvaltningen för lärande och arbete i Forshaga kommun gjorde en s.k. orosanmälan avseende sina brorsbarn till en annan kommun. Befattningshavaren angav i anmälan att hon gjorde den i sin egenskap av tjänsteman. Anmälan var skriven på kommunens brevpapper och undertecknad med befattningshavarens tjänstetitel. Befattningshavaren får kritik för att hon gjorde anmälan i tjänsten trots att hon fått kännedom om förhållandena kring brorsbarnen i sin egenskap av privatperson och således inte genom förvaltningens verksamhet.

Anmälan

Tyri A. framförde i en anmälan till JO klagomål mot en befattningshavare vid Lärande- och arbetsnämndens förvaltning i Forshaga kommun avseende missbruk av tjänstetitel. Hon anförde huvudsakligen följande. Hon hade en pågående tvist med pappan till sina barn. Susanne Nordebring, tf. enhetschef vid enheten för försörjningsstöd och missbruk i Forshaga kommun, är syster till barnens pappa. Den 15 november 2011 sände Susanne Nordebring, i sin egenskap av tjänsteman, en orosanmälan till stadsdelsförvaltningen Enskede-Årsta-Vantör i Stockholms kommun avseende Tyri A:s barn trots att ärendet rörde ett för Susanne Nordebring privat ärende. Anmälan var skriven på Forshaga kommuns brevpapper och undertecknad med Susanne Nordebrings namn och tjänstetitel. Vid ett telefonsamtal med Susanne Nordebrings chef Torbjörn Falk uppgav denne att kommunen inte hade någon erinran mot att anmälan gjorts av Susanne Nordebring i hennes roll som tjänsteman.

Till anmälan till JO fogades den aktuella orosanmälan.

Utredning

JO begärde att Lärande- och arbetsnämnden i Forshaga kommun skulle göra en utredning och yttra sig över vad som anförts i Tyri A:s anmälan. Nämnden gav in ett yttrande med följande lydelse.

> Lärande- och arbetsnämnden konstaterar att fel är begångna i hanteringen av en anmälan gällande misstanke om att barn far illa.
>
> Gällande Susanne Nordebrings anmälan om barn som far illa instämmer vi med Tyri A:s kritik. Anmälan skulle inte ha gjorts som tjänsteman i Forshaga kommun och således heller inte skrivits på kommunens brevpapper.
>
> Torbjörn Falk och Tyri A:s telefonsamtal har refererats och gällande det så konstateras det från nämndens sida att Tyri A. fått felaktiga uppgifter, då anmälan inte skulle ha hanterats i tjänsten på Forshaga kommun.
>
> Lärande- och arbetsnämnden beklagar det inträffade och ser allvarligt på det. Åtgärder är vidtagna med berörd personal och vi har utvecklat våra handläggningsrutiner.

Tyri A. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 27 juni 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Susanne Nordebring gjorde den 15 november 2011 en anmälan till Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsnämnd i Stockholms kommun angående oro för sina brorsbarn. Susanne Nordebring angav i anmälan att hon gjorde den i sin egenskap av tjänsteman. Anmälan var skriven på kommunens brevpapper och undertecknad med Susanne Nordebrings tjänstetitel. Hon har uppenbarligen gjort anmälan i tjänsten.

Jag går inte in på frågan om det fanns skäl för Susanne Nordebrings oro för barnen. Min utredning är inriktad på frågan om hon borde ha gjort anmälan inom ramen för sin tjänst vid enheten för försörjningsstöd och missbruk vid förvaltningen för lärande och arbete i Forshaga kommun.

Bestämmelser om anmälan till socialnämnden om oro för barn finns i 14 kap. socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Den 1 januari 2013 gjordes vissa ändringar av bestämmelserna. Ändringarna syftade inte till någon ändring i sak (prop. 2012/13:10 s. 136 f.). I det följande hänför jag mig därför till bestämmelserna i 14 kap. SoL i deras nuvarande lydelse.

Myndigheter inom bl.a. socialtjänsten och anställda hos sådana myndigheter är enligt 14 kap. 1 § SoL skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. I 14 kap. 1 c § SoL finns en uppmaning om att var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla detta till socialnämnden. Bestämmelsen i 14 kap. 1 c § SoL riktar sig till allmänheten och yrkesverksamma personer som inte omfattas av anmälningsplikten.

Anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL är begränsad till sådant som en befattningshavare har fått kännedom om i verksamheten. Uppgifter som en befattningshavare har fått kännedom om i egenskap av privatperson omfattas endast av rekommendationen i 14 kap. 1 c § SoL (socialutskottets betänkande SoU 1979/80:44 s. 113; se även bl.a. JO 1992/93 s. 319, särskilt s. 324, dnr 1974-1990 och 2041-1990, Socialstyrelsens publikation Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn, 2004, s. 10 och 29).

Såvitt framkommit var barnen inte föremål för något ärende inom Forshaga kommun. Inte heller var det genom förvaltningens verksamhet som Susanne Nordebring hade fått kännedom om de förhållanden avseende brorsbarnen som föranledde hennes orosanmälan, utan anmälan grundade sig helt på uppgifter som hon hade fått genom sin privata relation till brodern och barnen. Det kan således konstateras att det inte var fråga om att Susanne Nordebring hade någon skyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL att göra en orosanmälan. Hon borde därför inte ha gjort anmälan i sin egenskap av tjänsteman. Om hon befarade att barnen for illa borde hon, under rådande förhållanden, ha gjort anmälan som privatperson med stöd av 14 kap. 1 c § SoL.

Jag har inte anledning att anta annat än att Susanne Nordebring ansåg att det fanns sakliga skäl för att göra en anmälan om oro för barnen. Det bör också noteras att hon i sin anmälan angav att hon var släkt med barnen. Hon försökte således inte dölja för stadsdelsnämnden att hon hade en privat rela-

tion till barnen. Jag vill emellertid framhålla vikten av att en tjänsteman agerar på ett sådant sätt att det aldrig råder någon tvekan i frågan om tjänstemannen uppträder i tjänsten eller som privatperson. Att det finns en tydlighet i detta avseende är av vikt för att upprätthålla objektiviteten inom socialtjänsten samt enskildas förtroende för socialtjänstens verksamhet. Susanne Nordebring kan därför inte undgå kritik för sitt handlande.

Jag finner inte skäl att kommentera det telefonsamtal som förevarit mellan Tyri A. och Susanne Nordebrings chef.

Jag noterar att kommunen har utvecklat sina handläggningsrutiner samt vidtagit vissa andra åtgärder med anledning av det inträffade.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats.

Kritik mot en socialnämnd för att den vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd hade tillämpat beräkningsregler som stred mot socialtjänstlagen

(Dnr 2515-2012)

Beslutet i korthet: Enligt 4 kap. 1 a § socialtjänstlagen, som trädde i kraft den 1 januari 2008, får hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år tjäna upp till ett halvt prisbasbelopp per kalenderår utan att beräkningen av familjens behov av ekonomiskt bistånd ska påverkas. Inkomster över den gränsen får beaktas vid beräkningen.

Omsorgsnämnden i Hedemora kommun kritiseras för att lagändringen inte uppmärksammats och för att nämnden under ett antal år tillämpat beräkningsregler som strider mot lagen vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Alice T. klagomål mot socialförvaltningen i Hedemora kommun för handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Alice T. anförde bl.a. följande. Vid ett inbokat besök hos förvaltningen den 24 april 2012 informerade sektionschefen och socialsekreteraren henne om att hennes dotter endast fick behålla 2 500 kronor av den inkomst hon tjänar ihop under en sommar. Enligt sektionschefen hade detta bestämts av omsorgsnämnden. Från Socialstyrelsen hade hon fått uppgift om att en ungdom upp till 21 år får tjäna ett halvt basbelopp, dvs. 22 000 kronor, utan att försörjningsstödet påverkas.

Utredning

Journalanteckningar för april–maj 2012 avseende Alice T. lånades in från förvaltningen.

JO anmodade därefter Omsorgsnämnden i Hedemora kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som anförts i anmälan angående vad en ungdom får tjäna utan att det påverkar rätten till försörjningsstöd.

Nämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Omsorgsnämnden har ej inlett någon utredning då frågan om barns inkomst för feriearbete endast togs upp som en fråga i mötet 2012-04-24 på socialkontoret. Svaret som Alice T. fick vid detta tillfälle var felaktigt, då det grundades på ett beslut taget i omsorgsnämnden 2005.

Efter kontakt med Socialstyrelsen framkom det att ett tillägg tillkommit i Socialtjänstlagen 2007. Hemmavarande ungdomar får tjäna ett halvt prisbasbelopp utan att det skall påverka familjens ekonomi vid bedömning av rätten till bistånd.

Socialförvaltningen beklagar att Alice T. fick fel information vid besöket 2012-04-24. Socialförvaltningen har för avsikt att under våren 2013 genomföra en utbildningsinsats avseende socialrätt för handläggare och chefer inom socialförvaltningen.

Alice T. yttrade sig över remissvaret.

Under handläggningen hos JO kompletterade Alice T. sin anmälan. Hon gav bl.a. in kopior av nämndens beslut den 13 juni 2012, § 100, och den 5 september 2012, § 123.

Föredraganden i ärendet hos JO kontaktade förvaltningschefen Anders Jacobson vid socialförvaltningen i Hedemora kommun som i telefonsamtal den 20 mars 2013 uppgav i huvudsak följande.

De riktlinjer som nämnden beslutat när det gäller vad ungdomar får behålla av det de tjänar på sina feriearbeten har varit, och är fortfarande, styrande för handläggningen av ärenden om försörjningsstöd inom förvaltningen. Han har hört sig för bland handläggarna och fått veta att det inte varit särskilt vanligt att frågan aktualiserats, men en handläggare har uppgivit att riktlinjerna tillämpats i ett av dennes ärenden. – När det gäller summan om 2 500 kronor så bestämdes den vid ett möte i nämnden den 10 juni 2009. Av protokollet kan utläsas att det tidigare varit en summa om 2 000 kronor som angivits som övre gräns och att denna summa gällt sedan 2005. – För Alice T:s del aktualiserades aldrig någon tillämpning av riktlinjerna utan det stannade vid att information om riktlinjerna lämnades. I samband med detta uppmärksammades behovet av att se över riktlinjerna. De riktlinjer som beslutades av nämnden den 5 september 2012 är de som gäller i dag. – Han anser att det är mycket beklagligt att ändringen i socialtjänstlagen, som trädde i kraft den 1 januari 2008, inte uppmärksammades av förvaltningen. Han har ingen förklaring till hur det kunnat inträffa. Positivt är dock att genom ändringen av riktlinjerna och utbildningsinsatser inom förvaltningen kommer bedömningen i denna fråga framöver att hanteras korrekt vid handläggningen av ärenden om försörjningsstöd.

JO inhämtade därefter kopia av nämndens beslut den 10 juni 2009 § 111.

Rättslig reglering

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § SoL rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Rätten till bistånd är inte ovillkorlig. En förutsättning för rätt till bistånd är att den enskilde saknar förmåga att själv tillgodose behovet.

Bestämmelser om beräkningen av de kostnader som den enskilde kan beviljas bistånd för finns i 4 kap. 3 § SoL och i 2 kap. 1 § socialtjänstförord-

ningen (2001:453). När bestämmelsen om försörjningsstöd tillkom anfördes i propositionen bl.a. följande. (prop. 1996/97:124 s. 168; jfr. prop. 2000/01:80 s. 165).

> När det gäller den ekonomiska behovsprövningen finns inget hinder att liksom enligt nuvarande praxis beakta den samlade ekonomiska förmågan hos dem som lever i en hushållsgemenskap. I en hushållsgemenskap får ju alla förutsättas ha en likvärdig levnadsstandard även om det inbördes förhållandet mellan inkomsterna varierar. Detta bör gälla både i fråga om makar och sambor.

Den 1 januari 2008 trädde en ny bestämmelse i socialtjänstlagen, 4 kap. 1 a §, i kraft. Enligt den bestämmelsen ska hemmavarande barns inkomster av eget arbete och hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år, inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Inkomster som överstiger ett halvt prisbasbelopp per kalenderår enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring får dock beaktas. Vid tillkomsten av bestämmelsen anfördes bl.a. följande (prop. 2007/08:1 utg.omr. 9 s. 145 f.).

> Det är av stor vikt att ungdomar tidigt får kontakt med arbetslivet, även under studietiden. Eftersom ekonomiskt bistånd enligt SoL utgör samhällets yttersta skyddsnät och är avsett att vara ett stöd vid tillfälliga ekonomiska svårigheter, är den principiella utgångspunkten att alla inkomster ska avräknas i sin helhet innan man gör bedömningen om det finns ett biståndsbehov. Det innebär att socialtjänstens ekonomiska bistånd har 100-procentiga marginaleffekter, vilket medför att det inte alltid lönar sig ekonomiskt för den enskilde att gå från bidrag till arbete. Regeringen menar att det därför finns farhågor för att motivationen för att ta t.ex. ett feriearbete kan minska om den unges arbetsinkomster reducerar familjens rätt till ekonomiskt bistånd.

I ett beslut den 9 april 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att Alice T. upplysts om att hennes dotter fick tjäna högst 2 500 kronor utan att Alice T:s försörjningsstöd skulle påverkas. I sitt remissvar har nämnden anfört att detta besked var felaktigt då det byggde på ett beslut av omsorgsnämnden från 2005.

Enligt 4 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Det ligger i sakens natur att de uppgifter som en myndighet lämnar ska vara korrekta. Att en myndighet lämnar felaktiga uppgifter utgör en risk för att en enskild lider en rättsförlust. Det är därför inte acceptabelt att Alice T. fick ett uppenbart felaktigt svar rörande beräkningen av försörjningsstöd.

Såvitt kommit fram i ärendet fick Alice T. felaktiga upplysningar därför att tjänstemannen utgick från ett beslut om riktlinjer som nämnden hade fattat 2005.

Alice T. har inkommit med protokollsutdrag från omsorgsnämndens sammanträden den 13 juni och den 5 september 2012. JO har vidare tagit del av protokollsutdrag från nämndens sammanträde den 10 juni 2009. Av dessa

protokollsutdrag kan utläsas att förvaltningen har haft interna riktlinjer vid beräkning av försörjningsstöd för åren 2005–2008 som innebär att ungdomar mellan 16 och 20 år som omfattas av familjens framställan om försörjningsstöd tillåtits att tjäna 2 000 kronor på feriearbete under sommaren utan att detta beaktats vid beräkningen av försörjningsstödet för familjen. För åren 2009–2012 har beloppet varit 2 500 kronor. Dessa riktlinjer har också varit styrande för handläggningen av ärenden inom förvaltningen.

Det finns ett visst utrymme för en socialnämnd att fatta beslut om vissa preciseringar och utfyllnader beträffande socialtjänstlagens tillämpning inom en kommun. Nämnden kan dock utfärda sådana riktlinjer endast i frågor som inte regleras i socialtjänstlagen eller en annan författning. Sådana beslut ska givetvis stå i god överensstämmelse med lagens innehåll, Socialstyrelsens föreskrifter och rättspraxis.

Fram till 2008 var det möjligt för kommunerna att göra olika bedömningar när det gällde hur stora inkomster från eget arbete en underårig skulle tillåtas ha utan att detta påverkade föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd. Genom den ovan nämnda bestämmelsen i 1 a § SoL infördes en undre gräns om ett halvt prisbasbelopp för sådana inkomster. Det är däremot fortfarande möjligt för kommunerna att tillåta att ungdomar har högre inkomster utan att det påverkar biståndet.

Jag kan således konstatera att det sedan den 1 januari 2008 inte har varit tillåtet för en kommun att begränsa vad en hemmavarande skolungdom får tjäna, utan att det påverkar familjens försörjningsstöd, till mindre än ett halvt prisbasbelopp (22 000 kronor för 2012).

Av protokollsutdraget från omsorgsnämndens sammanträde den 5 september 2012 framgår att nämnden beslutade att ungdom upp till 21 år som omfattas av familjens framställan får bibehålla hela summan av feriearbete, dock högst 22 000 kronor, utan att detta påverkar familjens försörjningsstöd. Detta beslut ersatte ett liknande beslut av nämnden från den 13 juni 2012, som i sin tur ersatte det ovannämnda beslutet från 2009.

Omsorgsnämndens beslut från den 5 september 2012 är inte tidsbegränsat. Det finns därför anledning att erinra om att ett halvt prisbasbelopp för 2013 är 22 500 kronor. Samtidigt vill jag för egen del rent allmänt ifrågasätta värdet av att nämnden beslutar riktlinjer som rör frågor som uttryckligen regleras i socialtjänstlagen.

Det är svårt att dra någon annan slutsats av utredningen i ärendet än att ingen befattningshavare i nämnden eller dess förvaltning uppmärksammade ändringen i socialtjänstlagen. Att ingen skulle ha gjort detta under tiden från 2008 fram till våren 2012 förefaller närmast obegripligt, inte minst mot bakgrund av att de interna riktlinjerna behandlades i nämnden sommaren 2009, dvs. drygt ett och ett halvt år efter det att lagändringen trätt i kraft. Det är anmärkningsvärt att en kommun under ett antal år tillämpat en beräkningsregel som strider mot en tydligt formulerad, indispositiv lagbestämmelse, särskilt som det är fråga om den centrala lagstiftningen på det aktuella området.

Det finns anledning att se allvarligt på de brister som har kommit fram i ärendet. Jag finner därför skäl att sända en kopia av beslutet till Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten mitt, för kännedom.

Vad som i övrigt har framkommit ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats.

Kritik mot en socialnämnd för att den hade interna riktlinjer för bistånd till hyra som inte stod i överensstämmelse med gällande rätt

(Dnr 4297-2011)

Beslutet i korthet: I ett ärende rörande försörjningsstöd prövades den biståndssökandes ansökan mot interna riktlinjer som fastställts av socialnämnden. I beslutet uttalas att det torde finnas ett utrymme att besluta om preciseringar och utfyllnader beträffande socialtjänstlagens tillämpning inom en kommun. Sådana beslut ska dock stå i god överensstämmelse med lagens innehåll, Socialstyrelsens föreskrifter och rättspraxis.

Socialnämnden kritiseras för att klagandens ansökan prövats mot riktlinjer som inte varit förenliga med gällande rätt.

Anmälan

H.S. framförde i en anmälan till JO klagomål mot socialförvaltningen i Hallstahammars kommun angående handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd och anförde följande. Hon ansökte om försörjningsstöd för boendekostnader som inneboende. Hallstahammars kommun har dock en policy som inte ger rätt till sådant stöd, varför hon nekades bidrag.

Utredning

Handlingar i ärendet inhämtades från socialförvaltningen i Hallstahammars kommun.

Socialnämnden i Hallstahammars kommun anmodades därefter att inkomma med en utredning och ett yttrande över vad H.S. anfört i sin anmälan.

I remissvaret anfördes bl.a. följande.

> H.S. har fått avslag på ansökan om bistånd till inneboendehyra. Hon anger följande i sin anmälan till JO:
>
> ”De nekar bidrag för boendekostnader eftersom jag är inneboende och Hallstahammars kommun har en policy att inte betala ut sådan om man är inneboende, trots existerande hyreskontrakt.”
>
> Hallstahammars kommun har en restriktiv hållning till inneboendehyror som lyder: ”Personer som är inneboende beviljas hyresdel endast i de fall kontraktsinnehavaren tvingats byta till större lägenhet/fått högre boendekostnad med anledning av detta.”
>
> Individuella prövningar av inneboendehyra har skett utöver vad som anges i ovanstående riktlinje. Kriterier har då varit bl.a. att den enskilde ej fördyrat sina kostnader för boende samt att kostnaden inte överstiger vad en låginkomsttagare på orten skulle ha råd med. I vanlig ordning förutsätts också att den enskilde gör vad som ankommer på denne för att bidra till sin försörjning. Vad gäller H.S:s ansökan så borde en mer utförlig utredning ha vidtagits för att möjliggöra en individuell prövning. Sökande har

dock erhållit ett avslagsbeslut med besvärshänvisning och på så sätt föreligger möjligheter till en rättslig prövning.

Hallstahammars kommuns Ekonomigrupp har ett pågående utvecklingsarbete där riktlinjerna för ekonomiskt bistånd ses över. Översynen beräknas vara slutförd i januari 2012. Ett förslag till ny riktlinje avseende inneboendehyra har tagits fram och bifogas. Principerna i bifogat förslag kommer att tillämpas i form av individuella prövningar vid ansökan om inneboendehyra tills nämnden beslutat om att anta de nya riktlinjerna i sin helhet.

– – –

Inneboendehyra

Hyreskostnad för inneboende ska bedömas utifrån vad den sökande disponerar enligt uppvisat avtal med hyresvärden. Kostnad för boendet beviljas utifrån hur många rum den sökande disponerar i förhållande till det totala antalet rum i bostaden. Varje rum räknas då som två enheter och köket som en enhet. Ex Sökande disponerar ett rum i en bostad på fyra rum och kök. Hela bostaden består då av nio enheter. Sökandes andel blir då 2/9. Hyran delas då med nio och multipliceras med två. För den sökande som är inneboende räknas inte någon hushållsgemenskap. Beräkningen görs utifrån riksnorm för ensamstående. Om avtalet mellan hyresvärden och den inneboende innebär att vissa hushållsutgifter som t.ex. telefon, förbrukningsvaror, ingår i hyran ska normen anpassas efter det.

Inneboendehyra kan utgå med skälig kostnad, d.v.s. en kostnad som inte överstiger vad en låginkomsttagare på orten har möjlighet att betala. Den sökande ska vara folkbokförd på adressen.

Inneboendekontrakt ska innehålla

Namn på hyresvärd (den som bor i lägenheten)

Telefonnummer till hyresvärden

Antal rum som hyresgästen disponerar

Hyreskostnad

Vad ingår i hyran, el etc.

Kopia på originalkontrakt och hyresspecifikation.

För att utredning om rätt till hyreskostnad ska kunna slutföras och för att undvika felaktiga utbetalningar av försörjningsstöd behövs ett samtycke från klienten att handläggaren får kontakta hyresvärden (den som bor i lägenheten) för att kontrollera att hyran inte betalas ut som försörjningsstöd till hyresvärden.

Hembesök görs för att kontrollera kontraktets riktighet.

H.S. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 12 april 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig

levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Av 4 kap. 3 § första stycket SoL följer bl.a. att försörjningsstöd ska lämnas för skäliga kostnader för boende, hushållsel m.m.

Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig kostnad för boende ska vara vad en låginkomsttagare på orten kan kosta på sig. Om boendekostnaden är oskäligt hög kan socialnämnden ställa krav på att den sökande byter bostad. En förutsättning för krav på byte eller reduktion av bistånd är att det finns faktiska möjligheter för den sökande att få en bostad som uppfyller skäliga krav samt att det inte uppstår oskäliga sociala konsekvenser (se bl.a. prop. 1996/97:124 s. 83).

I detta sammanhang kan hänvisas även till Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd SOSFS 2003:5. Där anges bl.a. att socialnämnden vid bedömningen av vad som är skälig boendekostnad bör utgå från den enskildes faktiska kostnad och behov av boende. Vidare uttalas bl.a. att socialnämnden vid beräkningen av den faktiska boendekostnaden för en inneboende bör beakta vad bostadsinnehavaren och den inneboende avtalat, om kostnaden är skälig. De som lever i en hushållsgemenskap med bostadsinnehavaren bör inte räknas som inneboende.

I detta fall har H.S. fått avslag på sin ansökan om försörjningsstöd avseende hyra som inneboende. Av remissvaret framgår att nämnden därvid tillämpat en riktlinje som anger att personer som är inneboende beviljas hyresdel endast i de fall kontraktsinnehavaren tvingats byta till större lägenhet/fått högre boendekostnad med anledning av detta. Enligt remissvaret har det även gjorts en individuell prövning av H.S:s ärende, men nämnden har anfört att det borde ha gjorts mer för att därigenom möjliggöra en fullständig individuell prövning. H.S. har haft möjlighet att överklaga biståndsbeslutet. Jag finner därför inte skäl att uttala mig om beslutet som sådant. När det gäller den generella riktlinje som nämnden har tillämpat vill jag dock framhålla följande.

Till följd av SoL:s karaktär av målinriktad ramlag torde en socialnämnd kunna göra vissa preciseringar och utfyllnader beträffande lagens tillämpning inom kommunen. Nämnden är dock underkastad vissa begränsningar i sin rätt att ge direktiv av detta slag. Nämnden kan således besluta endast i frågor som inte regleras i socialtjänstlagen eller annan författning. Sådana beslut ska naturligtvis stå i god överensstämmelse med lagens innehåll, Socialstyrelsens föreskrifter och rättspraxis. Av socialtjänstlagen med dess förarbeten, kompletterade av Socialstyrelsens allmänna råd, måste anses framgå att det för boendekostnader ska göras en rent individuell prövning av varje ärende för sig, varvid utgångspunkten ska vara att den faktiska bostadskostnaden normalt ska täckas. De riktlinjer som H.S:s ärende prövades mot har mot den bakgrunden inte varit förenliga med gällande rätt.

Av remissvaret framgår att riktlinjerna setts över. De föreslagna nya riktlinjer som bifogats remissvaret synes väl anpassade till gällande rätt och jag utgår från att dessa numera har införts.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Fråga om en befattningshavare vid en socialförvaltning i en skrivelse till ena partens ombud i en vårdnadstvist borde ha uttalat sig om lämpligheten av ett barns umgänge med sin far

(Dnr 6120-2011)

Beslutet i korthet: En advokat bad en tjänsteman vid socialförvaltningen att svara på om hon bedömde att ett barns umgänge med sin far var förenligt med barnets bästa. I ett svar till advokaten anförde tjänstemannen bl.a. att ”det i dagsläget (under rådande förhållanden) ej finns förutsättningar för umgänge”. Advokaten gav därefter in skrivelsen till hovrätten i ett mål om vårdnad, boende och umgänge avseende barnet.

Socialnämnden har lagreglerade uppgifter när det gäller att lämna upplysningar till en domstol i mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Det är viktigt att stor försiktighet iakttas vid uppgiftslämnande som sker vid sidan av de bestämmelserna.

Genom sitt agerande gav tjänstemannen fadern skäl att ifrågasätta socialförvaltningens objektivitet. Hon borde därför inte ha upprättat den aktuella skrivelsen.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Ulf K. klagomål mot biträdande sektionschefen Eva Nilsson vid socialförvaltningen i Falköpings kommun för handläggningen av en s.k. barnavårdsutredning rörande hans dotter I., född 2006. I en särskild skrivelse till JO utvecklade advokaten Marika Wernström Ulf K:s klagomål. Marika Wernström anförde bl.a. att Eva Nilsson, i ett brev till moderns ombud advokaten Inger Sandin, under en pågående vårdnadstvist avseende I., tagit ställning i tvisten och yttrat sig i frågan om umgänge mellan Ulf K. och I. Av Eva Nilssons brev till Inger Sandin framgick bl.a. följande.

> **Undertecknads bedömning huruvida det finns förutsättningar för umgänge**
>
> Undertecknad bedömer utifrån vad som framkommit i samtal med konsultationspersonerna att det i dagsläget (under rådande förutsättningar) ej finns förutsättning för umgänge. Detta baserat på att man inte kan bortse från de skador ett umgänge bedöms innebära för I. känslomässigt, nu och framöver.

Utredning

Socialnämnden i Falköpings kommun uppmanades att inkomma med utredning och yttrande med anledning av vad som anförts rörande skrivelsen till ombudet.

Socialnämnden, arbetsutskottet, lämnade som sitt remissvar en skrivelse som hade upprättats av Eva Nilsson. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

> Socialnämnden i Falköpings kommun beslutade den 8 september 2009 att inleda utredning enligt 11 kap 1 och 2 §§ SoL efter att man mottagit en

anmälan som gjort gällande oro för I. Under utredningens gång kom det in ytterligare en anmälan.

Under utredningen kom det fram olika uppgifter som på olika sätt gjorde gällande att I. inte mådde bra och måendet kunde sättas i relation till när I. träffat sin pappa vid umgänge. För ställningstagande om hur man skulle se på detta konsulterade undertecknad sakkunniga. Syftet med konsultationerna var att erhålla information om hur man skulle förstå I:s beteende, henne mående och om det fanns anledning till oro kopplat till hennes hälsa och utveckling. Utredaren var även intresserad av att få kunskap om hur man på bästa sätt skulle kunna tillgodose I. hennes eventuella behov.

– – –

Vid de tre konsultationstillfällena gav de [sakkunniga] undertecknad samstämmiga uppgifter, nämligen att det fanns all anledning att känna stor oro för I., att rådande umgängessituation inte var tillräckligt trygg och att flickan for illa av situationen. De sakkunniga bedömde att flickans mående skulle ses som en trolig konsekvens av att hon kände av spänningen mellan sina föräldrar och att hon inte fått tillräcklig hjälp att känna trygghet och begriplighet i överlämningssituationer. Sakkunniga menade också att det fanns anledning att befara att rådande omständigheter skulle kunna innebära skador för I., på såväl kort som lång sikt om inte situationen förändrades. De sakkunniga sa bland annat att I. behövde känna att föräldrarna gav ömsesidig acceptans gentemot den andre och att de stöttade henne vid överlämnandet. I:s reaktion var adekvat utifrån de påfrestningar rådande situation innebar för henne.

Undertecknad har, enligt min egen uppfattning klart och tydligt i utredningen redogjort för att utredningen inte kunde påvisa brister hos varken mamman eller pappan som kunnat stå som förklaringsmodell till varför I. uppvisade sina symptom. Syftet har heller inte varit att utröna vem av föräldrarna som bäst kunde tillgodose hennes behov eller ta ställning i den frågan då detta är en fråga som hör hemma i vårdnadsutredning och inte i den pågående barnavårdsutredningen. Enligt min uppfattning är detta mycket tydligt redovisat och avgränsat i den utredning som sammanställdes i december 2009. Utredningen har enligt undertecknads uppfattning lyft fram I:s situation och levererat olika förklaringsmodeller på hur man kan se på situationen och vilka eventuella åtgärder som kan vara möjliga.

Angående skrivelse daterad den 14 december 2009 var bakgrunden till denna att moderns juridiska ombud advokat Inger Sandin begärde att undertecknad skulle svara på hennes fråga huruvida jag bedömde att umgänget, utifrån de rådande omständigheterna var förenligt med flickans bästa. Utifrån den information som jag tagit del av under utredningen och efter konsultationen med de sakkunniga redogjorde jag för min inställning i frågan. Undertecknad är väl förtrogen med att jag inte har mandat att villkora eller styra domstolens beslut, dock bedömde jag att ett svar på Sandins fråga inrymdes i det uppdrag som socialnämnden har i och med skyldigheten att utreda, nämligen att belysa barns behov, sätta barnet i fokus och ibland även träda in till skydd för barnet.

Ulf K. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 27 juni 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Ulf K. har i sin anmälan gjort gällande att handläggningen av utredningen rörande hans dotter I. varit bristfällig i flera avseenden. Jag har begränsat min utredning till att omfatta den skrivelse Eva Nilsson skickade till advokat Inger Sandin.

Av utredningen framgår att Socialnämnden i Falköpings kommun den 8 september 2009 beslutade att inleda utredning enligt 11 kap. 1–2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rörande I. Eva Nilsson ansvarade för utredningen som avslutades i december 2009. Den skrivelse daterad den 14 december 2009 som Eva Nilsson skickade till advokat Inger Sandin föranleddes av att advokaten begärde att Eva Nilsson skulle svara på om hon bedömde att I:s umgänge med fadern, utifrån de rådande omständigheterna, var förenligt med I:s bästa. Moderns ombud gav därefter in skrivelsen till hovrätten i ett mål om vårdnad, boende och umgänge avseende I.

Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna rätten sådana upplysningar. Om det behövs ytterligare utredning får rätten uppdra åt socialnämnd eller något annat organ att utse någon att verkställa den (6 kap. 19 § föräldrabalken).

I mål eller ärenden om vårdnad, boende eller umgänge får rätten, om det behövs, besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden. Rätten kan inhämta upplysningar från socialnämnden i frågan. Innan socialnämnden lämnar upplysningar ska den, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet (6 kap. 20 § föräldrabalken).

Upprättandet av aktuell skrivelse föregicks inte av någon begäran från rättens sida. Eva Nilsson skickade inte heller skrivelsen till domstolen utan till den ena förälderns ombud. Det finns i och för sig inte något formellt hinder mot att socialtjänsten på begäran av en förälder lämnar skriftlig information rörande ett barn. En annan sak är att vilka uppgifter som får lämnas ut kan vara begränsade av den sekretess som gäller för uppgifterna inom socialtjänsten. Det är vidare viktigt att den som avger ett eventuellt utlåtande endast uttalar sig om omständigheter som han eller hon har tillräcklig kännedom om. Ett utlåtande ska som regel endast redovisa faktiska förhållanden och inte innehålla några värderingar eller bedömningar.

Socialnämnden har lagreglerade uppgifter när det gäller att lämna upplysningar till domstolen i mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Det är därför viktigt att stor försiktighet iakttas vid uppgiftslämnande som sker vid sidan av de bestämmelserna. I nu aktuellt ärende var Eva Nilsson ansvarig för en s.k. barnavårdsutredning rörande I. Genom sin roll hade hon därmed omfattande kännedom om förhållandena, vilket innebär att en part eller domstolen, om skrivelsen vidarebefordrades dit, skulle kunna fästa särskilt avseende vid hennes uppgifter och ställningstagande. Detta borde ha

föranlett särskild aktsamhet från hennes sida med att lämna ut uppgifter. Hon tycks dock inte ens ha samrått med Ulf K. innan hon skickade brevet.

Jag har förståelse för att Eva Nilsson ville värna I:s intressen utifrån den uppfattning om lämpligheten av umgänge som hon hade. Som redogjorts för ovan finns det en särskild ordning för hur socialtjänstens uppdrag utövas i den här typen av ärenden. Mot bakgrund av den viktiga roll som socialtjänsten har både när det gäller barnavårdsutredningar och vårdnadstvister är det särskilt beklagligt att Eva Nilsson genom sitt agerande gett den ena föräldern skäl att ifrågasätta socialförvaltningens objektivitet. Eva Nilsson borde enligt min mening inte ha upprättat den aktuella skrivelsen. Hon ska kritiseras för sin handläggning i denna del.

Vad som i övrigt har förekommit ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats.

En nämnd inledde en s.k. barnavårdsutredning; fråga bl.a. om nämnden kunde dröja med att enligt 11 kap. 2 § SoL underrätta vårdnadshavarna om utredningen därför att informationen hade kunnat påverka nämndens möjlighet att få tala med barnet

(Dnr 1510-2012)

Beslutet i korthet: I en s.k. barnavårdsutredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, samtalade handläggaren med en tioårig pojke utan att vårdnadshavarna före samtalet informerats om att en utredning inletts och utan samtycke från, eller information till, vårdnadshavarna om samtalet.

JO finner inte skäl att kritisera myndighetsnämnden för samtalet med pojken. Däremot kan nämnden inte undgå kritik för dröjsmålet med att informera vårdnadshavarna om den inledda utredningen. Nämnden kritiseras vidare för att vissa åtgärder som vidtogs och bedömningar som gjordes under utredningen inte har dokumenterats.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Kjell S. klagomål mot socialtjänsten i Färgelanda kommun. Klagomålen avsåg bl.a. handläggningen av ett ärende rörande hans son J., född 2001.

Utredning

Vissa handlingar inhämtades från socialtjänsten. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Den 20 januari 2012 beslutades att en utredning skulle inledas enligt 11 kap. 1 § SoL avseende Kjell S:s son J. Vidare beslutades att uppgifter skulle inhämtas och samtal genomföras med det berörda barnet även utan vårdnadshavarnas samtycke. Handläggaren samtalade med J. den 30 januari 2012 utan att vårdnadshavarna informerats om att en utredning inletts eller lämnat samtycke till samtalet.

Med anledning av det som framkommit anmodades Myndighetsnämnden i Färgelanda kommun att yttra sig över dels huruvida socialtjänsten borde ha samrått med vårdnadshavarna innan samtal genomfördes med J., dels varför det inte företagits några utredningsåtgärder i ärendet under tiden den 31 januari–23 april 2012.

I sitt remissvar anförde myndighetsnämnden i huvudsak följande.

Samtal med barn

– – –

I samband med tidigare anmälningar om oro för J. har försök gjorts att få till stånd samtal med J. men samtycke till samtal har då ej lämnats av vårdnadshavare. Insats i form av stödkontakt med familjebehandlare inleddes 2011-05 i samband med en anmälan om oro för J. Patricia S. samtyckte då till insats men ej till att samtal hölls med J.

I samband med i yttrandet aktuell anmälan, inkommen 2012-01-09, med uppgift om oro för att J. utsatts för misshandel av sin mamma gjordes bedömningen att J. kunde ha behov av ytterligare stöd och skydd. Utredning enligt 11 kap. l § SoL inleddes i syfte att utreda J:s behov av stöd och skydd. Bedömning gjordes att det var av vikt att J. omgående under utredningen erbjöds möjlighet till samtal kring sin situation och uppgifterna i anmälan. Bedömning gjordes att det fanns behov av att samtal genomfördes även utan vårdnadshavares samtycke enligt 11 kap. 2 § SoL. Vårdnadshavare informerades om; att beslut fattats om att inleda utredning och att samtal skulle erbjudas J., i samband med att samtalet med J. verkställdes. Båda vårdnadshavarna meddelade då att de ej lämnade samtycke till att socialtjänsten samtalade med J. samt att de avsåg anmäla socialtjänsten för detsamma.

Bedömning görs att samtal med J. inte kunnat genomföras om samtycke till samtal efterfrågats av vårdnadshavare.

Socialtjänsten har sedan den l augusti 2010 möjlighet att i vissa fall samtala med barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Genom FN:s barnkonvention och förändringar i svensk lagstiftning enligt konventionen har barnets ställning, barnets rätt att höras och hänsynen till barnets vilja betonats. Barnets egen kunskap om sin verklighet är en viktig utgångspunkt i alla beslut som rör barn. Barnet har rätt att få information och vara delaktig när det gäller beslut som rör barnets eget liv och egen tillvaro.

Denna möjlighet gäller vid en utredning som avses i 11 kap. 2 § SoL om behov av ingripande till ett barns skydd. Den nya bestämmelsen har förts in i 11 kap. 10 § SoL och grundas på regeringens proposition 2009/10:192.

> Barn som är yngre bör höras, om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det.
>
> Vid en sådan utredning som avses i 2 § om behov av ingripande till ett barns skydd eller stöd får barnet höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande […] 11 kap. 10 § SoL

> Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. 11 kap. 2 § SoL

Utredningens handläggning

Uppgifterna i inkommen anmälan bedömdes allvarliga och beslut fattades att inleda utredning enligt 11 kap. l § SoL samt att genomföra samtal med J. enligt 11 kap. 2 § SoL. I samtal med J. framkom ej uppgifter som bedömdes föranleda omedelbara åtgärder enligt LVU. I samtal med vårdnadshavare tillbakavisades uppgifterna i anmälan. Patricia S. motsatte sig medverkan i utredningen och ställde sig tveksam till att pågående insats i form av familjebehandling skulle fortsätta om socialtjänsten pressade henne med att inleda utredning.

Bedömning gjordes att det var av vikt för J. att då pågående insats i form av familjebehandling kunde fortgå i syfte att kunna ha fortsatt insyn och stöd i familjen. Överenskommelse gjordes att Patricia S. skulle få tid på sig att fundera över sitt deltagande i utredningen och att pågående insats fortlöpte under tiden.

Under utredningstiden har ansvarig utredare försökt få till stånd enskilt samtal med Patricia S. Patricia S. har inte kommit på inbokade samtal och inte heller gått att nå via telefon.

Övriga omständigheter

På grund av hög arbetsbelastning på individ- och familjeomsorgen har sökandet under våren pågått efter konsult alternativt vikarie att anställa, l:e socialsekreterare har under tiden behövt göra prioriteringar gällande handläggning av ärenden. J. har under utredningstiden haft en handläggande socialsekreterare gällande insatsen i form av familjebehandling och familjebehandlare har gjort försök att ha kontinuerlig kontakt med familjen. Vikarie, med uppgift att genomföra utredningen, anställdes 2012-04-10.

Bedömning

Bedömning görs att myndighetsnämnden handlagt beslutet kring samtal med barn i enlighet med gällande lagstiftning och med barnets bästa i fokus.

Utredningsarbetet fördröjdes med anledning av brist på personal i kombination med hög arbetsbelastning. Bedömning görs dock att J:s ärende under denna tid bevakades genom socialsekreterare med ansvar för pågående stödinsats samt av familjebehandlare.

Kjell S. yttrade sig över remissvaret.

Under handläggningen hos JO inkom Kjell S. även med kompletteringar till sin anmälan.

I ett beslut den 19 juni 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet och den som berörs av utredningen ska underrättas om att en utredning inleds (11 kap. 2 § SoL).

Det finns inte skäl för mig att kommentera myndighetsnämndens beslut att inleda en utredning angående J. Min granskning är inriktad på vissa frågor som rör den formella handläggningen av utredningen.

Samtal med barn

Enligt 1 kap. 2 § SoL ska, när åtgärder rör barn, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver och enligt 3 kap. 5 § andra stycket SoL ska, när en åtgärd rör ett barn, barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

När socialnämnden bedömer att ett samtal med barnet bör äga rum i en utredning och barnet har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma om sin medverkan, är det barnet som råder över om något samtal ska hållas. Barnets medgivande är då både en nödvändig och tillräcklig förutsättning. Det innebär i sin tur att vårdnadshavarens samtycke till samtalet inte behöver inhämtas och att samtalet kan äga rum mot vårdnadshavarens vilja (jfr JO:s ämbetsberättelse 2006/07 s. 212 och prop. 2009/10:192 s. 32 f.).

Även i de fall där barnet inte har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma har socialtjänsten, med stöd av 11 kap. 10 § tredje stycket SoL, en möjlighet att vid vissa utredningar höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke. Omsorgsfulla överväganden från socialtjänstens sida angående behovet av att samtal sker krävs i varje enskilt fall. Någon regel om att vårdnadshavarens inställning ska kontrolleras före samtalet finns inte. Av 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL följer däremot att vårdnadshavaren bör informeras om samtalet innan det genomförs. Rent allmänt gäller att en utredning som rör barn ska bedrivas i samråd med barnets vårdnadshavare. Utgångspunkten är alltså att vårdnadshavarens inställning till att samtal hålls med barnet ska efterfrågas och i största möjliga mån beaktas. Frivillig medverkan och bästa möjliga samarbete med barnets vårdnadshavare är alltid att föredra och bör eftersträvas så långt det är möjligt (jfr t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2012/13 s. 288).

I nu aktuellt fall har socialtjänsten genomfört ett samtal med J. utan att dessförinnan samråda med hans vårdnadshavare. J. var vid tidpunkten för samtalet tio år gammal. Myndighetsnämnden har i sitt remissvar inte berört frågan om J. var mogen att själv avgöra om han ville delta i samtalet eller inte. Nämnden har uppgivit att skälet till att vårdnadshavarna inte tillfrågades om sin inställning innan samtalet hölls var att bedömningen gjordes att samtal då inte skulle kunna genomföras. Den ståndpunkten grundades på att vårdnadshavarna vid tidigare tillfällen inte samtyckt till att samtal hölls med J.

Den möjlighet som socialtjänsten ges genom 11 kap. 10 § tredje stycket SoL motiveras av att vårdnadshavarna inte ska kunna hindra att samtal genomförs med barnet när det är sakligt motiverat. Det kan exempelvis vara nödvändigt att samtal hålls med barnet för att socialtjänsten ska få ett tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till om nämnden behöver ingripa samt hur behovet av insatser för barnet ser ut (prop. 2009/10:192 s. 16). Av den förhandsbedömning som gjordes innan utredningen avseende J. inleddes framgår att socialtjänsten bedömde att det var av största vikt att J. omgående

under utredningen erbjöds möjlighet till samtal kring sin situation. Samtalet ansågs således vara en viktig del av utredningen. Det är naturligtvis möjligt att ha olika åsikter i fråga om huruvida detta varit nödvändigt eller inte men det blir då fråga om en typ av bedömningar som JO normalt är försiktig med att uttala sig om. Jag finner inte skäl att frångå den principen här. Med utgångspunkt från det som nämnden har anfört i sitt remissvar finns det inte skäl för mig att kritisera myndighetsnämnden för att samtalet med J. genomfördes utan vårdnadshavarnas samtycke och utan att de informerades om samtalet innan det ägde rum.

En annan fråga är om nämnden hade rätt att dröja med att informera vårdnadshavarna om att en utredning hade inletts.

När en utredning har inletts ska barnets vårdnadshavare underrättas om att så har skett. Bestämmelsen om nämndens upplysningsskyldighet har kommit till för att det inte ska råda något tvivel om att en utredning pågår. Familjen ska därför alltid informeras om nämndens beslut och avsikter i fråga om utredningens bedrivande (prop. 1996/97:124 s. 110). Det har ansetts otillfredsställande att utredningsarbete skulle kunna bedrivas ”bakom ryggen” på de berörda (a. prop. s. 109). Det har inte i lagen föreskrivits inom vilken tid en sådan underrättelse måste ske. Underrättelse ska dock i normalfallet ske utan onödigt dröjsmål. JO har tidigare uttalat att det i vissa speciella fall kan finnas situationer då nämnden kan avvakta något med att informera en vårdnadshavare om att en utredning har inletts. Godtagbara skäl för att dröja med informationen har i JO:s praxis ansetts vara bl.a. att vårdnadshavaren är svårt sjuk och inte bör oroas (JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s. 243). En annan situation kan vara att vårdnadshavaren är misstänkt för brott mot ett barn och att en polisutredning om saken befinner sig i ett känsligt läge (JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 311). Det får emellertid aldrig bli fråga om någon längre tid som vårdnadshavaren hålls ovetande om en pågående utredning, och det måste finnas goda skäl till att så sker.

Myndighetsnämnden gjorde bedömningen att om vårdnadshavarna informerades om utredningen skulle det ha försvårat för socialtjänsten att genomföra det samtal med J. som ansågs vara en nödvändig del av utredningen. Nämnden avvaktade därför – från fredagen den 20 januari till måndagen den 30 januari – med att meddela J:s vårdnadshavare att utredning hade inletts. Det dröjde visserligen inte alltför länge innan informationen lämnades och inga andra utredningsåtgärder, utöver samtalet med J., vidtogs innan vårdnadshavarna informerades. Huvudregeln är dock, som anförts ovan, att en utredning inte ska bedrivas utan att vårdnadshavarna är informerade om att den inletts. Vad nämnden anfört utgör, enligt min mening, inte tillräckliga skäl för att frångå huvudregeln. Nämnden borde därför, tidigare än vad som nu skedde, ha informerat vårdnadshavarna om att en utredning rörande J. inleddes. Jag vill i det sammanhanget framhålla att nämnden inte hade behövt upplysa i detalj om vad utredningen avsåg om den informationen hade riskerat att störa utredningsarbetet. Inte heller hade nämnden behövt informera om sin avsikt att under utredningen tala med J. Nämnden kan inte undgå kritik för dröjsmålet med att informera vårdnadshavarna om den inledda utredningen.

Utredningens bedrivande

Enligt 11 kap. 2 § SoL ska en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader.

Beslutet att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avseende J. fattades den 20 januari 2012. Ett samtal med J. ägde rum den 30 januari. Av de journalanteckningar som JO inhämtat från socialtjänsten framgår att inga utredningsåtgärder vidtogs, eller i vart fall inte dokumenterades, under perioden den 31 januari–23 april 2012. Orsaken till att utredningen mer eller mindre låg nere under den aktuella tiden tycks vara att utredarna inte lyckades få till stånd ett möte med modern. Hög arbetsbelastning verkar också ha varit en bidragande orsak. Jag noterar här att nämnden, för att komma till rätta med det sistnämnda, bl.a. anställt en vikarie med uppgift att genomföra aktuell utredning.

Nämnden har ett ansvar för att driva utredningen framåt och aktiva utredningsåtgärder måste vidtas löpande. Jag har förståelse för utredarnas önskemål om att få kontakt med modern och att svårigheten att få till stånd ett möte med henne ledde till att utredningen inte fördes framåt. Det finns dock en gräns för hur länge förvaltningen kan vara passiv när en förälder inte vill medverka i utredningen. Nämnden har då att ta ställning till om utredningen ska avslutas eller om information bör inhämtas från annan än vårdnadshavaren. Jag anser mig inte ha anledning att rikta någon egentlig kritik mot nämnden i denna del. Däremot kan jag konstatera att de försök som gjordes att kontakta modern och de bedömningar som utredarna gjorde rörande utredningsarbetet under den aktuella tiden inte har dokumenterats. Detta är en brist i handläggningen för vilken nämnden ska kritiseras.

Vad som i övrigt har förekommit ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats.

Fråga om en socialnämnd bör ha en rutin som innebär att handläggaren av ett ärende om försörjningsstöd alltid ska begära ett kontoutdrag som visar bl.a. vilka uttag som sökanden har gjort från ett bankkonto

(Dnr 2816-2011)

Beslutet i korthet: Socialtjänsten i Stockholms kommun synes ha som rutin att begära in kontoutdrag som bl.a. visar gjorda uttag när en enskild ansöker om försörjningsstöd.

I beslutet uttalas att det inte finns något att invända mot att socialförvaltningar generellt ber den enskilde att förete ett kontoutdrag från en bank för att visa eventuella inkomster och tillgångar. Att rutinmässigt begära in uppgifter om betalningar kan däremot inte anses stå i överensstämmelse med den s.k. portalparagrafen i socialtjänstlagen om att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde C.Z. klagomål mot socialtjänsten i Stockholms kommun. C.Z. anförde bl.a. följande. För att få försörjningsstöd i Stockholms kommun krävs att samtliga bankkonton kopieras och lämnas in. Det gäller inte bara för att börja få bistånd, utan även löpande för den som uppbär bistånd. På kontoutdraget står allt man köpt med kort, vilka transaktioner man gjort och om pengar satts in. Att behöva redovisa för eventuella kortköp gjorda på krog, systembolag eller liknande är en kränkning av den personliga integriteten.

Utredning

Utredningsåtgärder

Med anledning av C.Z:s anmälan inhämtade JO upplysningar från tre slumpmässigt valda stadsdelsförvaltningar – Södermalm, Farsta och Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltningar – rörande frågan om det i ärenden om ekonomiskt bistånd krävs att sökanden lämnar in kontoutdrag som visar även betalningar från ett bankkonto.

Stadsdelsförvaltningarna kom in med nedan redovisade upplysningar till JO.

C.Z. bereddes möjlighet att yttra sig över stadsdelsförvaltningarnas remissvar.

Södermalm stadsdelsförvaltning (de omnämnda bilagorna har här utelämnats)

Bakgrund

Handläggning av ekonomiskt bistånd följer de riktlinjer som beslutades av Kommunfullmäktige 2010-05-24.

Av dessa riktlinjer framgår att kontoöversikt samt kontoutdrag med aktuell kontoställning ska uppvisas i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd. Se bilaga l.

Detta framgår vidare av de anvisningar som finns i Att förebygga och utreda felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Se bilaga 2.

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att den som söker bidrag har att visa att förutsättningarna för rätt till bidrag är uppfyllda. Den enskilde är därför skyldig att efter begäran förse nämnden med nödvändigt underlag och även på annat sätt medverka till utredningen.

Om den enskilde trots särskild begäran inte förser nämnden med det underlag som behövs eller motsätter sig att handläggaren tar nödvändiga kontakter, bör nämnden i regel kunna avslå ansökan (jfr. Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5).

Farsta stadsdelsförvaltning

För att nämnden ska kunna pröva sökandens rätt till försörjningsstöd krävs att denne lämnar in uppgifter som verifierar inkomster och utgifter. Detta för att en korrekt bedömning av biståndsbehovet ska kunna ske. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att det är den som söker bidrag som har att visa att förutsättningarna för rätt till bidrag är uppfyllda. Om den enskilde underlåter detta kan detta vara skäl till att avslå ansökan om försörjningsstöd.

Vid nybesök ska kontoöversikt och kontoutdrag med aktuell kontoställning samt senaste tre månaders transaktioner uppvisas liksom specifikation till den senaste preliminära deklarationen. Vid löpande försörjningsstöd är kravet att ett kontoutdrag skall bifogas ansökan varje månad. Om det framgår att en summa pengar satts in på något av sökandens konton är det upp till den sökande att visa att dessa pengar inte ökar den disponibla inkomsten eller avser ett inkomstslag som inte reducerar biståndet. I annat fall ska insatta summan som huvudregel betraktas som inkomst vid beräkning. Kvarstående medel från tidigare beviljat bistånd ska dock inte betraktas som inkomst vid beräkningen, annat än i samband med en eventuell nödprövning.

Inkomster från arbetsgivare eller arbetslöshetsförsäkring ska styrkas genom uppvisande av besked där alla uppgifter om tillägg och avdrag redovisas. Vid samtliga ansökningar ska kontroll hos försäkringskassan göras om eventuella utbetalade försäkringsförmåner. Även inkomster från utlandet ska kontrolleras så långt detta är möjligt.

Syftet med att begära in kontoutdrag är inte att utreda vad den enskilde gjort för inköp eller hur den enskilde väljer att spendera sina pengar. Syftet är att utreda den enskildes inkomster/insättningar för perioden som den enskilde ansöker om ekonomiskt bistånd. Stadsdelsnämnden kan inte se att detta kan utredas på annat sätt än att den enskilde redovisar sina kontoutdrag.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning

Stadsdelsförvaltningens redogörelse framgår enligt nedan;

Utdrag ur Stockholms stads riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd, sid 15. (Fastställda av Stockholms kommunfullmäktige 2010-05-24)

Det mest kostnadseffektiva är att göra nödvändiga kontroller redan innan beslut om utbetalning fattas. Vissa omständigheter som kan leda till felaktiga utbetalningar bör också särskilt uppmärksammas. Det gäller att den sökande egentligen är sammanboende, att barn som uppges ingå i hushållet inte vistas i hushållet, att den sökande har in-

komster av anställning eller svartarbete, undanhåller tillgångar eller samtidigt uppbär ekonomiskt bistånd i annan kommun.

Utdrag ur Stockholms stads riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd, sid 65. (Fastställda av Stockholms kommunfullmäktige 2010-05-24)

Vid nybesök ska kontoöversikt och kontoutdrag med aktuell kontoställning samt senaste tre månadernas transaktioner uppvisas liksom specifikationen till senaste preliminära deklarationen. Kontoöversikt och kontoutdrag ska därefter kontrolleras minst var tredje månad. Om det framgår att en summa pengar satts in på något av sökandens konton är det upp till den sökande att visa att dessa pengar inte ökat den disponibla inkomsten eller avser ett inkomstslag som inte ska reducera biståndet. I annat fall ska den insatta summan som huvudregel betraktas som inkomst vid beräkningen. Kvarstående medel från tidigare beviljat bistånd ska dock inte betraktas som inkomst vid beräkningen, annat än i samband med en eventuell nödprövning.

Utdrag ur ”Att förebygga och utreda felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, Vägledning och utbildningsmaterial”. (Socialförvaltningen Stockholms stad 2011)

Kontoutdrag/kontoöversikt/årsbesked

Socialtjänsten ska i regel begära specificerat kontoutdrag avseende viss period. Av kontoutdragets samtliga sidor ska framgå:

- Namn och personnummer på kontoinnehavare.
- Bankens namn och kontonummer.
- Datum för transaktioner.
- Insättningar.
- Uttag.
- Information om varje insättning och uttag.
- Saldo efter varje transaktion.
- Uppgifter att vara uppmärksam på:

Insättningar – finns det regelbundna insättningar ex. vid månadsskiftet eller mitt i månaden, finns insättningar då och då med jämna belopp.

Överföringar – flera konton än vad den enskilde uppgett, företag eller fler i hushållsgemenskapen.

Uttag – utlandsuttag, omräknad valuta, tax-free shopping.

Om inga uttag motsvarande hyresbelopp eller köp i mataffärer finns på utdraget kan det tyda på att det finns någon annan som betalar för dessa poster.

Kontoöversikt som visar vilka konton den sökande har på en och samma bank ska i regel krävas in. Det förekommer att den sökande inlämnar kontoutdrag som han eller hon själv har skrivit ut från internet. Om det finns anledning att anta att kontoutdraget är manipulerat ska sökanden inkomma med ett utdrag utställt från banken och med bankens stämpel, l januari skickar bankerna ut årsbesked till samtliga kunder. Årsbeskedet innehåller uppgifter om konton, fonder/aktier, bankfack etc. Socialtjänsten bör begära att sökande lämnar in en kopia på årsbesked i samband med en eventuell ansökan om ekonomiskt bistånd.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning tillämpar de anvisningar som ges i stadens riktlinjer beträffande kontoutdrag. Det framgår av riktlinjerna att alla transaktioner och saldo ska finnas redovisade i kontoutdraget.

l Socialförvaltningens vägledning och utbildningsmaterial, ovan citerat, ges handläggarna vägledning i hur man kan använda uppgifterna från kontoutdragen i utredningsarbetet. Kontoutdraget är inte endast ett sätt att kontrollera inkomster utan även förekomst eller frånvaro av vissa typer av utgifter eller uttag kan indikera behov av att föra vidare samtal med den sökande.

Förvaltningens arbete omfattas av bestämmelserna i sekretesslagen som rör socialtjänsten vilket ger ett mycket starkt sekretesskydd för de uppgifter som utredande tjänstemän får ta del av. Förvaltningen kontaktar inte banker för att inhämta uppgifterna utan den sökande måste själv ordna fram kontoutdrag och lämna till förvaltningen. Det är inte möjligt att tvinga den enskilde att lämna in ett kontoutdrag. Om den enskilde väljer att avstå, kan ansökan komma att avslås.

I ett beslut den 7 december 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Försörjningsstöd lämnas enligt 4 kap. 3 § SoL för skäliga kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och boende.

Försörjningsstödet har karaktär av ett yttersta skyddsnät för den som inte själv kan tillgodose sina behov. I uttrycket ”inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt” ligger bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Den som kan arbeta är således skyldig att söka arbete. Den enskilde har också en skyldighet att delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa, kompetenshöjande verksamhet etc. liksom att söka andra former av bidrag som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag, a-kasseersättning. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dessa innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Det är dock viktigt att betona att det alltid måste göras en individuell bedömning vid prövning av rätt till bistånd (se bl.a. prop. 2000/01:80 s. 93 f.).

Stadsdelsförvaltningarna har redogjort för kommunfullmäktiges riktlinjer, vilka ligger till grund för handläggningen av ansökningar om försörjningsstöd. Av riktlinjerna framgår att socialtjänsten vid sin utredning som regel ska begära specificerade kontoutdrag av den enskilde och att det av kontoutdraget bl.a. ska framgå vilka uttag som gjorts.

Med anledning av stadsdelsförvaltningarnas hänvisning till kommunfullmäktiges riktlinjer vill jag erinra om att stadsdelsnämnderna är självständiga myndigheter som i sin verksamhet har att följa lagstiftning och rättspraxis. En riktlinje som kommunfullmäktige utfärdar tar inte över det som följer av en författningsbestämmelse.

Vid prövningen av en ansökan om försörjningsstöd har socialnämnden att ta ställning till i första hand om den enskilde har behov av hjälp och om behovet kan tillgodoses på annat sätt än genom bistånd. Jag har inte någon invändning mot att socialförvaltningar generellt ber den enskilde att förete ett kontoutdrag från en bank för att visa vilka inkomster eller vilka tillgångar

som han eller hon har. Den enskilde har emellertid stor frihet att själv bestämma hur han eller hon använder ett beviljat försörjningsstöd. Att rutinmässigt begära in uppgifter om betalningar kan därför enligt min mening inte anses stå i överensstämmelse med den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § SoL om att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Om den enskilde väljer att i kontoutdraget stryka uppgifter om vissa betalningar kan jag inte se att förvaltningen utan vidare kan kräva att erhålla uppgifterna.

För det fall socialtjänsten skulle avslå en ansökan om försörjningsstöd med hänvisning till att den enskilde inte lämnat in efterfrågade uppgifter blir det ytterst en fråga för domstol att, efter ett överklagande från den enskilde, ta ställning till om socialtjänsten haft fog för sitt agerande. Jag finner därför inte skäl att för närvarande ytterligare uppehålla mig vid saken.

Jag skickar en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten.

Med de ovan gjorda uttalandena avslutas ärendet.

Fråga huruvida ett beslut om bistånd gick den enskilde emot

(Dnr 2559-2011)

Beslutet i korthet: En enskild ansökte om ekonomiskt bistånd, dels enligt den s.k. riksnormen, dels med ett preciserat belopp avseende bl.a. hyra. Vid beräkningen av biståndet beaktades en tidigare månads s.k. normöverskott, och Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd beviljade därför inte hela det sökta beloppet.

Det aktuella beslutet innebar att ansökan om bistånd inte bifölls fullt ut. Ett beslut om att delvis avslå ansökan borde därför ha meddelats. Vidare borde en överklagandehänvisning ha bifogats beslutet. Nämnden förtjänar kritik för handläggningen.

Anmälan

J.J. framförde såsom ombud för A.M. klagomål mot Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd i Stockholms kommun angående handläggningen av en ansökan om försörjningsstöd och anförde därvid bl.a. följande. A.M. ansökte om ekonomiskt bistånd för april 2011. Vid beräkningen av biståndet medräknades ett normöverskott från en tidigare månad och A.M. beviljades därför inte hela det sökta försörjningsstödet. A.M. fick således delvis avslag på sin ansökan. Något formellt beslut om att delvis avslå ansökan fick hon dock inte och till beslutet bifogades inte heller någon överklagandehänvisning. A.M. har därför inte kunnat överklaga beslutet.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa upplysningar per telefon från Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun.

Därefter anmodades Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan.

I remissvaret anförde nämnden bl.a. följande.

Redogörelse

Den 15 februari 2011 inkommer ansökan om försörjningsstöd för mars månad och den 18 februari ringer handläggaren A.M. och ber henne lämna in lönespecifikationen gällande lönen som utbetalas 26 februari. Den 2 mars inkommer lönespecifikationen och när den ekonomiska beräkningen görs visar den att A.M. även denna månad har inkomster som överstiger hennes norm, nu med 1 108 kronor som kommer att räknas som inkomst inför eventuell ansökan om försörjningsstöd för april månad. Den 8 mars 2011 skickas ett avslagsbeslut till A.M. gällande ansökan för mars månad (se bilaga 2c [*här utelämnad, JO:s anm.*]).

– – –

Den 25 mars 2011 inkommer ansökan om försörjningsstöd för april månad och den 4 april 2011 ringer A.M. till handläggaren och undrar när pengarna ska komma. Hon informeras om att handläggaren i samråd med biträdande enhetschef beslutat att av kompletteringen för april betala A.M:s elskulder direkt till elbolagen samt att resterande summa betalas direkt till hyresvärden. Det medför att A.M. själv får betala resterande hyra för april samt även den delskuld hon har för mars månad. Totalt beviljas A.M. 4 804 kronor i försörjningsstöd för april 2011 (se bilaga 2d [*här utelämnad, JO:s anm.*]).

Förvaltningens bedömning

Utifrån att A.M. har en timanställning så varierar hennes inkomster månad för månad. Vid genomgång av aktmaterialet framkommer att hon vid flera tillfällen informerats om hur förvaltningen räknar överskott över norm.

Av Stockholms stads riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd framgår att huvudprincipen är att inkomster som överstiger hushållets behov överförs som inkomst till nästkommande månad. En förutsättning för att tillämpa denna princip är att den sökande känner till kommunens beräkningsgrunder. Vidare framgår det att med hänsyn till eventuella överskott är viktigt att de sökande kontinuerligt, men särskilt i början av kontakten, får information om regler för beräkning av försörjningsstöd och att i princip att alla inkomster räknas.

A.M. har som framgår av ovanstående redogörelse, vid flera tillfällen både vid besök och i telefonsamtal, erhållit information hur hennes norm beräknas. Hon har även tidigare haft kontakt med socialsekreterare gällande försörjningsstöd och är därmed inte främmande för hur förvaltningen räknar och bedömer behovet av försörjningsstöd.

Borde nämnden fattat ett formellt beslut rörande normöverskott för april 2011 ?

I formuleringen av avslagsbeslutet för mars månad står det att ansökan avslås för mars månad samt att sökanden har ett normöverskott med 1 108 kronor i förhållande till riksnormen samt att behovet tillgodoses genom egna inkomster. För att förtydliga beslutet borde det även ha stått att 1 108 kronor räknas som inkomst vid eventuell ansökan inför april månad. Det är på så sätt förvaltningen vanligtvis formulerar sig när normverskott uppstår i ett pågående ärende. Den praxis förvaltningen använder gällande normöverskott är att avslag ges för den månad då klienten har egna in-

komster över riksnorm. Månaden därpå räknas överskottet som inkomst och särskilt avslag ges inte på den summan.

Sammanfattningsvis menar förvaltningen att handläggningen av A.M:s ärende har skett i enlighet med lagstiftning, stadens riktlinjer samt aktuell praxis.

J.J. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 13 september 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Det finns inga särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om hur beslut enligt lagen ska vara utformade. Förvaltningslagen (1986:223), FL, innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Vad som i detta avseende föreskrivs inskränker sig i huvudsak till att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (7 §) och att de i allmänhet ska motivera sina beslut (20 §). Det är viktigt att ett beslut är tydligt. Av beslutet bör därför framgå vad den enskilde har ansökt om, vad han eller hon har beviljats och om beslutet helt eller delvis har gått sökanden emot. Den enskilde ska också underrättas om hur han eller hon ska göra för att överklaga beslutet om beslutet har gått den enskilde emot (21 § andra stycket FL).

Av utredningen i ärendet framgår bl.a. följande. A.M. ansökte om ekonomiskt bistånd för mars 2011 och fick då avslag på sin ansökan eftersom hon hade ett normöverskott med 1 108 kr. När A.M. ansökte om ekonomiskt bistånd för april 2011 räknades normöverskottet från mars 2011 som en inkomst och hon beviljades därför bistånd med ett lägre belopp än vad hon hade ansökt om. Något avslag på den del som hon inte beviljades meddelades dock inte. Till beslutet bifogades inte heller någon överklagandehänvisning.

Huruvida ett beslut om bistånd ska anses ha gått den enskilde emot ska bedömas med utgångspunkt från vad den enskilde har ansökt om och hur han eller hon har utformat sin ansökan. Hänsyn bör också tas till hur sökanden kan tänkas uppfattas beslutet.

A.M. hade ansökt om försörjningsstöd för april 2011 enligt den s.k. riksnormen. Härutöver begärde hon bistånd med ett preciserat belopp för bl.a. hyra. Hon uppgav inte i sin ansökan att hennes s.k. överskott för mars månad skulle beaktas vid beräkningen av hennes rätt till bistånd. I beslutet gjorde handläggaren ett avdrag för det s.k. överskott som A.M. hade haft föregående månad. Beslutet om försörjningsstöd för april 2011 innebar således att A.M:s ansökan om bistånd inte bifölls fullt ut. Nämnden borde därför ha meddelat ett beslut om att delvis avslå hennes ansökan. Vidare borde en överklagandehänvisning ha bifogats beslutet. Genom inte att göra detta brister beslutet i tydlighet. Nämnden förtjänar kritik för handläggningen.

Ärendet avslutas.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid; fråga om ett nytt beslut om omhändertagande kunde fattas

(Dnr 1886-2012)

Beslutet i korthet: Ordföranden i utbildnings- och omsorgsnämnden beslutade att omhänderta två barn med stöd av 6 § LVU. Besluten fastställdes av förvaltningsrätten. På grund av en ”felräkning på dagar” försummade nämnden att inom rätt tid ansöka om vård av barnen. De omedelbara omhändertagandena upphörde därmed. Även om försummelsen i handläggningen förefaller bero på enstaka misstag är det inträffade allvarligt.

I stället för att, som nu skedde, fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande, vilket upphävdes av förvaltningsrätten, hade nämnden, i samband med att ansökan om vård lämnades in till domstolen, kunnat göra en framställning till rätten om att barnen omedelbart skulle omhändertas. Det hade då ankommit på domstolen att ta ställning till om det förelåg förutsättningar för ett omedelbart omhändertagande. Ett sådant handlingssätt hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett beslut som socialnämnden fattar om omedelbart omhändertagande endast, till följd av beslutets provisoriska karaktär, ska kunna gälla under en begränsad tid.

Bakgrund

Den 24 februari 2012 beslutade ordföranden i Utbildnings- och omsorgsnämnden i Älvkarleby kommun att omedelbart omhänderta två barn med stöd av 6 § LVU. Besluten verkställdes samma dag, och barnen placerades i ett jourhem. Förvaltningsrätten fastställde besluten om omhändertagande den 7 mars 2012. Den 26 mars 2012 ansökte nämnden om att barnen skulle beredas vård med stöd av 4 § LVU. Samma dag uppmärksammades att nämnden inte hade ansökt om vård inom den tid som anges i 8 § LVU, varför de omedelbara omhändertagandena hade upphört. Utbildnings- och omsorgsnämnden fattade då nya beslut om att omedelbart omhänderta barnen. Besluten underställdes förvaltningsrätten för prövning i samband med att ansökan om vård gavs in till domstolen. Förvaltningsrätten i Uppsala konstaterade i ett beslut den 27 mars 2012 att nämnden inte inom föreskriven tid hade ansökt om vård och att de omedelbara omhändertagandena hade upphört. Rätten upphävde nämndens beslut av den 26 mars 2012 om omedelbart omhändertagande då några nya omständigheter som kunde ligga till grund för ett omedelbart omhändertagande inte hade visats.

Anmälan

E.H. och R.H. framförde klagomål mot socialtjänsten i Älvkarleby för brister i handläggningen av ärendena rörande vård av barnen enligt LVU.

Utredningen

Journalanteckningar avseende barnen inhämtades från individ- och familjeomsorgen. Därefter remitterades ansökan till Utbildnings- och omsorgsnämnden.

Nämnden, arbetsutskottet, anförde i remissvaret i huvudsak följande.

> Till följd av en miss i handläggningen i form av felräkning på dagar upphörde det omedelbara omhändertagandet att gälla 20120323. R.H. och hans ombud närvarade vid nämndens möte 20120326 då fråga om ansökan enligt 4 § LVU förhandlades. Huruvida de kände till omständigheterna vid det tillfället är oklart men det nämndes inte. Nämnden fattade beslut om att gå vidare med ansökan men under eftermiddagen blev förvaltningen kontaktad av E.H:s ombud som informerade om rådande situation. Ingen inom vår förvaltning hade ännu uppmärksammat detta. R.H. och E.H:s uppfattning om att barnen skulle vara olagligt frihetsberövade stämmer på den punkten då det faktiskt inte fanns något lagligt stöd för deras vistelse i familjehemmet. Vi har dock ingen information om att de velat eller gjort något försök till att hämta hem barnen under helgen den 24-25/3.
>
> E.H. och R.H. meddelades via E.H:s ombud att de kunde hämta barnen från familjehemmet men efter samrådande med en jurist en kort stund efter samtalet beslutade vi att på nytt ansöka om ett omedelbart omhändertagande då skälen till omhändertagandet stod kvar samt att oron över flickornas hemsituation inte minskat under den tid som utredningen bedrivits.
>
> Skälet till att det första omhändertagandet föll var inte för att det inte fanns tillräckliga skäl och därmed inte var ett beslut om upphörande utan ett upphörande till följd av att handläggningen inte gjorts på ett korrekt vis. Ombudet informerades om vår intention och hämtningen uppsköts därmed. Våra argument i detta var att barnens vistelse, som minst ytterligare en natt, skulle vara mindre traumatiskt än att hämtas av föräldrarna för att sedan återvända. Förvaltningsrätten godtog dock inte vår ansökan och barnen hämtades därefter.

E.H. och R.H. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 26 mars 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar beredas vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får med stöd av 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska,

enligt 7 § LVU, underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

Av 8 § LVU framgår att om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande, ska socialnämnden inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes ansöka hos förvaltningsrätten om att den unge ska beredas vård med stöd av lagen. Om en ansökan om vård inte har gjorts inom den tid som anges i 8 § och inte heller förlängning av tiden har begärts upphör ett omedelbart omhändertagande (9 § LVU). Bestämmelsen syftar till att stärka rättssäkerheten i förfarandet och den ställer ett absolut krav på nämnden att iaktta tidsfristen (prop. 1979/80:1 Del A s. 592).

Nämnden skulle ha gett in en ansökan om vård enligt LVU senast den 23 mars 2012. Av remissvaret framgår att anledningen till att ansökan om vård gjordes för sent var en ”felräkning på dagar”. Även om detta förefaller bero på ett enstaka misstag är det inträffade allvarligt.

När ett omedelbart omhändertagande har upphört i enlighet med bestämmelsen i 9 § LVU, dvs. på grund av att ansökan om vård inte har underställts förvaltningsrätten inom tidsfristen, har socialnämnden i och för sig möjlighet att fatta ett nytt beslut om omhändertagande. Detta förutsätter dock att det har kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen, vilket inte ansågs vara fallet i det här aktuella ärendet. I stället för att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande hade nämnden, i samband med att ansökan om vård lämnades in till förvaltningsrätten, kunnat göra en framställning till domstolen om att barnen omedelbart skulle omhändertas. Det hade då ankommit på domstolen att ta ställning till om det förelåg förutsättningar för ett omedelbart omhändertagande av barnen. Ett sådant handlingssätt hade svarat bättre mot lagstiftarens intentioner att ett beslut som socialnämnden fattar om omedelbart omhändertagande endast, till följd av beslutets provisoriska karaktär, ska kunna gälla under begränsad tid.

Vad E.H. och R.H. i övrigt anfört föranleder inte något uttalande från min sida.

Jag skickar en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten och som också handlägger en anmälan från E.H. och R.H. (dnr 39219/2012).

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

Fråga om socialnämndens roll i ett ärende om verkställande av domstols beslut om umgängesstöd

(Dnr 3946-2011)

Beslutet i korthet: Tingsrätten hade med stöd av 6 kap. 15 c § föräldrabalken beslutat om umgänge mellan dotter och far i närvaro av en person utsedd av stadsdelsnämnden (umgängesstöd). På grund av att fadern var dömd för misshandel av barnets mor valde nämnden att inte utse någon person att utföra uppdraget. JO konstaterar att nämnden haft en rent verkställande roll och att nämnden agerat i uppenbar strid med bestämmelsen om umgängesstöd i föräldrabalken. I beslutet framhålls att det är av grundläggande betydelse att det som en domstol har bestämt följs av de myndigheter som ska verkställa beslutet. Nämnden får allvarlig kritik för att tingsrättens beslut inte verkställts.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Pablo L. klagomål mot Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Klagomålen rörde att nämnden vägrat att verkställa ett beslut från domstol om umgänge mellan Pablo L. och hans dotter A., född 2009. Skälet till nämndens vägran var att Pablo L. dömts för misshandel av sin f.d. hustru (barnets mor).

Till anmälan var fogat vissa handlingar, bl.a. ett protokoll från Södertörns tingsrätt daterat den 27 april 2011. I protokollet var intaget ett interimistiskt beslut enligt vilket A. skulle ha rätt till umgänge med Pablo L. två timmar varje onsdag i förvaltningens ”barnrum” i närvaro av en person utsedd av stadsdelsnämnden (umgängesstöd). Vidare framgick att nämnden dessförinnan hade yttrat sig angående förutsättningarna för umgänge med umgängesstöd.

Utredning

Inledningsvis inhämtades skriftliga upplysningar från stadsdelsförvaltningen. Vidare inhämtades förvaltningens utredning i fråga om vårdnad, boende och umgänge samt förvaltningens yttranden till tingsrätten i fråga om umgängesstöd.

Därefter anmodades nämnden att inkomma med utredning och yttrande över vad som anförts i anmälan. Nämndens sociala delegation beslutade att som sitt yttrande översända en skrivelse upprättad av biträdande enhetschefen Agneta Blomgren. Av skrivelsen framgick bl.a. följande.

> Familjerätten vid Hägersten Liljeholmens stadsdelsförvaltning fick 2011-03-16 begäran om yttrande gällande umgängesstöd FB 6 Kap.15 § av Södertörns Tingsrätt. Socialtjänsten skall i dessa inte göra någon bedömning av lämpligheten av umgänge utan, enligt den nya lagstiftningen FB 6 Kap 15 c § 2 st, endast yttra sig om de praktiska förutsättningarna som finns för genomförandet av umgänget t.ex. tid, plats och personalresurser. Hägersten Liljeholmens Stadsdelsförvaltning uppgav i yttrande till Tingsrätten 2011-03-28 de generella förutsättningar som förvaltningen har gällande umgängesstöd. Utifrån att det av handlingarna framgick att våld förekommit, informerades Tingsrätten också om, att i ärenden där det före-

kommit våld eller hot om våld har förvaltningen inga möjligheter att tillsätta umgängesstöd. Detta utifrån svårigheter att rekrytera någon som åtar sig ett sådant uppdrag och utifrån förvaltningens ansvar för uppdragstagares säkerhet.

Tingsrätten fattade trots förvaltningens yttrande beslut om umgänge på Stadsdelsförvaltningens kontor. Biträdande enhetschef var då, 2011-04-29 i kontakt med Tingsrätten och framförde att förvaltningen inte hade möjlighet att verkställa ett sådant beslut med ovan angivna skäl. Tingrätten uppgav i samtal per telefon 2011-05-06 att de ej kom att ändra beslutet utan hänvisade socialtjänsten till att kontakta parternas ombud och informera dem om att verkställighet ej var möjlig. Tingsrätten menade att parterna ånyo fick vända sig till Tingsrätten om de eller någon av dem var missnöjda med beskedet. 2011-05-09 meddelades faderns ombud om detta.

Fadern vände sig då till Tingsrätten och menade att förvaltningen vägrade verkställighet. Tingsrätten inhämtade åter yttrande från förvaltningen vilken svarade 2011-06-14. I detta yttrande tydliggjordes att förvaltningen inte vägrade verkställighet men att det som tidigare påtalats inte fanns möjlighet att verkställa ett sådant beslut. Vidare tydliggjordes det att då det gäller ärenden/mål där det förekommit våld eller hot om våld är det inte möjligt att hitta umgängesstödjare som åtar sig ett sådant uppdrag samt benämnde också att förvaltningen har ansvar för uppdragstagarens säkerhet.

Tilläggas skall att familjerätten under samma tidsperiod också fått i uppdrag av Tingsrätten att genomföra vårdnad-, boende- och umgängesutredning enligt FB 6:20 vilken avslutades 2011-08-22 och där utredare kom fram till bedömningen att avvakta med umgänge mellan far och dotter.

I Stockholms stads föreslagna reviderade riktlinjer Vårdnad, boende, umgänge och namn, vilka för närvarande är ute på remiss, framgår att; En generell förutsättning är även att umgängesstöd inte är vare sig lämpligt eller möjligt att verkställa när det förekommit våld, hot om våld eller övergrepp mot barnet eller någon annan familjemedlem. De nya reviderade riktlinjerna är framarbetade av Stockholms stads juridiska avdelning tillsammans med Socialtjänstförvaltningen Stockholm stad.

Handläggningen vid Hägersten Liljeholmens stadsdelsförvaltning är således i linje med de nya föreslagna riktlinjerna.

Mot bakgrund av uppgifterna i nämndens yttrande begärde JO att socialförvaltningen i Stockholms kommun skulle inkomma med synpunkter rörande de principiella frågorna om socialtjänstens skyldighet att verkställa en domstols beslut om umgängesstöd och hur socialtjänsten bör arbeta för att ett förordnande om umgängesstöd ska kunna verkställas.

Socialförvaltningen, avdelningen för stadsövergripande sociala frågor, kom in med ett yttrande upprättat av tf. avdelningschefen Tina Heinsoo och utredaren Ann Gardeström. Av yttrandet framgick följande.

JO har begärt ett yttrande från förvaltningen angående de principiella frågorna om socialtjänstens skyldighet att verkställa domstols beslut om umgängesstöd och hur socialtjänsten bör arbeta för att ett förordnande om umgängesstöd ska kunna verkställas.

Lagstiftaren har uttryckt att det är barnets intresse av umgänge med en förälder som ska styra domstolens behovsbedömning. Den nya bestämmelsen innebär en skyldighet för socialnämnden att verkställa domstolens beslut och avses tydliggöra ansvarsfördelningen mellan domstol och socialnämnd. Umgängesstöd ska begränsas till situationer när det ur barnets synvinkel är befogat. Om behovet av umgängesstöd är ett behov som en

förälder har ska det även fortsättningsvis prövas enligt socialtjänstlagen efter en sedvanlig utredning. Situationer där behovet av stöd förväntas kvarstå lång tid ska inte ingå. Domstolens beslut ska inte överprövas av socialtjänsten.

En utgångspunkt för de föreslagna riktlinjerna är att säkerställa att staden följer de grundläggande principerna i FN:s Barnkonvention och säkerställer att barnets bästa är styrande i all handläggning och alla beslut.

När socialtjänsten får ett yttrande från domstolen med en fråga om umgängesstöd kan erbjudas förutsätter detta att barnets behov av stöd i umgänget på något sätt är känt för socialtjänsten. Att enbart yttra sig om själva resurstillgången är knappast ändamålsenligt. Att vara ett stöd vid umgänge är ett kvalificerat uppdrag som kräver specialkompetens och dessa personer rekryteras vanligtvis för varje särskilt uppdrag och barn. Stadsdelsförvaltningarna har svårigheter med att rekrytera kontaktpersoner till alla typer av uppdrag och har inte något förråd av kontaktpersoner.

Trots att socialtjänsten vid besvarandet av ett yttrande om umgängesstöd inte har att yttra sig om lämpligheten kräver ett svar på en sådan fråga en viss kännedom om barnet och föräldern. En person som utses av stadsdelsförvaltningen måste vara kvalificerad för att kunna vara ett stöd för det specifika barnet och dess förälder. Att inte i någon mån bedöma lämpligheten hos den person som ska utses samt tidsåtgång, lokalfrågan och säkerheten för uppdragstagaren vore oansvarigt.

Det framkommer av förarbetena att umgängesstöd alltid ska utgå från barnets behov och rätt till umgänge, inte förälderns rätt och behov av sitt barn. Det framkommer även att umgängesstöd inte ska användas i situationer när det kan förekomma övergrepp eller hot om bortförande. Detta har staden i riktlinjerna tolkat genom ett principiellt ställningstagande att när vi har kännedom exempelvis genom en tidigare utredning enligt 11 kap l, 2 §§ SoL om att barnet har levt med våld kan det anses utgöra hinder för verkställighet.

Det är ofrånkomligt att bedömningen av vad som är barnets bästa kan skilja sig åt. När familjerätten på tingsrättens begäran har gjort en utredning av hur umgänget bäst kan utformas utifrån barnets bästa bör det inte uppstå några större svårigheter. Däremot har det visat sig att domstolarna ofta beslutar om umgängesstöd i interimistiska situationer då barnet inte är tidigare känt hos socialnämnden vilket inte lagstiftaren har förutsett. Det har därför uppstått ett behov av att tydliggöra socialtjänstens gränser gentemot domstolen. Socialnämnden ska rätta sig efter domstolens beslut och verkställa det. Samtidigt är resurserna inte oändliga och vid uppenbara tveksamheter om beslutet är för barnets bästa måste socialtjänsten göra en egen bedömning. I dessa fall krävs att socialtjänsten omedelbart vänder sig till domstolen för en diskussion om möjligheten att verkställa beslut. De föreslagna riktlinjerna avser att förtydliga socialtjänstens mandat och underlätta en likartad handläggning över hela staden.

Pablo. L. kommenterade förvaltningens yttrande.

Tingsrättens dom den 20 februari 2012 i tvistemålet rörande vårdnad och umgänge inhämtades.

I ett beslut den 21 mars 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Nämnden har inte verkställt tingsrättens interimistiska beslut att A. skulle ha umgänge med Pablo L. med umgängesstöd. Som skäl för detta har nämnden hänvisat till det stadsgemensamma ställningstagandet att inte tillhandahålla umgängesstöd när det förekommit hot eller våld mot barnet eller någon annan

familjemedlem. Vidare har nämnden åberopat praktiska besvär med att hitta någon som kan fullgöra uppdraget att medverka vid umgänget.

Rättslig reglering

Jag vill till en början uppehålla mig något vid den rättsliga regleringen av umgängesstöd samt domstolens respektive socialnämndens roller vid handläggning av och beslut i sådana frågor.

Bestämmelsen om umgängesstöd finns i 6 kap. 15 c § föräldrabalken och har följande lydelse.

> När rätten beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med, får rätten, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget (umgängesstöd). Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid.
>
> Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska rätten inhämta yttrande från socialnämnden.
>
> Socialnämnden ska efter rättens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget.
>
> Socialnämnden ska följa upp hur umgänget fungerar och verka för att stödet inte består längre än nödvändigt.

En viktig utgångspunkt är att bestämmelsen innebär att domstolens beslut om umgängesstöd är en del av beslutet om umgänge. När domstolen har förordnat om umgängesstöd är det därför nödvändigt att en av socialnämnden utsedd person medverkar för att umgänge mellan barnet och föräldern ska komma till stånd.

Det är domstolen som bestämmer om umgänge ska ske med umgängesstöd. Barnets bästa ska vara avgörande vid domstolens prövning. I det yttrande som rätten ska inhämta från socialnämnden ska nämnden ange om det tänkta umgänget är praktiskt genomförbart, men inte sin inställning i fråga om lämpligheten av umgänget. Domstolen är inte bunden av det som nämnden anför (se prop. 2009/10:192 s. 30).

När domstolen har förordnat om umgängesstöd är socialnämnden skyldig att utse en person att medverka vid umgänget. I förarbetena beskrivs nämndens befattning med saken som en ”ren verkställighetsåtgärd” i enlighet med vad domstolen har bestämt (se a. prop. s. 14).

Genom regleringen i föräldrabalken har lagstiftaren således skapat en tydlig ansvarsfördelning: Domstolen beslutar om umgänge med umgängesstöd och socialnämnden verkställer domstolens beslut. Bestämmelsen gäller oavsett om det är fråga om ett interimistiskt eller ett slutligt avgörande i umgängesfrågan.

Nämndens handläggning i det aktuella fallet

Uppgifter om hot eller våld ska naturligtvis ges tillräcklig uppmärksamhet i frågor som rör barn. Om ett barn riskerar att utsättas för skadliga åtgärder från en förälder är umgängesstöd inte något alternativ. Det har emellertid varit en fråga för tingsrätten ensam att pröva om umgänge med umgängesstöd varit förenligt med A:s bästa. Tingsrätten har kommit fram till att så var fallet. Det har inte funnits något utrymme för nämnden att i sin verkställande roll låta sin

egen uppfattning om lämpligheten av rättens beslut styra frågan om en person skulle utses för att medverka vid umgänget. Nämnden skulle i stället ha respekterat tingsrättens beslut och utsett en sådan person.

Det är alltså en skyldighet för nämnden att verkställa domstolens beslut om umgängesstöd, dvs. utse en viss person att fungera som sådant stöd. Av detta följer att nämnden måste organisera sin verksamhet så att nödvändiga resurser kan tillhandahållas oavsett skälet till att rätten funnit att umgängesstöd är nödvändigt. Bestämmelsen om umgängesstöd trädde i kraft den 1 augusti 2010. Jag kan i och för sig ha förståelse för att det inledningsvis kan ha varit svårt att rekrytera personer till sådana uppdrag. Vid tiden för nu aktuellt umgänge borde dock eventuella sådana problem ha varit lösta.

Nämnden har pekat på sitt ansvar för säkerheten för de personer som åtagit sig att medverka vid umgänget. Ett umgängestillfälle ska naturligtvis inte äga rum om det finns grund för att anta att umgänget skulle vara förenat med risker för den personens säkerhet. I det här fallet har nämnden emellertid inte lagt fram någon omständighet som tyder på att Pablo L. skulle uppträda våldsamt eller olämpligt mot den som hade uppdraget. Enbart den omständigheten att Pablo L. var dömd för misshandel mot sin tidigare hustru utgör givetvis inte ett skäl för nämnden att inte verkställa domstolens beslut om umgängesstöd. Jag tvingas konstatera att det som nämnden anfört i denna del är svårbegripligt och ger intryck av att nämnden inte insett innebörden av det uppdrag som nämnden har när det gäller att verkställa ett beslut eller en dom. Det finns skäl att se allvarligt på nämndens agerande att inte ens försöka verkställa tingsrättens förordnande.

Avslutande synpunkter

Det är av grundläggande betydelse att det som domstol har bestämt följs av de myndigheter som ska verkställa beslutet. I det här fallet har nämnden i uppenbar strid med vad som följer av regleringen i föräldrabalken valt att inte verkställa tingsrättens beslut. En beklaglig följd av detta är att A:s bästa inte har tillgodosetts. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för att den inte verkställt tingsrättens beslut.

Mot bakgrund av de uttalanden som jag gjort ovan kan det finnas anledning för berörda instanser att se över de riktlinjer om umgängesstöd som nämnden beaktat vid sitt ställningstagande i det här fallet.

Den fråga som behandlats i ärendet kan vara av visst allmänt intresse när det gäller socialtjänstens arbete. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen för kännedom.

Ärendet avslutas.

Fråga om socialnämndens uppgift när riktigheten av en bekräftelse av ett faderskap ifrågasätts

(Dnr 3510-2011)

Beslutet i korthet: Sedan faderskapet till ett barn fastställts genom bekräftelse framförde en annan man (J.) till Arbete- och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun att det var han som var far till barnet. Nämnden inledde en faderskapsutredning. Under utredningen blev det klarlagt att J. var barnets far.

När socialnämnden ställs inför frågan om en faderskapsbekräftelse eventuellt är oriktig, har socialnämnden inte någon självständig rätt att besluta om eller hos rätten ansöka om förordnande om en blodundersökning eller annan undersökning. Skulle det efter det att faderskapet blivit fastställt komma till nämndens kännedom att en man som inte tidigare har varit föremål för en sådan undersökning har haft samlag med modern under konceptionstiden, kan nämnden verka för att de berörda frivilligt genomgår en rättsgenetisk undersökning. Nämndens uppgift i ett sådant fall är emellertid endast rådgivande/stödjande.

I beslutet riktas ingen kritik mot att nämnden aktivt verkade för att fastställa faderskapet till ett barn. Däremot anför JO bl.a. att nämnden under sitt arbete med faderskapsfrågan synes ha utgått från att nämnden hade andra och längre gående befogenheter än de som nämnden har när riktigheten av en faderskapsbekräftelse ifrågasätts. Nämnden borde därför inte ha inlett någon utredning utan borde ha stannat vid att ge råd och stöd till de berörda. Nämnden kan inte undgå kritik för sitt sätt att hantera saken.

Bakgrund

A. födde dottern L. den 21 april 2010. T. bekräftade faderskapet den 27 maj 2010. Samma dag godkände A. och Arbete- och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun (delegationsbeslut) T:s bekräftelse.

Den 18 oktober 2010 framförde J. till Arbete- och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun att det var han som var far till barnet. Nämnden beslutade följande dag, den 19 oktober, att inleda en utredning rörande faderskapet. Nämnden erhöll under arbetet med utredningen bistånd av Socialnämnden i Lunds kommun.

Under nämndens utredning blev det klarlagt att det var J. som var far till barnet.

På talan av L., som företräddes av en god man, förklarade Kristianstads tingsrätt i en dom den 22 september 2011 att T:s bekräftelse av faderskapet saknade verkan mot T. Den 2 november 2011 godkände nämnden J:s bekräftelse av faderskapet.

Anmälan

A. klagade till JO på familjerättsenheterna vid arbete- och välfärdsförvaltningen i Kristianstads kommun och socialförvaltningen i Lunds kommun.

Hon anförde att hon inte blivit bemött på ett korrekt sätt. A. anförde bl.a. följande.

> Efter en tid har jag nu förstått, att ärendet eventuellt inte kört enligt gällande lagstiftning, och att det sannolikt är därför som jag blir så märkligt bemött:
>
> 5. Den presumtive fadern har aktualiserat ärendet
> 6. Man får inte från myndighetshåll, vad jag förstår, tvinga en mor till provtagning (inte ens med vaga hot, utgår jag från).

Utredning

JO inhämtade arbete- och välfärdsförvaltningens akt i det ärende som inleddes med anledning av J:s uppgift om att det var han som var far till L. Vidare inhämtade en tjänsteman vid JO:s expedition upplysningar per telefon från familjerättsenheten i Lunds kommun.

JO remitterade därefter anmälan till Arbete- och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun för yttrande. I remissen angavs att nämndens yttrande skulle avse det som A. hade angett i punkterna 1 och 2 i anmälan (de punkterna återges ovan).

I sitt remissvar anförde nämnden i huvudsak följande.

> Ärendet aktualiserades 2010-10-18 från annan enskild (presumtiva fadern) och 2010-10-19 fattades beslut att inleda faderskaps- föräldraskapsutredning, med hänvisning till Arbete och välfärdsnämndens skyldighet att försöka utreda faderskapet till ett barn, om barnet har sin hemvist i Sverige, 2 kap l § Föräldrabalken (FB).
>
> Den presumtive fadern kontaktade familjerätten och berättade att han gjort ett eget DNA-test (via nätet) på sig och L. när han träffat henne tillsammans med modern, testet visade att han var biologisk fader till L. Dessa uppgifter var tillräckliga för att nämnden skulle inleda en faderskapsutredning. När utredaren kontaktade modern uppgav även hon att det fanns en möjlighet att den presumtive fadern skulle kunna vara den biologiske fadern.
>
> Utredaren har inte uppfattat att modern inte velat medverka till provtagning, men hon har varit svår att nå, både via telefon och brevledes, vilket innebar att utredningen fördröjdes. Utredaren såg det som nödvändigt att informera modern (enligt socialstyrelsens riktlinjer) om barnets rätt att veta sitt ursprung samt om nämndens skyldighet att utreda och fastställa ett korrekt faderskap. Vidare informerades modern om hur viktigt det är för barnet att föräldraskapet blir rätt fastställt bl.a. ur rättslig och social synvinkel samt att barnet kunde riskera att mista rätten till underhållsstöd.

A. fick del av och yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 28 juni 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

De grundläggande bestämmelserna om faderskap till barn och socialnämndens medverkan vid fastställande av faderskap finns i 1 kap. och 2 kap. föräldrabalken (FB).

Är vid barnets födelse modern gift med en man ska, enligt 1 kap. 1 § FB, denne anses som barnets far. Rätten ska förklara att mannen i äktenskapet inte

är far till barnet bl.a. om det är utrett att modern haft samlag med annan än mannen under den tid barnet kan vara avlat och det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har avlats av den andre (1 kap. 2 § FB).

Om det inte föreligger ett fall som avses i 1 kap. 1 § eller om rätten enligt 1 kap. 2 § meddelat förklaring att mannen i äktenskapet inte är far till barnet fastställs faderskapet genom bekräftelse eller dom (1 kap. 3 § FB).

Bekräftelse av faderskap sker skriftligen och ska bevittnas av två personer. Bekräftelsen ska, enligt huvudregeln, godkännas av socialnämnden och av modern eller en särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet (1 kap. 4 § första stycket FB). Om det senare visas att den som lämnat bekräftelse inte är far till barnet, ska rätten förklara att bekräftelsen saknar verkan mot honom.

Ska inte enligt 1 kap. 1 § FB en viss man anses som far till ett barn som står under någons vårdnad, är socialnämnden enligt 2 kap. 1 § FB skyldig att försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs, om barnet har hemvist i Sverige. Skyldigheten att inleda utredning och att se till att faderskapet fastställs åligger socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört (2 kap. 2 § FB). Talan om fastställande av faderskap väcks av barnet. I ett fall som avses i 2 kap. 1 § FB förs barnets talan av socialnämnden. Även modern och en särskilt förordnad vårdnadshavare får föra barnets talan.

Nämnden har i sitt remissvar uppgett att beslutet att inleda en utredning grundades på 2 kap. 1 § FB. Enligt den bestämmelsen ska nämnden, som framgår av det ovan anförda, inleda en utredning när det inte finns någon som ska anses som far till barnet. Bestämmelsen gäller alltså inte när nämnden finner skäl att ifrågasätta riktigheten av en bekräftelse av faderskapet. Att nämnden synes ha grundat sitt beslut att inleda en utredning på en bestämmelse som inte var tillämplig är givetvis i sig inte tillfredsställande. Detta innebär emellertid inte att det var fel av nämnden att verka för att faderskapsfrågan blev utredd.

Som framgår av 1 kap. 4 § FB ska rätten förklara att en bekräftelse saknar verkan mot en man om det senare visas att han inte är far till barnet. Det regleras varken i föräldrabalken eller i någon annan lag vem som har rätt att föra talan om ogiltigförklaring av en bekräftelse av faderskap. Det torde dock stå helt klart att det inte är möjligt för en man som påstår sig vara far till ett barn att väcka talan om att en annan mans bekräftelse av faderskapet ska förklaras sakna verkan. Socialnämnden har inte heller rätt att väcka en sådan talan, vare sig för egen eller för barnets del.

När det gäller att bestämma ett faderskap är det ofta nödvändigt att utföra en rättsgenetisk undersökning. Bestämmelser om sådan undersökning finns i lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap. Enligt 1 a § första stycket i den lagen kan rätten, sedan ett faderskap har fastställts genom bl.a. en bekräftelse, förordna om blodundersökning eller annan undersökning rörande ärftliga egenskaper. Har faderskapet fastställts genom bekräftelse, kan förordnande om undersökning meddelas i mål om att bekräftelsen saknar verkan mot den som har lämnat den. Har någon talan inte väckts om att bekräftelsen saknar verkan, prövas frågan om förordnande om undersökning enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Ett sådant förordnande

kan begäras av den som kan vara part i ett mål om att bekräftelsen saknar verkan (1 a § andra stycket lagen om blodundersökning m.m.).

När socialnämnden ställs inför frågan om en faderskapsbekräftelse eventuellt är oriktig, har socialnämnden inte någon självständig rätt att besluta om eller hos rätten ansöka om förordnande om blodundersökning eller annan undersökning. Skulle det efter det att faderskapet blivit fastställt komma till nämndens kännedom att en man, som inte tidigare har varit föremål för sådan undersökning, har haft samlag med modern under konceptionstiden, kan nämnden verka för att de berörda frivilligt genomgår en rättsgenetisk undersökning. Går inte detta, får nämnden söka förmå modern eller den man som bekräftat faderskapet att ansöka om denna undersökning. Nämnden kan också aktualisera frågan om att utse en god man för barnet som får ta ställning till bl.a. om barnet ska ansöka om en rättsgenetisk undersökning. Nämndens aktivitet är beroende av hur starkt intresset av att erhålla en undersökning kan vara i det särskilda fallet. Om barnet är vuxet har nämnden ingen rätt att verka i ärendet (jfr prop. 1982/83:8 s. 13).

I det aktuella fallet var det varken modern, A., eller den man, T., som hade bekräftat faderskapet som kontaktade nämnden. Det var i stället J. som uppgav att han var barnets biologiske far. J. lämnade uppgifter som talade för att hans påstående var riktigt, och jag har givetvis inte någon invändning mot att nämnden kontaktade A. och T. i anledning härav. Däremot kunde nämnden, som jag anfört ovan, inte för egen del vidta någon åtgärd mot A:s eller T:s vilja i syfte att klarlägga om T:s bekräftelse var oriktig. Nämndens uppgift har varit endast rådgivande/stödjande och nämnden borde därför, enligt min mening, inte ha inlett någon faderskapsutredning.

Enligt en journalanteckning den 24 november 2010 överenskom handläggaren med bl.a. A. om provtagning. A. synes anse att nämnden utövade påtryckningar mot henne för att hon skulle lämna prov så att en undersökning av faderskapet skulle kunna ske. I remissvaret finns det uppgifter som talar för att nämnden utsatte A. för övertalning som måhända inte är helt förenlig med nämndens uppgift i ett fall som detta. Handläggaren synes bl.a. ha sagt till A. att det var nämndens ”… skyldighet att utreda och fastställa ett korrekt faderskap”.

Utifrån nämndens remissvar kan jag inte dra någon annan slutsats än den att nämnden misstog sig på vilken roll nämnden har när riktigheten av en faderskapsbekräftelse ifrågasätts. Detta misstag och – som en följd därav – beslutet att inleda en faderskapsutredning kan ha misslett A. i fråga om hennes möjlighet att, i vart fall i detta skede, motsätta sig att lämna det efterfrågade provet.

Sammanfattningsvis finner jag i och för sig inte skäl att rikta någon kritik mot att nämnden aktivt verkade för att klarlägga faderskapet till L. Jag har inte heller funnit annat än att A. samtyckte till att lämna ett prov för att en rättsgenetisk undersökning skulle kunna utföras. Däremot synes nämnden under sitt arbete med faderskapsfrågan ha utgått från att nämnden hade andra och längre gående befogenheter än de som nämnden har när riktigheten av en faderskapsbekräftelse ifrågasätts. Nämnden borde därför inte ha inlett en utredning utan borde ha stannat vid att ge råd och stöd till de berörda. Om då

någon av de berörda inte hade velat medverka i utredningen hade nämnden haft att överväga att väcka frågan om förordnande av god man för barnet, som skulle ha kunnat ansöka hos domstol om en rättsgenetisk utredning.

Faderskapsfrågan kom att bli avgjord genom att det senare utsågs en god man för L. som för L:s räkning förde talan i domstol rörande den ifrågasatta bekräftelsen. Det kan därför sägas att nämndens agerade inte medförde några egentliga olägenheter för någon enskild. Nämndens agerande kan emellertid ha gett A. det intrycket att det inte var frivilligt för henne att följa nämndens uppmaning att lämna prov. Det är i så fall inte tillfredsställande. Det är självfallet av stor vikt för förtroendet för socialtjänstens verksamhet att nämnden agerar inom de ramar som lagstiftningen anger. Nämnden kan därför inte undgå kritik för sitt sätt att hantera den ifrågasatta bekräftelsen av faderskapet.

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

Med den kritik som uttalats ovan avslutas ärendet.

Handläggningen av ett ärende rörande två barn som fötts av en s.k. surrogatmoder; fråga bl.a. om socialnämnden kunde godkänna ett avtal om vårdnad om barnen innan det var fastställt vem som var far till barnen

(Dnr 5744-2012)

Beslutet i korthet: I april 2012 födde A., som är bosatt i Indien, två barn genom s.k. surrogatmoderskap. Enligt en i Indien utförd dna-undersökning var den svenska medborgaren D. med drygt 99 % sannolikhet far till barnen. A. och D. undertecknade ett avtal om att D. ensam skulle ha vårdnaden om barnen. Socialnämnden i Helsingborgs kommun godkände i maj 2012 avtalet om vårdnad. Därefter väckte socialnämnden talan vid Helsingborgs tingsrätt och begärde att rätten skulle fastställa att D. var far till barnen.

För närvarande finns ingen lagstiftning avseende surrogatmoderskap i Sverige. Enligt 1 kap. 3 § föräldrabalken fastställs faderskapet till barn som fötts utanför äktenskapet genom bekräftelse eller dom. Det finns särskilda bestämmelser om giltigheten i Sverige av faderskapsavgörande eller fastställelse av faderskap i utlandet.

När socialnämnden godkände avtalet mellan A. och D. hade den, såvitt framgår av utredningen i ärendet, inte något underlag som gav vid handen att D. enligt indisk rätt skulle anses som far till barnen. Inte heller hade faderskapet fastställts genom dom eller bekräftelse i Sverige. Eftersom D. i formellt hänseende inte var att anse som far till barnen saknades en grundläggande förutsättning för att avtalet skulle kunna godkännas. Nämnden hade därför inte laglig möjlighet att godkänna avtalet utan borde ha avvaktat att faderskapet blev klarlagt. Socialnämnden får kritik för sin handläggning av ärendet.

Bakgrund

I en anmälan till JO framfördes klagomål mot Skatteverket angående handläggningen av ett folkbokföringsärende (JO:s dnr 3975-2012).

Efter företagen utredning fann JO Lars Lindström att det inte fanns anledning till något uttalande från hans sida såvitt avsåg Skatteverkets handläggning. Han beslutade därför den 17 oktober 2012 att avsluta ärendet.

Vid en genomgång av de handlingar som JO hade tillgång till i ärendet framkom bl.a. följande. Den 9 april 2012 födde A., som är bosatt i Indien, tvillingarna B. och C. genom s.k. surrogatmoderskap, till följd av att ägg från en okänd kvinna efter befruktning utanför kroppen hade införts i hennes kropp. A. var alltså s.k. surrogatmoder till barnen B. och C. Enligt en i Indien utförd dna-undersökning var den svenska medborgaren D. med drygt 99 % sannolikhet far till barnen. A. och D. undertecknade ett avtal om att D. ensam skulle ha vårdnaden om barnen. Socialnämnden i Helsingborgs kommun beslutade den 22 maj 2012 att godkänna avtalet om vårdnad. Socialnämnden väckte därefter talan vid Helsingborgs tingsrätt och begärde att rätten skulle fastställa att D. var far till barnen.

Jag fann skäl att på eget initiativ undersöka hur Socialnämnden i Helsingborg hade handlagt ärendet/ärendena rörande barnen B. och C. och då i första

hand huruvida nämnden kunde godkänna avtalet om vårdnad trots att det inte var fastställt genom dom eller bekräftelse att D. var far till barnen.

Utredning

Föredraganden hos JO inhämtade i det tidigare ärendet (dnr 3975-2012) vissa handlingar från familjerättsenheten i Helsingborgs kommun och Skatteverket samt vissa muntliga upplysningar från Skatteverket. De handlingar och upplysningar som har funnits tillgängliga även i det nu aktuella ärendet är bl.a.: ett vårdnadsavtal, en faderskapsutredning, en stämningsansökan till tingsrätten avseende fastställande av faderskap, en underrättelse från Skatteverket till socialnämnden om inflyttat barn samt en dna-analys från Indien.

JO begärde i detta ärende att socialnämnden skulle yttra sig över hur nämnden hade handlagt sina ärenden rörande barnen B. och C. och då särskilt yttra sig över huruvida nämnden kunde godkänna avtalet om vårdnad trots att faderskapet för barnen inte var fastställt genom en dom eller bekräftelse.

Socialnämnden uppgav i ett yttrande följande.

Redogörelse för handläggningen

Fadern D. kontaktade härvarande familjerättsenhet inför sin planerade resa till Indien för att bli förälder till två barn, tvillingar, som skulle födas av en surrogatmoder A. i Indien. Barnen föds 120409.

Då vi tidigare inte handlagt något ärende med surrogatmödraskap kontaktade vi Danderyds kommuns familjerätt, då vi fått information om att de där hade erfarenhet från liknande ärenden. Vi fick ta del av deras handläggningsrutin samt de blanketter de skapat efter många kontakter med Socialstyrelsen och jurister kunniga inom området. Observeras bör att någon gällande svensk lagstiftning om surrogatmödraskap finns ej.

Fadern erhöll blankett för avtal om vårdnad att ta med till Indien för att han och biologiska modern skulle kunna skriva under ett avtal om enskild vårdnad till fadern, som efter godkännande av socialnämnden, skulle gälla enligt svensk lag. D. erhöll därefter svenskt pass för barnen på Ambassaden i födelselandet, då svenskt samordningsnummer fås enligt Medborgarskapslagen. Barnen har också erhållit svenskt medborgarskap.

Efter hemkomsten till Sverige med barnen kontaktade fadern för att få avtalet godkänt av socialnämnden för att bli registrerad som vårdnadshavare i folkbokföringen. Fadern skickade avtalet samt alla faderskapshandlingar med dna-analys, som visar att D. är biologisk fader till barnen, till Skatteverket.

Efter att alla handlingarna inkommit till Skatteverket händer följande:

Skatteverket registrerar vårdnaden, men godkänner inte faderskapshandlingarna från Indien för registrering av faderskapet i svensk folkbokföring.

Detta innebär att faderskapet måste fastställas i svensk domstol. Socialnämnden får då föra barnens talan vid domstolen, vilket sker 120720.

Synpunkter från handläggaren

Handläggaren har fått möjlighet att lämna synpunkter. Hon har inget ytterligare att tillägga.

Bedömning

Faderskapshandlingarna från Indien med dna-analys, som visade att D. med 99,9 % sannolikhet var biologisk fader till barnen, bedömdes av oss som gedigna och tillräckliga som underlag, I det material vi fått från Danderyds familjerätt fanns ej heller någon erfarenhet av liknande händelse. Vi gjorde därför aldrig den bedömningen att Skatteverket skulle kunna registrera vårdnaden utan att godkänna faderskapet.

Det finns ingen gällande svensk lagstiftning och ej heller några anvisningar för handläggningen när det gäller surrogatmödraskap. Vi har nu fått kännedom om att Socialstyrelsen planerar att ge ut ett meddelandeblad för vägledning av handläggningen av surrogatmödraskap.

Från Helsingborgs tingsrätt inhämtades en dom, meddelad den 5 december 2012 i tingsrättens mål nr T 4311-12. Genom domen förklarades D. vara far till B. och C.

I ett beslut den 22 maj 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

I 6 kap. och 7 kap. lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. regleras när insemination och befruktning utanför kroppen (IVF) får ske i Sverige. Enligt lagen tillåts endast behandling av personer som är gifta, sammanboende eller har registrerat partnerskap. Sedan den 1 januari 2003 tillåts behandling med ägg eller spermier som kommer från andra än paret som genomgår behandlingen. Dock får inte både ägg och spermier komma från utomstående. I samband med lagändringen 2003 ansåg regeringen i propositionen Behandling av ofrivillig barnlöshet (prop. 2001/02:89 s. 55) att surrogatmoderskap inte skulle tillåtas i Sverige. Det är dock inte förbjudet för svenska par att skaffa barn på detta sätt utomlands (jfr Michael Bogdan, Internationellt privaträttsliga aspekter av äggdonation och surrogatmoderskap, SvJT 2002 s. 746).

För närvarande finns ingen lagstiftning avseende surrogatmoderskap i Sverige. Den 13 mars 2012 beslutade riksdagen att frågan om surrogatmoderskap i Sverige ska utredas förutsättningslöst (bet. 2011/12:SoU26 Assisterad befruktning, rskr. 2011/12:180). Av riksdagens beslut framgår att en fråga som bör ingå i prövningen är hur en reglering bör se ut för de barn i Sverige som tillkommit genom surrogatmoderskap utomlands. Enligt regeringens skrivelse 2012/13:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (s. 26) avser regeringen att under det första halvåret 2013 tillsätta en utredning angående bl.a. frågan om surrogatmoderskap. Utredningen har, såvitt framkommit, ännu inte tillsatts.

Av 1 kap. 7 § föräldrabalken, FB, följer att om en kvinna föder ett barn som tillkommit genom att ett ägg från en annan kvinna efter befruktning utanför kroppen har förts in i hennes kropp, ska hon anses som barnets moder. Moderskapet har inte tidigare varit reglerat i svensk lag. Bestämmelsen tillkom i samband med att äggdonation tilläts vid befruktning utanför kroppen. Det har dock förelegat en moderskapspresumtion som innebär att den kvinna som föder ett barn i rättsligt hänseende alltid betraktas som barnets mor (prop. 2001/02:89 s. 57). Bestämmelsen i 1 kap. 7 § FB omfattar enligt sin ordaly-

delse även fall där behandlingen skett utomlands, exempelvis; ett land som tillåter surrogatmoderskap (se Bogdan, SvJT 2002 s. 746).

Frågor om faderskap regleras främst i föräldrabalken men också i bl.a. lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor, IFL. Enligt huvudregeln i 1 kap. 1 § FB ska den man som modern är gift med vid ett barns födelse anses som barnets far. När det gäller ett barn som har fötts utanför äktenskapet är huvudregeln, enligt 1 kap. 3 § FB, att faderskapet fastställs genom bekräftelse eller dom. I 1 kap. 4 § första stycket och 1 kap. 5 § FB regleras hur faderskapet fastställs genom bekräftelse respektive dom. I 7 och 8 §§ IFL finns bestämmelser om giltigheten i Sverige av ett faderskapsavgörande från en utländsk domstol eller en utländsk fastställelse av faderskap genom bekräftelse.

Socialnämnden har enligt 2 kap. 1 § FB en skyldighet att, om inte en viss man anses som far enligt 1 kap. 1 § FB, utreda faderskapsfrågan och se till att faderskapet fastställs om barnet har hemvist i Sverige. Uppgiften att utreda faderskapsfrågan åligger socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört (2 kap. 2 § FB).

Frågor rörande vårdnaden av ett barn regleras i 6 kap. FB. När det gäller frågan om socialnämndens godkännande av vårdnadsavtal finns, utöver bestämmelserna i föräldrabalken, även vissa bestämmelser i socialtjänstlagen. Av 6 kap. 3 § FB framgår att ett barn från födseln står under vårdnad av båda föräldrarna, om dessa är gifta med varandra, och i annat fall av modern ensam. Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, får de enligt 6 kap. 6 § FB avtala att vårdnaden ska vara gemensam eller att en av dem ska ha vårdnaden om barnet. Avtalet ska gälla om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det. Att avtalet gäller innebär att det får samma verkan som en dom avseende vårdnaden. Av 6 kap. 17 a § första stycket FB och 5 kap. 3 § socialtjänstlagen framgår att föräldrar kan få hjälp av kommunen att träffa vårdnadsavtal. Det är socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört som prövar frågan om ett avtal om vårdnad ska godkännas (6 kap. 17 a § andra stycket FB). Socialnämnden har möjlighet att delegera uppgiften att godkänna ett avtal om vårdnad (10 kap. 5 § socialtjänstlagen).

Bedömning

Den 15 maj 2012 mottog socialnämnden en underrättelse från Skatteverket om att barnen B. och C. hade folkbokförts i Helsingborgs kommun (jfr 7 § förordningen [2001:589] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Varken uppgift om vårdnadshavare eller faderskap för barnen var då registrerade hos Skatteverket. Socialnämnden inledde den 21 maj 2012 en faderskapsutredning avseende barnen, vilken mynnade ut i att socialnämnden den 20 juli 2012 väckte talan om fastställande av faderskap vid Helsingborgs tingsrätt.

Som framgått tecknade surrogatmodern A. och den svenske medborgaren D. ett avtal om att D. skulle vara ensam vårdnadshavare för B. och C. Den 22 maj 2012 godkände socialnämnden det aktuella avtalet om vårdnad. Till

följd av socialnämndens godkännande av avtalet registrerade Skatteverket D. som vårdnadshavare för B. och C.

Ett avtal om vårdnad enligt 6 kap. 6 § FB kan endast ingås av ett barns föräldrar, och förutsättningen är att minst en av föräldrarna har vårdnaden om barnet. För att ett avtal om vårdnad ska kunna godkännas av socialnämnden krävs således att det är utrett vilka som är barnets föräldrar. I ärendet är klarlagt att A. sedan barnens födsel ansågs som barnens mor och ensam vårdnadshavare. När det gäller faderskapet talade givetvis den i Indien utförda dna-analysen mycket starkt för att D. var biologisk far till barnen. För att D. skulle anses som far till barnen krävdes dock i formellt hänseende att faderskapet var fastställt genom bekräftelse eller dom i Sverige eller att ett utländskt avgörande eller en utländsk bekräftelse om faderskap skulle anses gällande i Sverige.

När socialnämnden i maj 2012 godkände avtalet mellan A. och D. rörande vårdnaden om barnen hade socialnämnden, såvitt framgår av utredningen i ärendet, inte något underlag som gav vid handen att D. enligt indisk rätt skulle anses som far till barnen. Inte heller hade faderskapet fastställts genom dom eller bekräftelse i Sverige. (Det har sedermera skett genom Helsingborgs tingsrätts lagakraftvunna dom den 5 december 2012 i mål T 4311-12.) Eftersom D. i formellt hänseende, vid tidpunkten för socialnämndens godkännande av avtalet, inte var att anse som far till barnen saknades en grundläggande förutsättning för att avtalet skulle kunna godkännas. Nämnden hade därför inte laglig möjlighet att godkänna avtalet om vårdnad utan borde ha avvaktat att faderskapet blev klarlagt. Jag har i och för sig förståelse för att socialnämnden ville tillgodose barnens behov av att få en legal ställföreträdare i Sverige. Som framgår av det nyss anförda borde det emellertid ha skett på annat sätt än genom godkännande av avtalet om att D. skulle vara vårdnadshavare.

Ärendet väcker ett flertal frågor om hur en socialnämnd bör handlägga ärenden avseende barn födda utomlands genom s.k. surrogatmoderskap, t.ex. hur vårdnadsfrågan ska hanteras innan ett avtal om vårdnad godkänns och hur utredningen av ett ärende inför godkännande av ett sådant avtal ska gå till i praktiken. Mot bakgrund av att riksdagen beslutat att frågan om surrogatmoderskap ska utredas finner jag skäl att skicka en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och Socialdepartementet för kännedom.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Fråga om rätten att tala med barn inför ett s.k. snabbyttrande till domstol i en vårdnadstvist

(Dnr 2088-2012)

Beslutet i korthet: Tingsrätten hade inför en interimistisk (tillfällig) prövning av barns boende begärt upplysningar enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken från familjerättsenheten (s.k. snabbupplysningar). Familjerättsenheten avsåg att höra barnet innan upplysningar lämnades till rätten. En av barnets vårdnadshavare (fadern) fick kännedom om detta först sedan han vid ett telefonsamtal frågat utredaren om barnet skulle höras. Familjerättsenheten kritiseras för att fadern inte informerats tidigare om enhetens avsikt att tala med barnet.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Robert N. klagomål mot familjerättsenheten inom Division social omsorg i Nyköpings kommun. Han anförde bl.a. följande. Tingsrätten hade begärt snabbupplysningar enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken, FB, från familjerätten i anledning av en tvist mellan honom och den andra vårdnadshavaren (modern) om var deras son, E., skulle vara bosatt. Han kontaktade familjerätten per telefon den 26 mars 2013 för att lämna återbud till ett inplanerat möte. Efter att han under samtalet frågat om sonen skulle höras under utredningen fick han beskedet att ett samtal med E. var inplanerat till dagen därpå. Han ifrågasätter att han som vårdnadshavare inte tidigare informerats av familjerätten om att sonen skulle höras i utredningen.

Utredning

Upplysningar per telefon har lämnats av familjerättssekreteraren Britt-Marie Lind Wikblom och enhetschefen Gabriel Billing, båda vid familjerättsenheten. De har sammanfattningsvis anfört följande.

Britt-Marie Lind Wikblom: I anledning av tingsrättens begäran om snabbupplysningar ville familjerätten höra E., född 2003. Hon skickade E:s kallelse endast till modern. Rätteligen skulle kallelsen även ha gått till Robert N. Att så inte kom att ske beror på ett enstaka förbiseende från hennes sida.

Gabriel Billing: Handläggningstiden för snabbyttranden är kort. I det här fallet gjordes bedömningen att bäst resultat skulle nås om två familjerättssekreterare deltog i utredningen. Den ena skulle höra fadern och den andra (Britt-Marie Lind Wikblom) skulle höra modern och sonen. Denna uppdelning kan ha haft betydelse för att Robert N. inte informerades på ett korrekt sätt. Den självklara utgångspunkten för familjerätten är att båda vårdnadshavarna samtidigt ska få samma information. Att Robert N. inte i ett tidigare skede informerades om att familjerätten ville höra E. är olyckligt.

I ett beslut den 23 april 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Av 6 kap. 20 § andra stycket FB framgår bl.a. att domstolen inför ett interimistiskt (tillfälligt) beslut om barns boende kan inhämta upplysningar i frågan från socialnämnden. Av bestämmelsen följer vidare att socialnämnden, om det är lämpligt, ska höra föräldrarna och barnet innan upplysningar lämnas till rätten.

När socialnämnden bedriver en utredning som gäller frågan om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får barnet höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Detsamma gäller vid en utredning på socialnämndens initiativ om överflyttning av vårdnaden (se 11 kap. 10 § tredje stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Någon sådan bestämmelse om rätt att tala med ett barn finns inte när det gäller en utredning/ett snabbyttrande som socialnämnden utför på uppdrag av en domstol i ett mål rörande vårdnad, umgänge eller boende. Vid tillkomsten av bestämmelsen i 11 kap. 10 § tredje stycket anfördes att vid vårdnadsutredningar enligt 6 kap. 19 § FB framstod behovet av en möjlighet till samtal med barnet utan vårdnadshavarens samtycke inte som tillräckligt stort för att det skulle införas en sådan bestämmelse (prop. 2009/10:192 s. 18).

Frågan om samtal ska hållas med ett barn inför nämndens snabbupplysningar till domstol faller inom vårdnadshavarnas bestämmanderätt. Vid gemensam vårdnad är utgångspunkten den att båda vårdnadshavarna ska samtycka till samtalet. Om barnet har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma om sin medverkan är det barnet som råder över om något samtal ska äga rum. Vårdnadshavarna ska dock även i sådana fall hållas informerade i frågan.

Av det ovan anförda följer att familjerättsenheten under alla förhållanden på eget initiativ borde ha informerat Robert N. om avsikten att höra E. under utredningen. Såvitt framkommit fick modern kännedom om saken genom att hon tog emot E:s kallelse till samtalet, medan Robert N. informerades först sedan han frågat om E. skulle höras. Jag konstaterar att handläggningen har brustit, något som även företrädarna för familjerättsenheten gett uttryck för. Annat har inte framkommit än att det inträffade berott på ett enstaka förbiseende. Även med beaktande av det sistnämnda kan familjerättsenheten inte undgå kritik för att Robert N. inte i ett tidigare skede informerades om avsikten att tala med E. under utredningen.

Vad Robert N. anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Fråga om en nämndledamots personliga assistent kan tillåtas närvara vid socialnämndens och nämndens utskotts sammanträden

(Dnr 710-2011)

Beslutet i korthet: En ledamot i en socialnämnd behövde på grund av ett funktionshinder hjälp bl.a. vid nämndens sammanträden för att kunna ta del av handlingar m.m. Ledamoten hade beviljats personlig assistans, men assistenten tilläts inte närvara när nämnden behandlade ärenden i vilka det förekom uppgifter som omfattades av sekretess.

I beslutet konstateras att en personlig assistent i sin egenskap av assistent inte deltar i handläggningen av ett ärende hos nämnden. Av principerna om intern sekretess följer att socialnämnden därför inte kan låta assistenten vara med på sammanträdet om det skulle innebära att han eller hon får ta del av uppgifter som omfattas av sekretess hos nämnden. Ingen kritik riktas mot nämnden för dess handläggning av frågan.

De frågor som aktualiserats i ärendet bedöms ha såväl principiell betydelse som praktisk betydelse för arbetet i de kommunala nämnderna. En kopia av beslutet sänds därför till Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Anmälningar

Å.L. och Handkraft Assistans i Boden AB framförde i anmälningar till JO klagomål mot Socialnämnden i Bodens kommun. De anförde bl.a. följande.

I Socialnämnden i Bodens kommun finns en funktionshindrad ledamot som har en personlig assistent som följer henne hela dagen, såväl hemma som på arbetet. Ledamoten sitter också i nämndens socialutskott. Vid utskottets möte den 18 januari 2011 uppkom en fråga om assistenten skulle få närvara vid mötena, framför allt när nämnden eller utskottet skulle behandla ärenden där sekretess råder. Efter viss diskussion fick assistenten lämna mötet, varvid nämndsekreteraren tog över och assisterade ledamoten vid sammanträdet. Efter detta möte har ledamoten inte fått handlingar hemskickade som de övriga ledamöterna. För att kunna ta del av handlingar inför sammanträden får hon i stället åka till socialförvaltningen.

Utredning

Utredningsåtgärder

JO anmodade socialnämnden att komma in med yttrande över vad Å.L. hade anfört i sin anmälan. Som sitt remissvar lämnande nämnden en skrivelse som hade undertecknats av socialnämndens ordförande Christer Carlsson, verksamhetschefen Kerstin Larsson och nämndsekreteraren Joakim Söderström.

Till remissvaret fogade nämnden bl.a. ett pm som hade upprättats av en tjänsteman vid avdelningen för juridik inom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

JO inhämtade därefter yttranden från Socialstyrelsen och Diskrimineringsombudsmannen beträffande den principiella frågan om en personlig assistent till en ledamot av en kommunal nämnd får närvara vid sammanträden där sekretessbelagda ärenden behandlas eller assistera vid läsning av sekretessskyddade handlingar.

Socialstyrelsen kom in med ett remissvar som hade beslutats av t.f. chefsjuristen Georg Lagerberg. T.f. diskrimineringsombudsmannen Håkan Sandesjö kom in med ett yttrande.

Å.L. bereddes tillfälle att kommentera yttrandena från socialnämnden, Socialstyrelsen och Diskrimineringsombudsmannen.

Innehållet i eller delar av remissvaren redovisas nedan.

Socialnämndens yttrande

C.L. är ny på sitt uppdrag och det var okänt för både nämndordförande och tjänstemän att hon är i behov av personlig assistent. Vid det aktuella mötet kom C.L. med sin assistent som deltog först vid föredragning och genomgång av allmänna ärenden. När turen kom till enskilda ärenden kvarstannade assistenten varpå [verksamhetschefen vid Invid- och familjeomsorg] Kerstin Larsson (K.L.) bad assistenten att vänta utanför under behandling av dessa ärenden, med hänsyn till att de känsliga uppgifter som behandlas i utskott ska hållas inom snävast möjliga krets. C.L. hävdade att assistenten omfattas av sekretess. Annan tjänsteman som deltog vid mötet förklarade att även hon som chef i förvaltningen lämnar lokalen vid behandling av individärenden och de ovan nämnda politikerna höll med i frågan. C.L. menade att hon behövde hjälp att bläddra och K.L. svarade att då får nämndsekreteraren hjälpa till med detta under mötet.

Efter sammanträdet träffades C.L. samt hennes assistent, K.L., ordförande Christer Carlsson (C.C.) och nämndsekreterare Joakim Söderström (J.S.). C.L. berättade då att hon behöver praktisk hjälp av en annan person att bläddra i handlingarna för att kunna läsa. På fråga hur läsningen till aktuellt möte gått till svarade C.L. att maken hjälpt henne att läsa/bläddra. Om det inte är maken som praktiskt hjälper till så måste någon av assistenterna hjälpa till.

Såväl tjänstemännen som ordförande framförde att detta inte är acceptabelt och i strid mot såväl sekretessbestämmelser som hänsynen mot dem vars ärende behandlas. Det betonades att det inte är personligt riktat mot vare sig assistenten eller C.L. men att utskick av sekretesshandlingar inte kommer att göras framöver förrän en lösning finns som leder till att sekretessbelagda uppgifter inte röjs till fler än nödvändigt.

Precis som anmälaren säger fick nämndsekreteraren och verksamhetschef IFO i uppdrag av ordföranden att undersöka möjligheter till lösning inför sammanträdet den 27 januari.

Därefter har J.S. skrivit till C.L. (brev se aktbilaga 3 [*bilagan här utesluten, JO:s anm.*]) och lämnat erbjudande att C.L. kan komma till förvaltningen före mötet eller kontakta J.S. för att gemensamt finna en lösning på frågan om att ta del av handlingarna. Detta utskick har inte fått någon annan respons än i media och nu aktuell JO-anmälan.

Således har förvaltningen inte funnit en permanent lösning som anmälaren skriver. Däremot har förvaltningen inbjudit till att finna en lösning såväl på kort som på lång sikt. Socialnämnden har naturligtvis ambitionen att i dialog och samråd med C.L. hitta en lösning som är bra för alla parter. Dessvärre har fortsatt dialog inte kommit till stånd. Nämndens tanke är att C.L. på något sätt ska kunna ta del av handlingarna på stadshuset innan möten utan att behöva praktisk assistans från en person som ej ska

vara delaktig i utredningar som gäller barn- och ungdomsvård, missbruksvård eller liknande, dvs. mycket känsliga uppgifter.

Från socialnämndens sida är bedömningen att de som söker vår hjälp måste känna sig trygga med att känsliga uppgifter inte sprids bland personer som ej är delaktiga i utredning eller beslutsprocess.

Skrivelsen från Sveriges Kommuner och Landsting

Vid socialnämndens sammanträden behandlas frågor som omfattas av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser (se 26 kap. l § OSL). Sekretess gäller för dessa uppgifter om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det uppstår skada eller men för den enskilde som uppgiften rör eller närstående till denne.

Den förtroendevaldas personliga assistenter är anställda av en enskild assistansanordnare. De omfattas därmed av 29 § LSS som reglerar tystnadsplikten för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild LSS-verksamhet. Tystnadsplikten är emellertid begränsad till sådant som assistenterna i sitt arbete får veta om den *assistansberättigades* personliga förhållanden och torde inte omfatta sådana uppgifter som den assistansberättigade får ta del av i sin egenskap av förtroendevald i socialnämnden.

Socialnämnden riskerar därmed att de bryter mot offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om de låter den förtroendevaldas personliga assistenter ta del av nämndens material. De personer/brukare som har kontakt med socialnämnden måste enligt förbundet värnas och nämnden bör därför undvika situationer där det kan ifrågasättas om gällande sekretessbestämmelser följs. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting bör därför den aktuella situationen lösas på annat sätt än att den förtroendevaldas assistenter är behjälpliga med läsning av sammanträdeshandlingar och dylikt.

Enligt 4 kap. 33 § kommunallagen ska kommuner och landsting verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda. Bestämmelsen är av målsättningskaraktär och avser generellt verkande åtgärder som kan behöva vidtas. Den tar inte sikte på åtgärder som riktas till en specifik individ, t.ex. personliga hjälpmedel som den funktionshindrade behöver för att kunna ta del av handlingar eller delta i handläggningen av ärenden.

Det är socialnämnden som får avgöra hur problemet i det aktuella fallet ska hanteras – en förutsättning måste dock vara att sekretessreglerna följs. Eventuella personer som ska hjälpa den förtroendevalda kan därför bara vara sådana som utan tvekan omfattas av nämndens sekretess.

Socialstyrelsens yttrande

2. Gällande rätt

2.1 Lagtext m.m.

I 1 kap. l § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, anges att socialtjänsten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Av 11 kap. 5 § andra stycket SoL och 21 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, framgår att handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem.

Av förarbetena till bestämmelserna framgår bl.a. följande. På samma sätt som sekretessreglerna syftar den här regeln till att skydda den som vänder sig till socialtjänsten från obehörig insyn i hans eller hennes pri-

vatliv. Den tar alltså närmast sikte på handlingar för vilka det gäller sekretess. Obehörig får anses vara envar som inte har legitim anledning att ta del av handlingen i sin tjänsteutövning (prop. 1979/80:1, Om socialtjänsten, s. 563).

Enligt 2 kap. l § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt denna lag eller enligt lag eller förordning som denna lag hänvisar till för myndigheter.

Av samma paragraf andra stycket framgår att ett sådant förbud också gäller för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten (första punkten), på grund av tjänsteplikt (andra punkten), eller på annan liknande grund (tredje punkten).

Enligt 26 kap. l § första stycket l OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Enligt 26 kap. l § första stycket OSL ska med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst.

I fjärde stycket 4 samma lag anges att med socialtjänst jämställs verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

I 5 § LSS anges att verksamheten enligt lagen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i l §. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

Enligt 4 kap. 33 § kommunallagen (1991:900), KL, ska kommuner och landsting verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår bl.a. följande. I en demokrati skall alla ha möjlighet att på lika villkor verka i de politiska organisationerna och de beslutande församlingarna. Bristande tillgänglighet för funktionshindrade är ur ett sådant perspektiv såväl diskriminerande som odemokratiskt. Det är inte rimligt att en funktionshindrad förtroendevald inför varje sammanträde skall behöva ägna tid åt att själv kontrollera att det finns hjälpmedel som gör det möjligt att delta i sammanträdet eller se till att handlingar skickas i anpassad form. Rutiner bör i stället utarbetas i kommuner och landsting som innebär att samtliga förtroendevaldas medverkan är möjlig på lika villkor. Sammanträden måste också planeras så att de blir tillgängliga för alla förtroendevalda (prop. 2001/02:80, Demokrati för det nya seklet, s. 94).

Den nya bestämmelsen avser sådana åtgärder som behöver vidtas för att det ska vara möjligt för förtroendevalda med funktionshinder att delta i kommuner eller landstings handläggning av ärenden. Med detta avses såväl möjlighet att ta del av sammanträdeshandlingar, som möjlighet att delta i de överläggningar som föregår beslutsfattandet. Den föreslagna bestämmelsen avser sådana generellt verkande åtgärder som kommunen eller landstinget kan vidta. Åtgärder riktade till en specifik individ är inte avsedd att rymmas inom stadgandet. En definitiv avgränsning kring vilka åtgärder som kan ses som generellt verkande åtgärder går inte att göra. Det rör sig dock om åtgärder som typiskt sett är avsedda att komma till nytta för en bredare krets. Bestämmelsen omfattar således inte sådana personliga hjälpmedel som den funktionshindrade förtroendevalde behöver för att kunna ta del av handlingar eller delta i handläggningen av ärenden. Bestämmelsen är av målsättningskaraktär. Om ett beslut blir överklagat vid en laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen, kan det därför inte upphävas enbart av det skälet att en anpassningsåtgärd inte har vidtagits (prop. 2001/02:80, Demokrati för det nya seklet, s. 143).

2.3 Andra källor som kan ha betydelse för tolkningen av frågeställningen

2.3.1 Nationell handlingsplan för handikappolitiken

I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) lyfter regeringen fram de nationella målen om full delaktighet och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning. Handlingsplanen utgår från mänskliga rättigheter och fastställdes år 2000 med FN:s standardregler från 1993 som grund. Det handikapppolitiska arbetet ska inriktas på att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionsnedsättning och att förebygga och bekämpa diskriminering. Utgångspunkten är att alla människor ska ha lika möjligheter att få del av sina rättigheter och att fullgöra sina skyldigheter och detta är ytterst en fråga om demokrati. Vikten av tillgänglighet lyfts fram. Tillgänglighet handlar inte endast om fysisk tillgänglighet utan kan även handla om att planera en verksamhet så att den fungerar även för människor med funktionsnedsättning. Särlösningar som kan upplevas diskriminerande bör undvikas så långt som möjligt.

I uppföljningen av den nationella handlingsplanen (Regeringsskrivelse 2009/10:166) framhålls vikten av att människor med funktionsnedsättning ges ökade möjligheter och förutsättningar att delta i utformandet av den kommunala demokratin och att vara politiskt aktiva. I uppföljningen konstateras vidare att de övergripande handikappolitiska målen ligger fast.

2.3.2 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Syftet med konventionen är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning. Av artikel 29 Deltagande i det politiska och offentliga livet framgår att konventionsstaterna ska garantera personer med funktionsnedsättning politiska rättigheter och möjlighet att åtnjuta dem på samma villkor som andra och förpliktigar sig att:

a) säkerställa att personer med funktionsnedsättning effektivt och fullständigt kan delta i det politiska och offentliga livet på samma villkor som andra, direkt eller genom fritt valda ombud, däribland rättighet och möjlighet för personer med funktionsnedsättning att rösta och att bli valda, bl.a. genom följande:

– – –

ii) skydda rätten för personer med funktionsnedsättning att rösta genom hemlig röstning i val och folkomröstningar utan hot, och att vara kandidater i val, att faktiskt inneha ämbeten samt att utföra alla offentliga funktioner på alla offentliga nivåer med underlättande av användning av stödjande och ny teknik, där så är tillämpligt,

– – –

b) aktivt främja en miljö där personer med funktionsnedsättning effektivt och fullständigt kan delta i skötseln av offentliga angelägenheter, utan diskriminering och på samma villkor som andra, samt uppmuntra deras deltagande i offentliga angelägenheter [...].

3. Socialstyrelsens bedömning

Den förtroendevaldas personliga assistenter är såvitt det får förstås anställda av en enskild assistansanordnare. De omfattas därför av 29 § LSS

som reglerar tystnadsplikten för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild LSS-verksamhet. Så som SKL konstaterat i sitt yttrande daterat den 2 mars 2011 är dock denna tystnadsplikt begränsad till sådant som assistenterna i sitt arbete får veta om den assistansberättigades personliga förhållanden. Tystnadsplikten enligt 29 § LSS torde inte omfatta sådana uppgifter som den assistansberättigade får ta del av om andra personers personliga förhållanden i sin egenskap av förtroendevald.

Regeln om sekretess enligt 26 kap. l § första stycket OSL avser däremot att skydda enskilda i ärenden inom socialtjänsten. Regeln tar alltså inte sikte på att skydda en nämndledamot med funktionsnedsättnings intresse av att kunna delta i handläggningen av ett ärende. Regeln kan därför komma att stå i motsatsställning till en sådan nämndledamots behov och önskemål om stöd.

Socialstyrelsen anser att en förutsättning för att en stödperson eller en assistent till en nämndledamot ska kunna få ta del av uppgifter som omfattas av 26 kap. l § första stycket OSL liksom 21 a § LSS eller 11 kap. 5 § andra stycket SoL är att denne omfattas av ett anställnings- eller uppdragsförhållande med den nämnd som har ansvar för verksamheten. Genom ett sådant förhållande blir även assistenten skyldig att iaktta sekretessen enligt 26 kap. l § första stycket l OSL genom 2 kap. l § andra stycket l OSL.

När det gäller lämpligheten av att en assistent tar del av sekretessbelagda uppgifter i enskilda ärenden inom socialtjänsten får en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av att så få personer som möjligt får del av känsliga personuppgifter om en enskild person med hänsyn till skyddet för dennes integritet (jfr l kap. l § tredje stycket SoL) och å andra sidan att förtroendevalda med funktionsnedsättning har möjlighet att delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda (jfr 4 kap. 33 § KL). Socialstyrelsen anser att då en myndighet på ett tillfredsställande sätt tillgodosett enskildas skyddsintresse genom att säkerställa att 26 kap. l § OSL är tillämplig på assistenterna får intresset av möjligheten för personer med funktionsnedsättning av att kunna inneha politiska förtroendeuppdrag väga tungt. Om sekretessreglerna gjorts tillämpliga på assistenten genom anställningen eller uppdraget torde denne därför normalt kunna anses behörig att ta del av sekretesskyddade uppgifter i ärenden där hans eller hennes deltagande behövs för att en eller flera nämndledamöter ska kunna fatta beslut.

Saknas däremot anställnings- eller uppdragsförhållande som gör att även assistenten omfattas av reglerna om sekretess enligt 26 kap. l § första stycket OSL torde assistenten inte kunna få vare sig närvara vid nämndsammanträden då ärenden som omfattas av sekretess behandlas eller få hjälpa till vid inläsning av material i sådana ärenden inför mötena. Så är nog ofta fallet då det gäller en personlig assistent som utför uppdrag åt en funktionshindrad nämndledamot då ledamoten fått assistenten beviljad enligt lagstiftningen om stöd och service eller enligt SoL och ledamoten då valt att anlita en assistent som är anställd av en enskild assistansanordnare.

En socialnämnd får i varje enskild situation ta ställning till hur hinder för ledamöter med funktionshinder att delta vid sammanträdena kan lösas på lämpligast möjliga sätt. Ingen lösning får dock innebära att sekretessbestämmelserna i OSL inte följs.

Slutligen vill vi lyfta fram att andra sekretessbestämmelser än de som behandlas i detta yttrande kan komma att aktualiseras för ledamöter av nämnder som inte verkar inom socialtjänstens område vilket kan leda till att bedömningen blir en annan.

Diskrimineringsombudsmannens yttrande

Diskrimineringslagens (2008:567) diskrimineringsförbud omfattar inte den aktuella situationen. Utifrån DO:s uppdrag, att arbeta mot diskriminering och för allas lika rättigheter och möjligheter, ställer sig emellertid DO kritisk till att den personliga assistenten nekas att närvara vid sammanträden inom socialnämnden eller assistera vid inläsning. DO anser att det är angeläget att kommunen finner en lösning på situationen som gör att alla oavsett funktionsförmåga kan tillvarata sin rättighet att engagera sig politiskt.

Att åtnjuta sina politiska rättigheter är en grundläggande mänsklig rättighet som stadgas på såväl nationell som internationell nivå. Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna fastställer att ingen får hindras från att utnyttja sina rättigheter och konventionsstaterna har genom ratificerandet förpliktat sig att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa rättigheterna. Sverige har även ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och ska enligt artikel 29 i konventionen därigenom säkerställa att alla människor oavsett funktionsförmåga effektivt och fullständigt kan delta i det politiska och offentliga livet på lika villkor. Syftet med konventionen är att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Konventionen kan därför åberopas för att ställa krav på att samhället ska vara tillgängligt för alla.

Regeringsformen fastställer att den offentliga makten utgår från folket och förverkligas genom representativt och parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse. I förarbetet till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 6, 13 ff. och 22) konstateras det att kommunal självstyrelse är ett viktigt inslag i den svenska demokratin där de förtroendevalda i kommunen har ett betydelsefullt uppdrag. Utgångspunkten i ett representativt system är att alla ska ha lika rättigheter och möjligheter att bli invalda och kunna delta i de representativa församlingarna. I kommunallagen 4 kap. 33 § stadgas att kommuner och landsting ska verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda. Av förarbetet till ändringar i kommunallagen (prop. 2001/02:80 s. 93 f. och 141 f.) framhålls att möjligheterna till deltagande på lika villkor för personer med funktionsnedsättning att verka i politiska organisationer och beslutade församlingar måste förbättras. Ansvaret för att det finns hjälpmedel som gör det möjligt att delta på sammanträdet eller att ta del av sammanträdeshandlingar ska inte läggas på den förtroendevalda utan på kommunerna som i sin tur ska utarbeta rutiner som gör att samtliga förtroendevalda kan medverka på lika villkor.

Alla människor oavsett funktionsförmåga har rätt till goda levnadsvillkor. För att tillförsäkras goda levnadsvillkor och stöd i det vardagliga livet kan en person med funktionsnedsättning ges rätt till personlig assistent enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). LSS är en rättighetslag som ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas. Att neka den personliga assistenten att närvara vid socialnämndens sammanträden och assistera vid inläsning torde gå stick i stäv med det mål som stöd enligt LSS innebär, nämligen att säkerställa att de personer som omfattas av LSS får möjlighet att på jämlika villkor leva som andra.

Nationell lag och internationella konventioner ger uttryck för att alla människor har rätt att på lika villkor verka politiskt och att det är upp till det samhälle som vi lever i att göra det möjligt för alla oavsett funktionsförmåga. Att neka en persons personliga assistent att biträda i nu aktuella avseenden är därför enligt DO:s uppfattning att betrakta som en rättig-

> hetskränkning om personen därigenom inte på ett fullvärdigt sätt kan delta i socialnämndens verksamhet.

I ett beslut den 28 september 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Vid sammanträden i nämnden och nämndens socialutskott behöver C.L. på grund av ett funktionshinder hjälp med att vända sidor i handlingar. Hon behöver sådan hjälp även när hon i hemmet ska förbereda sig inför nämndens/utskottets sammanträden. Huvudfrågan i ärendet är om C.L:s personliga assistent får vara närvarande vid nämndens/utskottets sammanträden för att hjälpa C.L. med rent praktiska saker.

En allmän princip i ett demokratiskt samhälle är att alla ska kunna delta i den politiska verksamheten på lika villkor. För den som har ett funktionshinder kan det emellertid i vissa fall finnas förhållanden som gör det rent praktiskt svårt att vara förtroendevald i t.ex. en kommunal nämnd. En förtroendevald som har nedsatt syn får problem när underlag för ett beslutsförslag delas ut vid nämndens sammanträde, och en person med hörselnedsättning kan inte utan vidare delta i en diskussion.

Frågor om förutsättningarna för personer med funktionshinder att arbeta som förtroendevalda i kommunala beslutande församlingar och kommunala nämnder behandlades i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80). I propositionen lades fram ett förslag om att det i kommunallagen (1990:900), KL, skulle införas en ny bestämmelse (4 kap. 33 §) om att kommuner och landsting ska verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden som andra förtroendevalda. Förslaget ledde till lagstiftning (bet. 2001/02:Ku14, rskr. 2001/02:190, SFS 2002:249).

Bestämmelsen i 4 kap. 33 § KL är av målsättningskaraktär och avser generella insatser. Den innebär inte någon skyldighet för en kommun eller ett landsting att vidta några särskilt angivna åtgärder. I propositionen anförde regeringen i denna del bl.a. följande (propositionen s. 141 f.).

> Den föreslagna bestämmelsen avser sådana generellt verkande åtgärder som kommunen eller landstinget kan vidta. Åtgärder riktade till en specifik individ är inte avsedd att rymmas inom stadgandet. En definitiv avgränsning kring vilka åtgärder som kan ses som generellt verkande åtgärder går inte att göra. Det rör sig dock om åtgärder som typiskt sett är avsedda att komma till nytta för en bredare krets. Bestämmelsen omfattar således inte sådana personliga hjälpmedel som den funktionshindrade förtroendevalde behöver för att kunna ta del av handlingar eller delta i handläggningen av ärenden.

C.L. behöver uppenbarligen viss praktisk hjälp för att fullt ut kunna fullgöra sitt förtroendeuppdrag i socialnämnden. Ett enkelt sätt att tillgodose hjälpbehovet skulle vara att C.L:s assistent får vara med när nämnden sammanträder. En utgångspunkt är emellertid att en kommunal nämnds sammanträden inte är offentliga. I kommunallagen har det införts en möjlighet för en nämnd att ha offentliga sammanträden. Enligt 6 kap. 19 a § andra stycket KL ska en nämnds sammanträden emellertid alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden

som avser myndighetsutövning eller i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Begränsningen av offentligheten har motiverats av att nämnderna i stor utsträckning handlägger ärenden som rör enskilda människors privatliv. Även om själva sammanträdet inte är offentligt kan nämnden, med stöd av 6 kap. 19 § kommunallagen, ge en förtroendevald, en anställd, en revisor eller en sakkunnig rätt att närvara. Syftet med den bestämmelsen är främst att nämnden själv ska ges en möjlighet att informera sig om olika frågor för att på så sätt kunna bredda sitt beslutsunderlag. För att andra kategorier av utomstående än de särskilt angivna ska kunna tillåtas att närvara vid sammanträdet krävs det enighet i nämnden (prop. 1993/94:188 s. 56).

Det finns i kommunallagen inte någon bestämmelse som ger en ledamot rätt att få hjälp av en eventuell personlig assistent under nämndens sammanträde. Någon sådan närvarorätt följer inte heller av assistentens arbetsuppgifter. Huruvida assistenten ska tillåtas att vara med på sammanträdet är därför en fråga som det ankommer på nämnden att ta ställning till, och för att assistenten ska få vara med på sammanträdet fordras enligt det nyss anförda att nämnden är enig om saken. När nämnden tar ställning till frågan måste den beakta bl.a. att nämnden i vissa fall fattar beslut i ärenden som avser myndighetsutövning mot en enskild och att det i en del ärenden förekommer uppgifter som omfattas av sekretess hos nämnden.

Jag har för egen del svårt att se att enbart det förhållandet att ett ärende avser myndighetsutövning skulle innebära ett generellt hinder för en ledamot att vid sammanträdet få hjälp av sin personliga assistent. Assistentens närvaro vid handläggningen av sådana ärenden är dock en fråga som nämnden får bedöma i varje enskilt fall. När det gäller assistentens närvaro vid behandling av uppgifter som omfattas av sekretess är situationen delvis annorlunda.

Inom socialtjänsten gäller enligt 26 kap. 1 § första stycket OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Den s.k. socialtjänstsekretessen är sträng och innebär förenklat uttryckt att uppgifter inte kan lämnas ut till annan myndighet eller en enskild om den enskilde inte lämnar sitt samtycke. Undantag från den principen kan göras endast om det finns stöd i en författning för att lämna ut uppgiften (8 kap. 1 § OSL).

En personlig assistent kan vara anställd av kommunen eller av en privat anordnare av assistansen. I båda fallen finns bestämmelser om sekretess som assistenten har att iaktta. Om assistenten är anställd av kommunen finns bestämmelser om sekretess i 26 kap. 1 § fjärde stycket 4 OSL. För en assistent i enskild verksamhet finns det en bestämmelse om tystnadsplikt i 29 § LSS. Enbart den omständigheten att en assistent lyder under bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt innebär emellertid inte att hemliga uppgifter kan röjas för honom eller henne. Utgångspunkten är nämligen, som jag nyss har nämnt, att uppgifter som omfattas av sekretess inte kan röjas för en utomstående om det saknas stöd i lag eller annan författning. Frågan är därför närmast om assistenten ska betraktas som en i förhållande till nämnden utomstående person.

När det gäller en assistent i enskild verksamhet framstår det som uppenbart att denne vid tillämpning av sekretessbestämmelserna är en i förhållande till nämnden utomstående person.

Om assistenten är anställd av socialnämnden skulle man i och för sig kunna hävda att denne inte är en i förhållande till nämnden utomstående person och att det därför inte skulle föreligga hinder mot att låta assistenten få ta del av hemliga uppgifter hos socialnämnden. Det finns emellertid en princip om s.k. intern sekretess hos en myndighet. Enligt grunderna för sekretesslagstiftningen bör utlämnande av uppgifter från en befattningshavare till en annan befattningshavare förekomma endast i den utsträckning det är normalt för och behövligt för ett ärendes handläggning (prop. 1990/91:111 s. 24). Uppgifter kan således lämnas till den som på ett eller annat sätt deltar i beredningen eller avgörandet av ett ärende. En anställd kan också t.ex. rådfråga någon annan anställd om ett ärende, om det rent objektivt framstår som försvarbart (JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s. 262). I detta sammanhang kan jag även hänvisa till JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 415. Det beslutet gällde frågan om tjänstemän vid en socialförvaltning borde få vara närvarande vid nämndens behandling av ärenden som handlades av någon annan tjänsteman.

En personlig assistent deltar i sin egenskap av assistent inte i handläggningen av ett ärende hos nämnden. Av principerna om intern sekretess följer därför att socialnämnden inte kan låta assistenten vara med på sammanträdet om det skulle innebära att han eller hon får ta del av uppgifter som omfattas av sekretess hos nämnden.

Det jag nu har anfört rörande sekretessen vid nämndens sammanträden gäller givetvis även vid handläggningen av ett ärende i nämndens utskott.

Jag delar således Socialnämndens i Boden kommun ståndpunkt att C.L:s personliga assistent inte i sin egenskap av assistent kunde få vara med vid nämndens/utskottets sammanträden under behandlingen av ärenden som omfattades av sekretess hos nämnden.

Vad jag nu har anfört om sekretessen vid nämndens/utskottets sammanträden äger motsvarande tillämpning när det gäller en ledamots möjlighet att låta en personlig assistent få ta del av handlingar som innehåller hemliga uppgifter, som ledamoten har tillgång till inför nämndens/utskottets sammanträde.

Som framgår av det ovan anförda innebär bestämmelsen i 4 kap. 33 § kommunallagen inte någon skyldighet för nämnden att vidta specifika åtgärder för att C.L. ska kunna vara en fullvärdig ledamot i nämnden. Det torde dock ligga i sakens natur att nämnden så långt det är möjligt gör vad den kan för att hjälpa en enskild ledamot. Detta har också varit utgångspunkten för Socialnämndens i Boden kommun agerande när C.L:s behov av viss hjälp uppmärksammades. Vid socialutskottets sammanträde den 18 januari 2011 fick nämndens sekreterare i uppdrag att bistå N.N. under sammanträdet. När det gäller C.L:s möjlighet att ta del av handlingar inför nämndens sammanträden har nämnden ordnat så att C.L. kan komma till socialförvaltningens lokaler och tillsammans med någon anställd få hjälp vid läsningen av handlingarna. Det finns inte skäl för mig att ha några synpunkter på de åtgärder nämnden vidtagit för att bistå C.L.

Sammanfattningsvis finner jag inte anledning att rikta någon kritik mot nämnden för dess handläggning av frågan.

Jag har ovan uppehållit mig vid den situationen att en funktionshindrad ledamot har beviljats en insats i form av personlig assistans. Man kan dock inte bortse från att det kan finnas personer med funktionshinder som inte har beviljats assistans, t.ex. om den enskilde har fyllt 65 år, men där funktionshindret är sådant att han eller hon, som i detta fall, skulle ha svårt att fullgöra ett kommunalt förtroendemannauppdrag utan att få hjälp vid t.ex. inläsning av handlingar inför sammanträdena. Det finns inte några bestämmelser om sekretess som i ett sådant fall skulle hindra ”biträdet” från att röja vad han eller hon fått veta. Frågan om rätt för en utomstående att närvara vid ett nämndsammanträde där hemliga uppgifter behandlas är således större än den som diskuteras i detta enskilda ärende.

De frågor som aktualiseras i ärendet är delvis av principiell betydelse, bl.a. mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (SÖ 2008:26). Frågorna torde också ha praktisk betydelse för arbetet i de kommunala nämnderna. Jag finner därför skäl att för kännedom skicka en kopia av detta beslut till Finansdepartementet, under vars ansvarsområde kommunallagen hör, och till Socialdepartementet, som svarar för lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Jag skickar även en kopia av beslutet till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Två beslut angående rätten att anlita ombud

(Dnr 6448-2011 och 2802-2012)

I.

(Dnr 6448-2011)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde L-O.L. klagomål mot Individ- och familjenämnden i Västerås kommun. Klagomålen rörde bl.a. att företrädare för Socialkontor barn och ungdom inte tillåtit att L-O.L. företrätts av ett ombud vid ett möte.

Av anmälan framgick bl.a. följande. L-O.L. var som vårdnadshavare kallad till ett möte den 25 november 2011 vid Socialkontor barn och ungdom i anledning av orosanmälningar rörande hans barn. Även barnens andra vårdnadshavare, A.L., skulle närvara vid mötet, som sammankallats av mottagningssekreteraren Carmen Jorro Martinez. Vid mötet tillät Carmen Jorro Martinez inte att L-O.L:s ombud företrädde honom och angav som skäl för det att A.L. inte hade något ombud.

Utredning

Inledningsvis inhämtades journalanteckningar. Därefter anmodades Individ- och familjenämnden att inkomma med en utredning och ett yttrande över vad som anförts i anmälan beträffande socialtjänstens uppfattning att L-O.L. inte får ha med sig ett ombud/biträde vid kontakterna med socialtjänsten.

Nämnden beslutade att som sitt remissvar översända skrivelser från dels Sociala enheten [*här utelämnat, JO:s anm*.], dels Socialkontor barn och ungdom. Av sistnämnda skrivelse, som upprättats av Carmen Jorro Martinez, framgick bl.a. följande.

> A.L. och L-O.L. kommer 2011-11-25 enligt överenskommelse på besök till Socialkontor Barn och Ungdom. Anledning till att vårdnadshavarna kallas till möte på socialkontoret är att det inkommit två anmälningar om oro för deras gemensamma barn. Syftet med mötet är att genomföra en förhandsbedömning i ärendet för att kunna fatta beslut om vidare handläggning i ärendet.
>
> A.L. och L-O.L. kommer på inbokat möte 2011-11-25. L-O.L. har med sig sin gode vän N. som L-O.L. önskar företräda honom på mötet samt i den eventuellt fortsatta kontakten med Socialtjänsten. Frågan om N. får ta del av förhandsbedömningen ges även till den andra vårdnadshavaren som inte ger sitt medgivande. L-O.L. ges information om detta samt att det föranleder att N. – som inte är en juridisk företrädare – inte kan vara med på förhandsbedömningen för att få information om inkomna anmälningar samt om det som berör barnen, detta utifrån socialtjänstens sekretess.
>
> För att L-O.L. ändå ska ges en möjlighet att framföra sin åsikt avseende de inkomna anmälningarna samt om barnens livssituation, informeras han om att det finns en möjlighet att genomföra mötet tillsammans med N. Detta under förutsättning att Socialtjänsten med hänvisning till sekretessen, inte kan nämna något som avser de inkomna anmälningarna samt inte heller något om barnen. L-O.L. godtar detta och Socialtjänsten beslutar då att ha vårdnadshavarna i varsitt separat besök.
>
> L-O.L. begär under sittande möte ut protokoll på det som avhandlas. L-O.L. begär även ut vilket aktuellt lagrum som råder, och som styrker det Socialtjänsten hänvisar till gällande att hans gode vän N. inte kan företräda honom under förhandsbedömningen. L-O.L. ges information om att han kommer att få förhandsbedömningen skickad till sig då den är avslutad samt även hänvisningen till lagrummet.
>
> Ovan begärda dokument skickas till L-O.L. och A.L. 2012-01-02. I detta brev finns även hänvisning till Offentlighets och sekretesslagen 26 kap. l §. Detta lagrum styrker Socialtjänstens beslut om att det inte är möjligt för L-O.L. att ha en god vän med sig – som inte är en juridisk person – i att företräda honom i hans kontakter med Socialtjänsten för att få information om inkomna anmälningar och om barnens livssituation om inte den andre vårdnadshavaren godtar detta.

Till remissvaret fogade nämnden vissa handlingar.

L-O.L. kommenterade remissvaret.

L-O.L:s särbo E.B. kom in med ett yttrande jämte vissa handlingar.

I ett beslut den 19 december 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Den som för talan i ett ärende får, enligt 9 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, anlita ombud eller biträde. Med ombud avses någon som har

muntlig eller skriftlig fullmakt från parten att föra hans eller hennes talan. Som huvudregel gäller att ett ombuds rätt att ta del av uppgifter i ett ärende – även sådana uppgifter som omfattas av sekretess – följer den rätt som huvudmannen har. Om ett ombud visar oskicklighet eller oförstånd eller på annat sätt är olämplig kan myndigheten enligt 9 § andra stycket FL avvisa honom eller henne som ombud. Ett sådant beslut kan överklagas.

FL innehåller inte några principiella begränsningar hänförliga till ett ombuds kvalifikationer, exempelvis att ombudet måste ha juridisk utbildning. En part har i princip rätt att fritt välja vem som ska vara hans eller hennes ombud. Det är således fullt möjligt att som ombud anlita en bekant eller nära släkting (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 417).

Det står klart att det var L-O.L:s avsikt att N. skulle företräda honom som ombud vid mötet den 25 november 2011. Berörd tjänsteman vid förvaltningen synes också vid tillfället ha uppfattat saken på det sättet. Av nämndens yttrande framgår att N. visserligen tilläts vara med vid mötet men att informationen till honom och L-O.L. begränsades med hänvisning till att N. inte var en ”juridisk företrädare” och därför inte bedömdes ha rätt att ta del av uppgifter som hos socialtjänsten omfattas av sekretess.

Det aktuella ärendet var av sådant slag att det vid mötet kunde tänkas förekomma känsliga uppgifter som omfattas av sekretess hos socialtjänsten. Som framgått är det emellertid inte möjligt att, som nämnden hävdat, ställa krav på att en person har särskilda juridiska kunskaper för att han eller hon ska få vara ombud i ett sådant ärende. Förvaltningens företrädare utgick således från fel utgångspunkt när hon begränsade N:s roll vid mötet och den information som kunde lämnas till L-O.L.

Vad L-O.L. anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Jag har denna dag fattat beslut i ett annat ärende som rör liknande klagomål mot Individ- och familjenämnden i Västerås kommun (JO:s ärende dnr 2802-2012). Även i det beslutet har jag funnit att förvaltningen hanterat en fråga om anlitande av ombud på ett felaktigt sätt. Jag förutsätter att nämnden i framtida ärenden beaktar de uttalanden som jag har gjort i besluten.

Ärendet avslutas med den kritik som innefattas i det ovan anförda.

II.

(Dnr 2802-2012)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde J.L. kritik mot Individ- och familjenämnden i Västerås kommun. Klagomålen gällde att Socialkontor barn och ungdom dels upprepade gånger under våren 2012 nekat U.K. att ha med sig sitt juridiska ombud vid möten med socialtjänsten, dels vägrat att lämna ett skriftligt och överklagbart beslut om avvisning av ombudet.

I anmälan och bifogade handlingar redogjordes för innehållet i flera e-brev mellan U.K. och socialtjänsten [*innehållet i dessa framgår i allt väsentligt i nedan redovisade yttrande från nämnden, JO:s anm.*]. Vidare anfördes bl.a. följande.

För att undkomma att lämna ett skriftligt beslut som kan överklagas kallar socialtjänsten det i stället för ett ”ställningstagande”. Genom detta agerande har socialtjänsten förvägrat U.K. sin lagliga rätt till möjligheten att överklaga ett beslut. Att socialtjänsten väljer att rådfråga och låta en privatperson, dvs. barnets pappa, fatta beslut åt socialtjänsten avseende vilka ombud som ska tillåtas är mycket anmärkningsvärt och synnerligen allvarligt ur rättssäkerhetssynpunkt.

Utredning

Individ- och familjenämnden anmodades att yttra sig över vad som anförts i anmälan. Nämnden beslutade att som sitt remissvar översända en skrivelse från Socialkontor barn och ungdom. Av denna skrivelse framgick bl.a. följande.

Samtal med berörda socialsekreterare

Socialsekreterare Karin Ivarssons uppfattning är att de inte har fattat beslut om, eller förvägrat S.A. att närvara som U.K:s ombud, därmed anser hon inte att de försökt att undkomma att lämna ut ett skriftligt beslut. Gällande att en privatperson rådfrågas och fattar beslut åt socialtjänsten avseende vilka ombud som skall tillåtas närvara kan handläggare inte bemöta då de inte har rådfrågat någon privatperson i ärendet. Om J.L. avser att de varit i kontakt med den andre vårdnadshavaren så stämmer det men är inte att betrakta som privatperson som fattat ett beslut. Karin Ivarsson har läst igenom och godkänner den redogörelse som finns i ärendet.

Redogörelse för handläggningen i ärendet

120131

Inkommer mail från U.K. gällande förslag på tider för möte samt, ett förtydligande om att S.A. är hennes ombud, inte en stödperson.

120202

Socialsekreterare Karin Ivarsson skickar en förfrågan till barnets andra vårdnadshavare P. om hur han ställer sig till att S.A. närvarar vid mötet med socialtjänsten. Svar inkommer samma dag och P:s svar är nej.

Samma dag mailar socialsekreterare Karin Ivarsson till U.K., information om att P. säger nej till att S.A. närvarar.

120206

Karin Ivarsson meddelar U.K. att de inte har möjlighet att träffa U.K. på föreslagna datum. Vårdnadshavare får istället erbjudandet om att besvara utredningsfrågorna skriftligt. Samma frågor till båda vårdnadshavare skickas med erbjudande om att besvara det muntligt i ett möte eller skriftligt. Samma dag begär U.K. ett avslag på att S.A. inte tillåts närvara på mötet, vilken grund och vilket lagstöd det grundas på.

120215

Hänvisar socialsekreterare Karin Ivarsson i sitt svar till ett mail hon skickat till U.K. 120202, att hon är välkommen med sitt ombud, S.A. och informerar om att samtalet endast kan vara informationsinhämtande från

U.K. och att socialsekreterare inte kan ge information då den andre vårdnadshavaren inte samtycker till det. Hänvisar till 26 kap. l § offentlighets- och sekretesslagen. U.K. får förslag på tid till den 24 februari 8.30 Socialkontor barn och ungdom.

120216

Inkommer mail från U.K. som omgående önskar få information om tid och plats för mötet med skolan då hennes ombud vill medverka.

120217

Socialsekreterare Eva Hallberg kontaktar Socialstyrelsen i Stockholm, Birgitta Johannesson, som uppger att ombudet endast kan närvara om hon som vårdnadshavare själv medverkar. Socialsekreterare Eva Hallberg och Karin Ivarsson avvisar då U.K:s ombud att delta vid ett referensmöte med skolan som skall äga rum 120217.

120229

Inkommer mail från U.K. om att få ett skriftligt avslag på varför S.A. inte tillåts närvara på mötet. Lotta Holmberg, konsulent skickar svar via post till U.K. med en fullständig redogörelse samt svar på U.K:s frågor.

Sammanfattning

Individ- och familjenämndens erfarenhet är att separerade föräldrar som är i kraftiga vårdnadskonflikter kan ha speciella svårigheter, inte enbart för dem själva utan också i förhållande till andra myndigheter, såsom socialtjänsten. Olika ställningstagande måste göras utifrån vårdnadshavares olika önskemål. Som framgår av dokumentationen i ärendet, finns inget beslut om att S.A. inte har rätt att vara U.K:s ombud i utredningen gällande O. Socialsekreterarna Karin Ivarsson och Eva Hallberg har på olika sätt erbjudit ett utredningsförfarande där handläggare kan tillmötesgå U.K:s och P:s begäran. Båda vårdnadshavare fick erbjudande om att skriftligt besvara frågorna, U.K. har också erbjudits att tillsammans med S.A. besvara frågorna muntligt, med restriktion att handläggare inte kan röja uppgifter om den andre vårdnadshavaren. Konsulent Lotta Holmberg skickade 120229 per brev ett särskilt förtydligande till U.K. med detta innehåll.

Bedömning

Utifrån den dokumentation som framgår i ärendet, bedöms att handläggningen i ärendet utifrån givna förutsättningar har skett med beaktande av vårdnadshavares rättsäkerhet.

Nämnden bifogade journalanteckningar.

J.L. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 19 december 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Den som för talan i ett ärende får, enligt 9 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, anlita ombud eller biträde. Med ombud avses någon som har muntlig eller skriftlig fullmakt från parten att föra hans eller hennes talan.

Som huvudregel gäller att ett ombuds rätt att ta del av uppgifter i ett ärende – även sådana uppgifter som omfattas av sekretess – följer den rätt som huvudmannen har. Om ett ombud visar oskicklighet eller oförstånd eller på annat sätt är olämplig kan myndigheten enligt 9 § andra stycket FL avvisa honom eller henne som ombud. Ett sådant beslut kan överklagas.

FL innehåller inte några principiella begränsningar hänförliga till ett ombuds kvalifikationer, exempelvis att ombudet måste ha juridisk utbildning. En part har i princip rätt att fritt välja vem som ska vara hans eller hennes ombud. Det är således fullt möjligt att som ombud anlita en bekant eller nära släkting (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 417).

Av utredningen framgår att U.K. avsåg att låta S.A. företräda henne som ombud under socialtjänstens utredning rörande dottern O. Förvaltningen uppfattade också saken på det sättet. O:s andra vårdnadshavare, P., lämnade på fråga från förvaltningen inte sitt samtycke till att S.A. deltog vid möten under utredningen.

Vad som har kommit fram visar inte att förvaltningen i formell mening vägrat S.A. att vara ombud för U.K. i ärendet. Det har således inte varit aktuellt med något beslut om att avvisa S.A. Däremot framgår att förvaltningen med hänvisning till P:s inställning till S.A:s medverkan och till att S.A. inte var ett ”juridiskt ombud” ansåg sig ha skäl att vägra S.A. insyn i sekretessbelagda uppgifter rörande O. Utredningsförfarandet lades upp i enlighet med den bedömningen.

Som framgår ovan har S.A. i sin roll som U.K:s ombud haft rätt till insyn i sådana uppgifter som U.K. för egen del kunnat ta del av. I situationer som den nu aktuella finns det inte något utrymme för att ge den andre vårdnadshavaren inflytande över frågan om ett ombuds rätt till insyn. Vilka juridiska kunskaper ett ombud har saknar i sig betydelse. Mot denna bakgrund kan jag konstatera att förvaltningen hanterat frågan om S.A:s roll som ombud från fel utgångspunkt.

Vad J.L. anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Jag har denna dag fattat beslut i ett annat ärende som rör liknande klagomål mot Individ- och familjenämnden i Västerås kommun (JO:s ärende dnr 6448-2011). Även i det beslutet har jag funnit att förvaltningen hanterat en fråga om anlitande av ombud på ett felaktigt sätt. Jag förutsätter att nämnden i framtida ärenden beaktar de uttalanden som jag har gjort i besluten.

Ärendet avslutas med den kritik som innefattas i det ovan anförda.

Hälso- och sjukvård

En rättspsykiatrisk klinik som misstänkte att en patient innehade barnpornografiska bilder har överlämnat en omhändertagen mp3-spelare till åklagarmyndigheten. Fråga bl.a. om överlämnandet varit förenligt med sekretesslagstiftningen

(Dnr 2046-2012)

Beslutet i korthet: Inom Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö uppstod misstankar om att en av patienterna innehade barnpornografiska bilder. Kliniken genomförde en visitation av patientens bostadsrum. Därvid påträffades och omhändertogs en mp3-spelare, vilken överlämnades till åklagarmyndigheten för vidare utredning. Patienten dömdes senare för barnpornografibrott avseende innehav av bilder som fanns på mp3-spelaren.

Uppgifter om att en patient innehar barnpornografiskt material får anses omfattade av den sekretess som gäller inom hälso- och sjukvården och får lämnas vidare bara med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Sådana bestämmelser finns i 10 kap. 21 och 23 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelserna omfattar bl.a. sexualbrott mot barn, däremot inte barnpornografibrott.

Enligt JO:s mening kan det inte ställas alltför höga krav på hälso- och sjukvårdspersonal när det gäller att bedöma vilka brottsliga gärningar – och rubriceringen av dessa – som skulle kunna bli aktuella i ett fall som detta. Även om materialet på mp3-spelaren inte föranledde någon utredning om sexualbrott mot barn riktas ingen kritik mot kliniken för att mp3-spelaren lämnades över till åklagarmyndigheten. Inte heller framförs någon kritik mot beslutet om visitation och omhändertagande av mp3-spelaren.

Anmälan

M.S. framförde i en anmälan klagomål mot Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö. M.S. var missnöjd med bl.a. att en mp3-spelare som omhändertagits vid en visitation den 28 december 2011 hade överlämnats till åklagarmyndigheten.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar från kliniken.

Landstingsstyrelsen, Landstinget Kronoberg, anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad M.S. anfört om att viss omhändertagen egendom överlämnats till åklagarmyndigheten. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Detta ärende har även bäring på tidigare besvarad JO-anmälan, 5753-2011. M.S. utgör en del i det nätverk som omnämnts i tidigare svar till JO.

M.S. är dömd till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning […] för bland annat grov våldtäkt mot barn, grovt barnpornografibrott. I domen beskrivs hur M.S. sexuellt utnyttjat minderåriga, fotograferat och spritt bilderna på internet.

M.S. förekommer sedan tidigare i belastningsregistret från 2009 för bland annat barnpornografibrott.

I december 2011 berättar en medpatient för en av skötarna att M.S. bjudit in patienten till sitt rum och visat pornografiska bilder på tv:n. Patienten reagerade över att bilderna var barnpornografiska och lämnade därmed rummet.

Med patientens berättelse som grund beslutade cheföverläkare Magnus Broberg med stöd av LPT, 21 och 22 §§ att genomföra en visitation av M.S:s vårdrum där bland annat en mp3-spelare visiterades in.

Breven på M.S:s rum öppnades endast för att leta efter otillbörliga föremål. Själva breven har inte lästs.

M.S. har även underkastats restriktioner avseende rätten att använda elektronisk kommunikation med stöd av 20 a § LPT, med hänsyn till vården eller rehabilitering av patienten eller för att undvika att någon annan lider skada. Frågan har prövats i Förvaltningsrätten i Växjö […] där cheföverläkarens beslut ansetts varit ”välgrundat och i överensstämmelse med tillämpliga bestämmelser”.

Tyvärr uppstod det ett missförstånd då mp3-spelaren lämnas tillbaka till M.S. trots att det upprättats en anmälan. Etter att det uppdagats att mp3-spelaren lämnats tillbaka till M.S. visiteras den in igen.

En vårdrelation med M.S. har inte kunnat upprättas. M.S. misstänks för att ha bilder med barnpornografiskt innehåll i sin ägo. Med tanke på tidigare agerande samt tillgång till internet och det informella nätverket som finns runt M.S. uppstod misstanke att aktuell mp3-spelare innehöll bevis i form av bilder och/eller film på allt från sexuellt utnyttjande av underårig till våldtäkt/grov våldtäkt av barn. Misstankarna ryms inom ramen för 6 kap. BrB. Även om patienten inte lämnat avdelningen har han personligen kunnat kontakta minderåriga via internet direkt eller via sitt nätverk förmått någon att begå brott och/eller bidragit till att utsätta minderåriga för brott som ryms inom 6 kap. BrB.

Lagrum

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden enligt 25 kap. l § OSL.

10 kap. 21 § 1 pkt OSL ger oss möjlighet att bryta sekretessen då det finns misstanke om brott mot minderåriga enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken.

Yttrande

Med stöd av 10 kap. 21 § l pkt i Offentlighets- och sekretesslagen har rättspsykiatriska regionkliniken brutit sekretessen. Landstinget Kronoberg har ingen kunskap att utreda huruvida sexualbrott mot minderåriga har skett, utan detta ärende är en fråga för polis och åklagare att utreda.

M.S. kommenterade remissvaret. Han uppgav bl.a. att han aldrig varit misstänkt för något annat än innehav av barnpornografi.

Upplysningar per telefon inhämtades från Magnus Broberg, chefsöverläkare vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö, som anförde att det inte skedde någon kontroll av mp3-spelarens innehåll innan överlämnandet till åklagarmyndigheten skedde.

Upplysningar per telefon inhämtades även från kammaråklagaren Johnny Philipsson som anförde följande. M.S. dömdes för barnpornografibrott som avsåg innehav av 42 stycken barnpornografiska bilder på den aktuella mp3-spelaren. Det blev inte någon utredning avseende sexualbrott med anledning av detta.

I ett beslut den 20 juni 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, gäller vid sluten rättspsykiatrisk vård bestämmelserna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, i tillämpliga delar.

Enligt 21 § LPT får en patient inte inneha egendom som kan skada honom själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen. Om sådan egendom påträffas får den omhändertas.

JO har tidigare (ärende dnr 4090-2001) gjort bedömningen att det är tillåtet att söka igenom en tvångsvårdad patients bostadsrum för att säkerställa att inga förbjudna föremål förekommer. Syftet med en sådan åtgärd är att upprätthålla ordning och säkerhet och att möjliggöra god och säker vård.

Klinikens beslut att genomföra visitation av M.S:s rum har enligt min uppfattning skett i enlighet med gällande rätt. När det sedan gäller omhändertagandet av mp3-spelaren vill jag anföra följande. Såvitt framkommit hade kliniken inte vetskap om vad mp3-spelaren innehöll när den omhändertogs. Det kan därför ifrågasättas om det fanns grund för att omhänderta den. Av utredningen framgår dock bl.a. att kliniken hade fått uppgifter om att M.S. hanterade barnpornografiskt material. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att kritisera omhändertagandet.

Inom hälso- och sjukvården råder en stark sekretess. Enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Genom att kliniken lämnade över M.S:s mp3-spelare till åklagarmyndigheten röjdes uppgiften att han innehaft barnpornografiska bilder. Den uppgiften måste anses ha omfattats av den s.k. hälso- och sjukvårdssekretessen. En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får inte röjas för enskilda eller andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL).

Enligt 10 kap. 21 § OSL hindrar inte sekretessen i bl.a. 25 kap. 1 § att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet, om uppgiften angår misstanke om brott som riktas mot någon som inte har fyllt arton år och det är fråga om brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Av 10 kap. 23 § 1 OSL framgår att en uppgift som angår misstanke om brott och som är sekretessbelagd enligt 25 kap. 1 § samma lag får lämnas till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

Genom utredningen har framkommit att mp3-spelaren innehöll barnpornografiska bilder. M.S. har dömts för barnpornografibrott avseende innehav av bilderna.

Bestämmelsen om barnpornografibrott återfinns inte i 6 kap. brottsbalken om sexualbrott, utan i 16 kap. som upptar brott mot allmän ordning. Enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken döms bl.a. den som innehar barnpornografiska bilder för barnpornografibrott till fängelse i högst två år. För grovt barnpornografibrott är straffskalan sex månader till sex år. Det kan alltså konstateras att barnpornografibrott inte omfattas av någon av de två sekretessbrytande bestämmelser som redovisats ovan.

Enligt min mening kan det inte ställas alltför höga krav på hälso- och sjukvårdspersonal när det gäller att bedöma vilka brottsliga gärningar – och rubriceringen av dessa – som skulle kunna bli aktuella i ett fall som detta. Mot bakgrund av vad som anförts i remissvaret har jag förståelse för att misstankar väcktes hos personalen om att det kunde röra sig om sexualbrott mot barn. Även om materialet på mp3-spelaren inte föranledde någon sådan utredning vill jag därför inte kritisera kliniken för att mp3-spelaren lämnades över till åklagarmyndigheten.

Vad M.S. anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Jag har denna dag fattat beslut i ett annat ärende som rör liknande klagomål mot Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö (JO:s ärende dnr 5753-2011).

Ärendet avslutas.

Kritik mot ett sjukhus för hanteringen av en fråga om s.k. vistelseförbud för en anhörig till en patient som vårdades på kliniken

(Dnr 6758-2010)

Beslutet i korthet: Modern till en svårt sjuk kvinna förbjöds att tills vidare vistas på den klinik där kvinnan vårdades. Beslutet fattades av klinikchefen. JO uttalar att den självklara utgångspunkten är att en nära anhörig till en svårt sjuk person ska ges mycket goda möjligheter att träffa patienten men att det under vissa förhållanden kan vara nödvändigt att förbjuda en person att besöka en patient. Då ett sådant beslut måste anses vara ett beslut i kommunallagens mening har det ankommit på regionstyrelsen, eller den som styrelsen delegerat ansvaret till, att fatta beslut i frågan. Om regionstyrelsen fattat beslutet hade detta kunnat bli föremål för laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen. Att så inte skedde konstateras vara en brist i hanteringen.

Anmälan

Diana Lindgren Sälöen framförde, som ombud för A.B., i en anmälan till JO klagomål mot en läkare vid neurologiska kliniken i Malmö, Skånes universitetssjukhus inom Region Skåne. Hon anförde bl.a. följande. A.B:s dotter, C.,

vårdades på neurologiska kliniken för en hjärnskada. Den 28 oktober 2010 fick A.B. ett samtal från läkaren Eva Ask som meddelade att hon nu hade besöksförbud hos dottern. Hon fick ingen överklagandehänvisning. – Att utfärda besöksförbud är en allvarlig kränkning mot mänskliga rättigheter. I detta fall har besöksförbudet utgjort ett intrång i A.B:s familjeliv (se artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård var inte tillämplig eftersom det inte var fråga om tvångsvård. Lagen (1988:688) om kontaktförbud var inte heller tillämplig då den förutsätter prövning av allmän åklagare.

Utredning

Regionstyrelsen gav efter remiss in yttranden av följande lydelse.

> Regionstyrelsen har anmodats att göra en utredning och yttra sig angående den formella handläggningen av anmälarens utlämnandeframställningar samt beträffande det som anmälaren anfört om att s.k. besöksförbud ska ha meddelats.
>
> Neurologiska kliniken Malmö har lämnat underlag för yttrande. Regionstyrelsen lämnar svar i enlighet med bifogade yttrande samt bilagor och gör följande tillägg.
>
> Regionstyrelsen konstaterar att neurologiska kliniken har i det aktuella fallet tillämpat de lokala ordningsreglerna för att ur patientsäkerhets- och arbetsmiljösynpunkt bestämma över vilka personer som får vistas på kliniken. Ordningsreglerna som 2008-10-08 fastställdes av sjukhuschefen har uppdaterats 2010-11-25 med oförändrat innehåll gällande punkten Obehöriga. Ordningsreglerna bifogas yttrandet.
>
> – – –
>
> Mot bakgrund av ovanstående bedömer regionstyrelsen att neurologiska kliniken, Skånes universitetssjukhus följt gällande regelverk.

Yttrandet från neurologiska kliniken, undertecknat av klinikchefen Jesper Petersson, hade följande lydelse.

> **Bakgrund**
>
> Anmälarens dotter C. har vårdats på Neurologiska kliniken under hösten 2010. Hon drabbades av en mycket allvarlig sjukdom med svåra neurologiska symptom. Undertecknad har gått igenom allt journalmaterial och även pratat med patientansvarig läkare Eva Ask. Med anledning av patientens sjukdom har vården bedrivits med mycket omfattande och regelbundna kontakter med patientens anhöriga även inkluderande anmälaren. På grund av inskränkt förmåga att förmedla sig och ta tillvara på sina egna intressen utsåg överförmyndarenheten en god man till C. I dokumenterade samtal med patientens anhöriga utsågs gemensamt patientens sambo till ”närmaste anhörig”. Den 28 oktober meddelades anmälaren att hon tills vidare inte fick vistas på Neurologiska kliniken i Malmö. Beslutet fattades av undertecknad, efter samråd med patientansvarig läkare, på följande grunder:
>
> (1) Det bedömdes föreligga *en omedelbar fara för patienten själv*, då det framkommit uppgifter om att anmälaren skulle kunna påverka patientens medicinska vård på ett ogynnsamt sätt. Bakgrunden till dessa misstankar finns dokumenterade i journalen. Situationen upp-

levdes tillräckligt allvarlig för att vi med stöd av ordningsreglerna för Skånes universitetssjukhus kontaktade anmälaren och meddelade att vistelseförbud förelåg.

(2) Därtill förelåg en lång rad händelser som utgjorde ett direkt *arbetsmiljöproblem* för den personal som skulle utföra en säker vård. Att under rådande omständigheter inte kunna garantera en god och säker vård var i sig skäl nog att utfärda vistelseförbudet. Eftersom det fortsatt förelåg mycket täta kontakter med patientens anhöriga fanns goda möjligheter att fortlöpande ompröva vistelseförbudet och återigen tillåta besök om förutsättningarna skulle ändras.

Kommentar

Allmänt kan sägas att det inte är ovanligt att anhöriga till patient med svår neurologisk sjukdom kan reagera mycket starkt. Det är givetvis att beklaga när den här typen av åtgärder måste sättas in, vilket sker ytterst sällan. I de allra flesta fall kan samtal lösa dessa frågor på ett för alla parter tillfredställande sätt. Dock måste patientsäkerheten och en god arbetsmiljö, som är en förutsättning för patientsäkerheten, alltid kunna upprätthållas på ett tillfredsställande sätt.

De till remissvaret fogade ordningsreglerna, i aktuellt avsnitt uppdaterade den 25 november 2010, hade under punkten ”Obehöriga” följande lydelse (innehållet i sak var detsamma före uppdateringen).

Reglerna är att SUS [*Skånes universitetssjukhus, JO:s anm.*] – utifrån patientsäkerhets-, smittskydds- och arbetsmiljösynpunkt – suveränt bestämmer vilka personer som får vistas här.

SUS beslutar således vilka funktioner som ska finnas i olika lokaler, t.ex. väntrum, undersökningsrum, sammanträdesrum, etc. En person som inte respekterar detta, liksom en person som befinner sig ”i rätt rum” men stör ordningen, kan avvisas.

SUS ska i första hand själv vidtaga nödvändiga åtgärder för upprätthållande av ordning och säkerhet, vid behov med hjälp av väktare. Visar sig resurserna vara otillräckliga ska polis tillkallas.

Den som obehörigen inträngер eller kvarstannar i byggnad kan dömas för olaga intrång jämlikt 4 kap. 6 § brottsbalken.

Diana Lindgren Sälöen bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

Journalen avseende C. inhämtades från kliniken.

Från Socialstyrelsen inhämtades beslut av den 23 augusti 2011 i ärende dnr 9.2-35384/2010.

I ett beslut den 30 november 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

JO har flera gånger uttalat sig i frågan om allmänhetens tillträde till myndigheters lokaler (se bl.a. JO 1982/83 s. 203 och 2006/07 s. 408). Ett sjukhus utgör inte någon allmän plats. Tillträde till lokalerna är därför beroende av eventuella regler som utfärdats av den som bedriver verksamheten. I praktiken innebär det att endast den som har ett befogat intresse av tillträde till lokalerna har rätt att vistas där. Mot denna bakgrund finns det inte anledning att ha några invändningar mot de ordningsregler som utfärdats för sjukhuset

och som innebär att en person som befinner sig på sjukhuset och stör ordningen där kan avvisas.

Det kan konstateras att varken regionstyrelsen eller klinikchefen i yttrandena till JO har tagit avstånd från den beskrivning som lämnats i anmälan till JO. I klinikchefens yttrande anges att han, efter samråd med den patientansvariga läkaren, fattade ett beslut om ”vistelseförbud” och att detta gällde ”tills vidare”. A.B. har således inte avvisats från sjukhuset, utan meddelats ett förbud att komma dit.

Lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård gäller beträffande besök på vårdinstitutioner och sjukvårdsinrättningar till dem som är tvångsintagna för vård enligt bl.a. lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Om det med hänsyn till bl.a. vårdens bedrivande är nödvändigt med inskränkningar av besök, får, enligt lagens 3 §, huvudmannen för vårdinstitutionen eller vårdinrättningen i särskilda fall besluta om besöksrestriktioner. Ett sådant beslut kan vara generellt eller avse besök av en viss person eller vissa personer. Ett beslut enligt 3 § får enligt 5 § överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär hos allmän förvaltningsdomstol. Som anmälaren anfört var lagen om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård inte tillämplig i detta fall, eftersom C. vårdades enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Det har inte heller varit fråga om ett sådant beslut om kontaktförbud som prövas av åklagare enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.

C. var medvetslös och kunde inte uttala någon egen uppfattning i frågan om hennes mor skulle tillåtas besöka henne. Såvitt framkommit var det inte på begäran av den gode mannen, C:s sambo, som A.B. förbjöds att besöka sin dotter på kliniken, utan initiativet till beslutet synes ha kommit från den patientansvariga läkaren och beslutet fattats av klinikchefen.

Den självklara utgångspunkten måste givetvis vara att en nära anhörig till en svårt sjuk person som vårdas på sjukhus ska ges mycket goda möjligheter att träffa patienten. Under vissa förhållanden kan det dock vara nödvändigt att förbjuda en person att besöka en patient. Det torde röra sig främst om situationer när en person utgör en direkt fara för patienten eller skapar mycket svåra arbetsmiljöproblem (jfr Högsta förvaltningsdomstolens dom den 7 november 2012 i mål nr 2486-11).

Ett beslut om att förbjuda någon att tills vidare besöka en anhörig som vårdas på ett sjukhus måste enligt min mening vara att betrakta som ett beslut i kommunallagens (1991:900) mening och inte som en åtgärd av rent verkställande art. Det har därför ankommit på regionstyrelsen eller den som styrelsen delegerat ansvaret till att fatta beslut i frågan. Klinikchefen har således inte – i avsaknad av delegation – kunnat fatta beslutet.

Regionstyrelsen borde ha fattat det aktuella beslutet. Därigenom hade detta kunnat bli föremål för laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen. Det är en brist i hanteringen att så inte skedde.

Med utgångspunkt från de uppgifter som lämnats i regionens yttranden och vad som framgår av journalanteckningarna anser jag att det kan ifrågasättas om omständigheterna var sådana att det var motiverat att förbjuda A.B. att tills vidare besöka kliniken. Såvitt framgår av det beslut jag inhämtat från

Socialstyrelsen flyttades dock C. från kliniken några dagar efter det att A.B. förbjudits att komma dit. Det synes alltså ha rört sig om en mycket kort period som ”vistelseförbudet” rent faktiskt var aktuellt. Jag anser mig därför kunna lämna saken med de uttalanden som har gjorts.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats.

Socialförsäkring

Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer

(Dnr 3726-2011)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan tillämpar en arbetsmetod som innebär att handläggarna föredrar avidentifierade ärenden i grupp inför en försäkringsmedicinsk rådgivare. Förfarandet är muntligt. Om handläggaren bedömer att något nytt har tillförts ärendet ska denne begära att den försäkringsmedicinska rådgivaren utfärdar ett skriftligt yttrande. I de fall det inte begärs något yttrande sker ingen dokumentation av vad som har framkommit vid konsultationen. I förevarande beslut konstateras att Försäkringskassan i sitt metodstöd visserligen framhåller vikten av att reglerna om bl.a. dokumentation och kommunicering följs, men att så långt ifrån alltid sker i praktiken. Därmed uppstår allvarliga förvaltningsrättsliga brister i handläggningen. I beslutet uttalas vidare att gränsdragningsproblemen och osäkerheten kring vad som ska dokumenteras medför en påtaglig risk för motsvarande brister även om Försäkringskassans personal lägger sig vinn om att följa metodstödet. Försäkringsmedicinska gruppkonsultationer anses därför över huvud taget inte lämpa sig för konsultationer i enskilda ärenden. Försäkringskassan bör således alltid använda sig av ett skriftligt förfarande när den försäkringsmedicinska rådgivaren i faktisk mening konsulteras för råd och stöd i ett enskilt ärende.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade försäkringshandläggaren Ulf Björk, IF Metall, på Försäkringskassan och anförde bl.a. följande. Frågan om en försäkrad har rätt till ersättning eller inte avgörs vid möten där läkare, benämnda försäkringsmedicinska rådgivare, sitter med. Vid dessa möten förs inte några protokoll, och läkarnas namn nämns inte. Bristen på protokoll gör det svårare att överklaga beslutet. Den försäkrade vet inte vad beslutet grundar sig på och vet därför inte heller vilka motbevis som krävs. Ulf Björk ifrågasätter om Försäkringskassans förfarande är förenligt med de lagar och regler som finns på området.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som Ulf Björk anfört. I ett remissvar den 30 september 2011 anförde Försäkringskassan följande.

Bakgrund/utredning

I Försäkringskassans vägledning (2004:2) Sjukpenning och samordnad rehabilitering finns en tämligen utförlig beskrivning av den försäkringsmedicinska rådgivarens roll i Försäkringskassan.

Den försäkringsmedicinska rådgivarens huvudsakliga uppdrag är att vara ett kunskapsstöd för handläggaren i medicinska och försäkringsmedicinska frågor. Försäkringskassans arbetssätt kring dessa frågor innebär att handläggarna får försäkringsmedicinsk handledning i grupp. Handläggare, försäkringsmedicinsk rådgivare samt en specialist i försäkringsfrågor träffas regelbundet för att diskutera och analysera avidentifierade ärenden ur ett försäkringsmedicinskt perspektiv. Vid gruppkonsultationen ska den försäkringsmedicinska rådgivaren vägleda handläggaren att hitta de uppgifter som är väsentliga i läkarintyget så att handläggaren ska kunna fatta beslut i det enskilda ärendet.

I det kapitel som behandlar försäkringsmedicinsk gruppkonsultation i nämnda vägledning finns ett metodstöd som bland annat säger följande.

> Handläggaren behöver förbereda sig inför gruppkonsultationen genom att noggrant läsa in ärendet och göra stödanteckningar om vad han eller hon vill diskutera eller fråga.
>
> Handläggaren bör ta med utskrift av relevanta medicinska underlag till gruppdiskussionen. Vid behov kan specialisten och den försäkringsmedicinska rådgivaren då ta del av dessa underlag och hjälpa handläggaren att sortera ut relevant information. Underlagen ska vara avidentifierade.
>
> För att handläggaren ska kunna få stöd i sin bedömning utan att lämna över ansvaret för den måste handläggaren ha en tydlig fråga som diskussionen kan utgå ifrån. Vid gruppkonsultationen ska handläggaren ange vad han eller hon tycker är oklart och beskriva de omständigheter i ärendet som eventuellt har betydelse för frågan. Handläggaren behöver alltså inte föredra ärendet i sin helhet.
>
> Handläggaren kan till exempel fråga vad en medicinsk term som finns i ett läkarintyg betyder. Handläggaren kan också fråga hur en viss sjukdom som inte finns med i det försäkringsmedicinska beslutsstödet vanligtvis påverkar funktionstillståndet, eller hur en viss behandling brukar påverka funktionstillståndet.
>
> Handläggaren kan också vilja ha hjälp att sortera den information som finns i ett medicinskt underlag och analysera hur den hänger samman. En sådan hjälp kan vara värdefull när handläggaren är osäker på vilka uppgifter i det medicinska underlaget som beskriver aktivitetsbegränsningarna, eller hur de beskrivna aktivitetsbegränsningarna hänger samman med den sjukdom och de funktionsnedsättningar som anges.
>
> Den försäkringsmedicinska rådgivarens roll som sakkunnig på det medicinska området medför att han eller hon i gruppkonsultationen ibland lämnar uppgifter som tillför ärendet något nytt. Försäkringskassan ska alltid dokumentera uppgifter som tillförs ärendet om de kan ha betydelse för bedömningen och beslutet. Det framgår av 15 § FL. Dokumentationsskyldigheten fyller flera viktiga funktioner. Den är en förutsättning för att den försäkrade ska kunna ha insyn i sitt ärende, 16 § FL. Den är också en förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna uppfylla sin skyldighet att kommunicera uppgifter i ärendet med den försäkrade, 17 § FL. Vid omprövning, överklagande eller granskning av JO är dokumentationen nödvändig för att få en fullständig bild av handläggningen och grunderna för beslutet. Även ur internt perspektiv är det naturligtvis viktigt att alla uppgifter som har betydelse i ärendet dokumenteras. Kravet på dokumentation gäller oavsett om beslutet i ärendet är positivt eller negativt för den försäkrade. Även i

de fall där kommunicering inte behöver ske ska alltså uppgifter som tillför ärendet något nytt dokumenteras.

Det kan ibland vara svårt att avgöra om det tillförts något nytt i ärendet. Det är då viktigt att komma ihåg att dokumentationsskyldigheten, partsinsynen och kommunikationsskyldigheten är grundläggande rättssäkerhetsprinciper. Handläggningen får inte ske över den försäkrades huvud, utan han eller hon ska ha insyn i vad som görs i ärendet och vad som ligger till grund för beslutet. Detta är viktigt för den försäkrade i det enskilda ärendet men också för förtroendet för myndigheten i stort. Om det är oklart om något nytt har tillförts i ärendet ska handläggaren därför begära ett skriftligt yttrande. Handläggaren ska inte hänvisa till vad som sagts muntligt vid gruppkonsultationen, vare sig i journal, beslut eller i samtal med den försäkrade. Om konsultationen har inneburit att det har tillförts något nytt i ärendet som behöver dokumenteras, ska det ske genom att den försäkringsmedicinska rådgivaren upprättar ett skriftligt yttrande. Beslutet ska alltid motiveras utifrån uppgifter som finns dokumenterade i ärendet.

Den försäkringsmedicinska rådgivaren har inte själv undersökt den försäkrade och han eller hon kan därför inte tillföra några nya undersökningsfynd eller liknande. Med nya uppgifter i ärendet menas dock inte bara rena faktauppgifter om det enskilda ärendet. Även generell kunskap som tillförs ärendet av den försäkringsmedicinska rådgivaren, och som har betydelse i ärendet, är nya uppgifter i ärendet. Det gäller dock inte kunskap som är allmänt känd. Uppgifter som är allmänt kända behöver alltså inte dokumenteras. Om den försäkringsmedicinska rådgivaren endast hänvisar handläggaren till en källa som han eller hon själv kan använda sig av behöver det inte heller dokumenteras. Det kan till exempel vara det försäkringsmedicinska beslutsstödet.

Den försäkringsmedicinska rådgivaren kan vid behov hjälpa handläggaren att sortera de uppgifter som finns i de medicinska underlagen. Det kan bli aktuellt när handläggaren är osäker på vad som är funktionsnedsättningar och vad som är aktivitetsbegränsningar av det som står i underlaget, eller hur de hänger samman med varandra och med den sjukdom som den försäkrade har. När den försäkringsmedicinska rådgivaren hjälper handläggaren att sortera informationen kan handläggaren lättare bedöma om underlaget behöver kompletteras. Något skriftligt yttrande behövs normalt inte i dessa fall.

Om och när en gruppkonsultation sker dokumenteras i ärendet. Däremot inte vad som sägs vid konsultationen.

I vissa fall kan det vara nödvändigt att den försäkringsmedicinska rådgivaren lämnar uppgifter som tillför det enskilda ärendet något nytt som kan ha betydelse för ärendet. I dessa fall upprättar den försäkringsmedicinska rådgivaren ett skriftligt yttrande vilket tillförs och dokumenteras i ärendet. Det är sedan handläggarens uppgift, utifrån den sammantagna informationen i ärendet, att bedöma arbetsförmågans nedsättning och fatta beslut om rätten till ersättning. Om det beslut som Försäkringskassan överväger att fatta går helt eller delvis emot den försäkrade så kommuniceras den försäkrade yttrandet och andra uppgifter som har tillförts ärendet av annan än den försäkrade själv.

Försäkringskassans slutsatser

Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas, det vill säga dokumenteras, av myndigheten om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild, 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Dokumentationsskyldigheten syftar till att trygga den rätt att få del av uppgifter som parter har enligt 16 och 17 §§ FL. För det ändamålet behöver Försäk-

ringskassan anteckna uppgifter om till exempel kontakter med parter, andra personer eller myndigheter. JO har också vid upprepade tillfällen betonat vikten av att det går att följa ärendets gång.

Men under handläggningen förekommer det också ofta moment som inte behöver dokumenteras. Till exempel kan det förekomma att handläggaren samråder med en mer erfaren kollega eller sin chef. Resultatet av sådana samråd/konsultationer eller vad som sägs där dokumenteras inte. Gruppkonsultationerna med de försäkringsmedicinska rådgivarna är fullt jämförbara med nämnda samråd/konsultationer och gruppkonsultationerna dokumenteras alltså inte om det inte tillförs något nytt i sak som i så fall ska dokumenteras i ett yttrande (se beskrivningen ovan). Den hanteringen är helt korrekt förvaltningsrättsligt.

Eftersom en gruppkonsultation alltså innebär ett myndighetsinternt samråd så finns det inte heller något förvaltningsrättsligt krav på att dokumentera om och när en sådan konsultation ägt rum. Försäkringskassan har emellertid valt att dokumentera om och när gruppkonsultation sker i ärendena. Det kan ha betydelse för att exempelvis vid kvalitetskontroll kunna säkra att handläggaren i de fall gruppkonsultation är obligatorisk enligt Försäkringskassans interna rutiner sett till att en gruppkonsultation har genomförts men också för att kunna utläsa om ärendet har handlagts aktivt.

Ulf Björk kommenterade remissvaret den 31 oktober 2011 och anförde, genom förbundsjuristen Magnus Eriksson, följande. (De nämnda bilagorna är inte medtagna här.)

Grundläggande principer för förvaltningsmyndigheter är bland annat att de i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta sakligheten och opartiskhet. Det finns anledning att ifrågasätta att dessa principer efterlevs när det gäller förfarandet med muntliga konsultationer med försäkringsmedicinsk rådgivare inom ramen för handläggning av individers rätt till sjukpenning och sjukersättning.

JO har vid ett flertal tillfällen, som Försäkringskassan själv konstaterar, betonat vikten av möjligheten för den enskilde att följa ärendets gång. Försäkringskassan diskuterar i yttrandet den dokumentationsskyldighet som anges i kassans egen vägledning och som framgår av 15–17 §§ förvaltningslagen (1986:223). Det konstateras att uppgifter som tillför ärendet något nytt också ska dokumenteras om de kan ha betydelse för bedömningen och beslutet.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, har i sin rapport om gruppkonsultationer (2011:11) ställt sig kritisk till förfarandet med muntliga konsultationer och anfört bl.a. följande.

> ISF uppfattar att syftet med gruppkonsultationerna är oklart. Gruppkonsultationerna ska både ge handläggarna generaliserbar kunskap i försäkringsmedicinska frågor och ge handläggarna stöd i det enskilda ärendet. Det finns risk att det uppstår en konflikt mellan de båda syftena. Ställningstaganden i frågor om obligatorisk närvaro, avidentifiering och fullständigheten i de underlag som presenteras vid gruppkonsultationerna påverkas av denna konflikt. En annan mycket viktig fråga är om gruppkonsultationer har ersatt eller bara utgör ett komplement till annat försäkringsmedicinskt stöd, till exempel skriftliga yttranden från FMR [*Försäkringsmedicinsk rådgivare, JO:s anm.*].

Den försäkrade har ingen möjlighet att bemöta uppgifterna

Av Försäkringskassans yttrande och vägledning framgår att diskussionen mellan handläggare och försäkringsmedicinsk rådgivare ska utgå från en tydlig fråga. Vid behov kan den försäkringsmedicinska rådgivaren även få

ta del av det medicinska underlaget i anonymiserad form. Även om dessa diskussioner och materialet som där läggs fram är anonymiserat är det uppenbart att de läggs till grund för beslut i enskilda individers ärenden.

I de fall de försäkringsmedicinska rådgivarna tillför uppgifter som direkt eller indirekt är nya i sak och inte endast utgör ”allmänt känd information”, och då dessa uppgifter påverkar bedömningen av ett ärende, ska de enligt Försäkringskassans egen vägledning tillföras ärendet och den enskilde få en chans att yttra sig. Även mer generell kunskap ska enligt vägledningen dokumenteras och kommuniceras med den enskilde. Också om det är oklart om något nytt har tillförts ärendet ska handläggaren därför begära ett skriftligt yttrande.

Den försäkrade får dock inte ta del av några uppgifter eller omständigheter kring konsultationen. Häri ingår vem rådgivaren är eller dennes eventuella medicinska specialitet, men också vilka frågor som ställs till rådgivaren, vilket material denne har fått ta del av samt hur denne har formulerat sina svar.

Det kan starkt ifrågasättas hur lämpligt och förenligt med rättsäkerheten i form av insyn i ärendet för den enskilde detta förfarande är. Utan dessa uppgifter kan den enskilde omöjligen ta ställning till vad som framkommit vid en konsultation och därmed inte heller göra någon egen bedömning av om nya uppgifter har tillförts ärendet genom konsultationen. Insynen i ärendet gång begränsas därför på ett sätt som inte torde stå i överensstämmelse med förvaltningslagens bestämmelser.

Som de muntliga konsultationerna är utformade uppstår en problematik också i de fall en försäkringsmedicinsk rådgivare skulle vara positiv och uttala sig till den försäkrades förmån men beslutet ändå är negativt. Den försäkrade kommer bara att kunna ta del av avslagsbeslutet och en anteckning om att muntlig konsultation har ägt rum. Det är då naturligt att utgå från att den försäkringsmedicinske rådgivaren har varit negativ, men så behöver ju inte alls vara fallet. Det är inte sällan som Försäkringskassan avslår en ansökan om ersättning trots att den försäkringsmedicinske rådgivaren uttalat sig till förmån för den enskilde.

Risken för att bedömningen av huruvida en konsultation med en försäkringsmedicinsk rådgivare har tillfört något nytt till ett ärende blir felaktig bör inte heller gärna ligga på den enskilde. Det kan därför ifrågasättas om det är lämpligt att Försäkringskassan själv gör bedömningen av om konsultationen tillfört nya uppgifter till ärendet som behöver dokumenteras.

Som riktlinjerna i Försäkringskassans vägledning är utformade ska bedömningen av om något nytt tillförts ärendet vara generös. Det är i praktiken emellertid sällan som uppgifter som kommer fram vid de muntliga konsultationerna skrivs ned i ett yttrande och kommuniceras med den enskilde. Bedömningen från den försäkringsmedicinske rådgivaren måste i normalfallet anses ha stor betydelse inför ett beslut.

De exempel på diskussioner som Försäkringskassan anger i sitt yttrande, och som handlar om t.ex. förklaring av medicinska termer eller sortering av information, torde höra till undantagen, medan en förfrågan om rådgivarens bedömning av t.ex. utformningen av ett medicinskt underlag eller en sjukdoms påverkan på arbetsförmågan torde vara betydligt vanligare.

Det kan konstateras att det inte är ovanligt att en försäkrad har beviljats sjukpenning under en längre tid, men att denna sjukpenning, allt annat lika, dras in efter muntlig konsultation med försäkringsmedicinsk rådgivare. Detta alltså utan att något skriftlig yttrande har upprättats. En sådan utveckling i ett ärende talar naturligtvis för att nya uppgifter har tillförts ärendet.

Som exempel på detta kan nämnas bifogat beslut med journalanteckningar (bil.1). Den försäkrade hade för tidigare perioder beviljats sjuk-

penning efter bedömning av arbetsförmåga gentemot den reguljära arbetsmarknaden. Inför ny period hölls en muntlig konsultation med en försäkringsmedicinsk rådgivare. Inget skriftligt yttrande upprättades, vilket alltså enligt kassans vägledning skulle innebära att inget nytt tillförts ärendet. Efter den muntliga konsultationen, och utan att någon ytterligare utredning hade tillförts ärendet, drogs emellertid den försäkrades sjukpenning in.

Bristfälliga beslutsmotiveringar

En ytterligare konsekvens av att Försäkringskassan inte dokumenterar och kommunicerar de uppgifter som kommer fram vid en konsultation är bristande beslutsmotiveringar.

Inspektionen för socialförsäkringen anförde i sin rapport (ISF 2011:7) från maj 2011 kritik mot Försäkringskassan på en rad punkter, bl.a. gällande bristande beslutsmotiveringar. I rapporten anförde ISF bl.a. följande.

> Försäkringskassans bedömningar är alltför ofta inte motiverade så att det går att förstå skälen för besluten. Därmed blir det till exempel svårt för den försäkrade att veta i vilka avseenden FK anser att det finns brister i underlaget vilka behöver kompletteras vid en eventuell begäran om omprövning. Utan tydliga motiveringar av Försäkringskassans bedömningar försvåras också granskningar av andra myndigheter och av Försäkringskassan själv. Vid avslag finns en tydlig motivering i de handlingar som skickas till den försäkrade i endast drygt hälften av ärendena.

Det är av betydelse för grundläggande rättssäkerhet att den enskilde vet vilka skäl som ligger bakom ett beslut, så att den enskilde också kan bemöta dem. Som Försäkringskassan anger i sitt yttrande ska ett beslut alltid motiveras utifrån uppgifter som finns dokumenterade i ärendet. I de allt vanligare fall där inget yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare finns dokumenterat, utan förfarandet med muntlig konsultation har använts, kommer beslutsmotiveringarna också bli knapphändigare.

Försäkringskassan åberopar muntliga konsultationer i process

Försäkringskassan skriver i sitt yttrande: ”Handläggaren ska inte hänvisa till vad som sagts muntligt vid gruppkonsultationen, vare sig i journal, beslut eller i samtal med den försäkrade.”

I de fall då Försäkringskassan har bedömt att den muntliga konsultationen inte har tillfört ärendet något nytt ska det i fortsättningen inte hänvisas till konsultationen. Försäkringskassan jämför i sitt yttrande den muntliga konsultationen med försäkringsmedicinsk rådgivare med att fråga en kollega eller chef; ett myndighetsinternt samråd som enligt kassan är korrekt förvaltningsrättsligt.

Jämförelsen haltar dock väsentligt. En försäkringsmedicinsk rådgivare är till skillnad från handläggaren medicinskt skolad och ska över huvud taget inte uttala sig i försäkringsjuridiska frågor. Det handlar om helt olika yrkesgrupper med kunskaper inom olika discipliner. En handläggare som ber en försäkringsmedicinsk rådgivare om en medicinsk bedömning kan inte jämställas med att diskutera med en kollega. Förfarandet ligger betydligt närmre ett konsulterande av sakkunnig.

En diskussion med en kollega skulle självfallet heller aldrig åberopas i en domstolsprocess. Försäkringskassan åberopar emellertid i domstol ofta vad som sagts vid en muntlig konsultation, detta alltså utan att den enskilde fått del av eller kunnat bemöta uppgifterna. Det händer också att domstolarna tillmäter dessa åberopade diskussioner bevisvärde.

Som exempel kan nämnas Försäkringskassans överklagande till kammarrätten av Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 29 juni 2011 i mål nr 20139-10 (bil. 2). Här åberopas vad som sagts i gruppdiskussion med försäkringsmedicinsk rådgivare utan att dessa uppgifter tidigare dokumenterats och kommunicerats med den försäkrade.

Även i Försäkringskassans överklagande av Förvaltningsrätten i Malmös dom den 24 mars 2011 i mål 7990-10 (bil. 3) åberopas en icke kommunicerad och odokumenterad gruppdiskussion.

Försäkringskassan åberopar i yttrande den 11 augusti 2011 i Förvaltningsrätten i Jönköpings mål nr 8248-10 en muntlig konsultation med försäkringsmedicinsk rådgivare från den 30 augusti 2010 (bil. 4). Det är uppenbart att nya uppgifter har tillkommit vid konsultationen, men något yttrande har inte upprättats och den försäkrade har inte tagit del av ställda frågor, namn på rådgivare etc. enligt vad som redogjorts för ovan.

Slutsatser

Det kan konstateras att Försäkringskassan själv anger att principerna om dokumentations- och kommuniceringsskyldighet är viktiga för att upprätthålla rättssäkerheten och att riktlinjerna i vägledningen ger ledning för hur förfarandet med muntliga konsultationer ska gå till. Dessa principer följs emellertid inte i praktiken.

- Det är mycket svårt, för att inte säga omöjligt, för den försäkrade att bemöta uppgifterna som kommer fram vid konsultationerna eller att ens veta om rådgivaren uttalat sig i det enskilda ärendet eller generellt och varit positiv eller negativ.
- Försäkringskassan gör själv bedömningen av om nya uppgifter tillförts ärendet. Skriftliga yttranden förekommer sällan, trots att sådana vid minsta oklarhet om nya uppgifter har tillkommit ska upprättas.
- Avsaknaden av dokumentation vid muntliga konsultationer bidrar till bristande beslutsmotiveringar.
- Försäkringskassan liknar konsultationerna vid ett samtal med en kollega trots att det snarast handlar om förfrågan till sakkunnig.
- Försäkringskassan åberopar ofta i domstol vad som kommit fram vid en muntlig konsultation, detta alltså utan att uppgifterna dokumenterats eller kunnat bemötas av den enskilde.

Mot denna bakgrund finns stor risk för att rättssäkerheten under ärendets gång åsidosätts och förfarandet med muntliga gruppkonsultationer bör allvarligt kunna ifrågasättas.

Försäkringskassan gavs möjlighet att kommentera det som Ulf Björk anfört och anförde i ett yttrande den 25 november 2011 följande.

Med anledning av detta vill Försäkringskassan i första hand hänvisa till vad som anförs i myndighetens yttrande den 30 september 2011. Försäkringskassan vill i sammanhanget särskilt lyfta fram följande. I det aktuella avsnittet i Försäkringskassans vägledning (2004:2) redovisas myndighetens skyldighet att dokumentera uppgifter som har betydelse för ärendet samt myndighetens kommuniceringsskyldighet. Det anges också att det ibland kan vara svårt att avgöra om något nytt tillförts ärendet och att handläggaren vid osäkerhet ska begära ett skriftligt yttrande av den försäkringsmedicinska rådgivaren. Det framgår även att handläggaren i de fall ett yttrande inte hämtas in är skyldig att dokumentera sådana uppgifter som den försäkringsmedicinske rådgivaren muntligen lämnar vid konsultationstillfället och som innebär att något tillförs som har betydelse för ärendet. Sådana uppgifter ska i förekommande fall kommuniceras.

Om ett ärende tillförts uppgifter utan att dessa har dokumenterats så är det naturligtvis mycket otillfredsställande. Om dokumentation saknas ligger det dock i sakens natur att det är svårt att avgöra om ärendet tillförts uppgifter som borde ha dokumenterats.

Något som är synnerligen allvarligt är om det förekommer uppgifter (t.ex. inkomna handlingar eller anteckningar i journal) som har betydelse för ärendet men som i strid med kommuniceringsskyldigheten inte kommunicerats.

När det gäller bilaga 1 i Ulf Björks skrivelse finns det inget som visar att de anteckningar som handläggaren gjort den 20 april 2011 är andra än handläggarens egna bedömningar och de omfattas därför inte av kommuniceringsskyldigheten.

Otillräckligt motiverade beslut är en brist i sig vilket dock saknar betydelse för frågan om Försäkringskassans skyldighet att dokumentera vad som sägs vid en försäkringsmedicinsk gruppkonsultation.

När det gäller frågan om Försäkringskassans åberopande i domstolsprocessen av uppgifter som muntligen tillförts ärendet vid konsultationer så utgörs den förvaltningsrättsliga bristen i förekommande fall – som nämns ovan – av att Försäkringskassan vid handläggningen av ärendet hos myndigheten brustit i kommuniceringsskyldigheten. Bristande kommunikation är synnerligen allvarligt men innebär dock inte att myndigheten rättsligt är förhindrad att åberopa uppgiften i domstolsprocessen. Den enskilde får då i processen ta del av samt möjlighet att yttra sig över uppgiften. Det är inte ovanligt att parter i processen åberopar uppgifter som inte förekommit tidigare i handläggningen av grundärendet hos myndigheten.

Ulf Björk kommenterade yttrandet den 1 februari 2012 och anförde, genom förbundsjuristen Magnus Eriksson, följande.

Försäkringskassan fokuserar i sitt yttrande på att brister i dokumentations- och kommuniceringsskyldighet är allvarliga, men verkar betrakta dessa som brister i enskilda ärenden snarare än generella risker som uppkommer genom det nu aktuella förfarandet med muntliga konsultationer med försäkringsmedicinska rådgivare.

Osäkerheten, som är i det närmaste omöjlig för en försäkrad att komma till rätta med, beror på att försäkringsmedicinsk rådgivare har tillfrågats muntligen i stället för i skrift. Försäkringskassan menar att det i ett av exemplen som jag har presenterat endast är fråga om handläggarens bedömning. Eftersom bedömningen blir en helomvändning efter att försäkringsmedicinsk rådgivare har konsulterats muntligen och inget annat har tillkommit eller förändrats menar jag fortfarande att det är sannolikt att uppgifter har tillkommit utan att ha kommunicerats, men också att det främsta problemet är att det inte går att kontrollera den saken, just eftersom dokumentation saknas. Den osäkerhet som här uppkommer får den försäkrade i nuläget bära risken för och det är en generell problematik som uppkommer genom förfarandet med muntliga gruppkonsultationer.

Nytt exempelärende

Jag vill vidare komplettera med ytterligare ett exempelärende på hur förfarandet med muntliga konsultationer är problematiskt och måste anses hota rättssäkerheten.

I ärendet, som rör avslag på begäran om sjukpenning, finns inget skriftligt yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare. Däremot anges i Försäkringskassans journaler, anteckning från den 7 oktober 2010 att rådgivare har tillfrågats och gjort bedömningen att rätt till sjukpenning inte föreligger. Trots att detta alltså utgör en bedömning i det enskilda ärendet, och nya uppgifter av betydelse för ärendet definitivt har tillkommit, har något

skriftligt yttrande inte upprättats. Inte heller journalanteckningen har kommunicerats med den enskilde som alltså inte har vetat om att konsultation har ägt rum, vad som har sagts etc. Det kan konstateras att denna anteckning från journalerna i förvaltningsrätten tillmättes bevisvärde och att den försäkrades överklagande avslogs.

Det bör tilläggas att detta endast är ett exempel från de ärenden som jag som förbundsjurist får på mitt bord att driva, således en ytterst liten del av de ärenden som förekommer i Försäkringskassans hantering. I takt med att användandet av anonyma muntliga konsultationer har ökat har också denna typ av ärenden, där gruppkonsultationer används och Försäkringskassans egen vägledning inte följs, ökat.

Avslutande kommentarer

Försäkringskassan anger i sitt yttrande att det ligger i sakens natur att det är svårt att avgöra om ärendet tillförts uppgifter som borde ha dokumenterats. Det är riktigt, och en stor del av själva problematiken med muntliga konsultationer och det främsta skälet till att denna anmälan till JO görs. Eftersom det är svårt att avgöra detta, och eftersom det är Försäkringskassan som gör denna bedömning, måste risken för att uppgifter som tillför något inte dokumenteras anses vara mycket stor. Ett förfarande där en försäkringsmedicinsk rådgivare i stället alltid upprättar ett skriftlig yttrande efter att ha tillfrågats skulle i det närmaste eliminera denna problematik.

Efter att ha beretts tillfälle att kommentera det som Ulf Björk anfört yttrade Försäkringskassan den 27 februari 2012 följande.

Försäkringskassan vill återigen framhålla att arbetssättet med försäkringsmedicinsk handledning i grupp syftar till att ge handläggarna fördjupad kunskap inom det försäkringsmedicinska området och därmed förutsättningar att fatta självständiga och väl underbyggda beslut.

Försäkringskassan är dock medveten om att försäkringsmedicinsk handledning i grupp är ett arbetssätt som ständigt kan och bör utvecklas. Uppföljning, utvärdering och utveckling sker därför inom ramen för myndighetens kontinuerliga arbete.

Försäkringskassan hänvisar i övrigt till vad som anförs i myndighetens tidigare yttranden den 30 september och 25 november 2011.

Ulf Björk gavs tillfälle att kommentera Försäkringskassans yttrande.

I ett beslut den 27 februari 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Rättslig reglering

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:233), FL, ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

En sökande, klagande eller annan part har, enligt 16 § FL, rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av 17 § FL följer att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot

någon enskild. Myndigheten får dock i särskilt angivna undantagsfall avgöra ärendet utan att så har skett, t.ex. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga. Det är myndigheten som bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

I 20 § FL stadgas att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Bedömning

Allmänt om de aktuella bestämmelserna i förvaltningslagen

Som framgår av 15 § FL är en myndighet skyldig att dokumentera uppgifter som kan ha betydelse för ärendets utgång. Förvaltningslagens krav utgör emellertid endast en minimistandard. Enligt praxis bör också uppgifter som rör ärendets gång, t.ex. kontakter med parter, andra personer eller myndigheter, antecknas. Att så är fallet har JO konstaterat ett flertal gånger, bl.a. i ett beslut den 3 mars 2005 (dnr 4922-2003) där JO fann att det vid ett sammanträffande mellan en myndighet och en enskild inte hade avhandlats frågor av betydelse för den sakliga utgången men att myndigheten, trots att någon skyldighet enligt 15 § FL inte förelåg, lämpligen borde ha antecknat att sammanträffandet hade ägt rum och översiktligt redogjort för vad som avhandlats. JO har i andra sammanhang även uttalat att en god dokumentation också bör omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden (se t.ex. JO:s beslut den 10 november 2011, dnr 5206-2010).

Dokumentationsskyldigheten utgör grunden för en rad andra förvaltningsrättsliga regler som tillsammans syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. En god dokumentation är t.ex. en förutsättning för att den enskilde ska kunna utöva den rätt till partsinsyn som regleras i 16 § FL. Rätten till partsinsyn gör det möjligt för parten att ta del av det utredningsunderlag som finns i ett ärende och därigenom själv kunna bevaka sina intressen. Bestämmelserna om partsinsyn sträcker sig längre än tryckfrihetsförordningens regler eftersom de omfattar även annat utredningsmaterial än allmänna handlingar. Det avgörande är i stället om materialet har tillförts ärendet.

Att dokumentationsskyldigheten efterlevs är också nödvändigt för att myndigheten ska kunna uppfylla den kommunikationsplikt som följer av 17 § FL. Kommuniceringsförfarandet ger den enskilde möjlighet att komplettera och kommentera utredningen, vilket minskar risken för felaktiga beslut. Kommunikationsplikten är av oerhört stor betydelse, både för att parten ska få komma till tals innan ärendet avgörs och för att myndigheten ska få ett tillförlitligt beslutsunderlag.

Som framgår av 20 § FL måste ett beslut som går den enskilde emot vara motiverat. Motiveringsskyldigheten syftar bl.a. till att garantera en saklig och enhetlig prövning. Motiveringar gör det också lättare för den enskilde att kontrollera om beslutet är riktigt och att göra en bedömning av om det lönar sig att överklaga. Det finns också ett nära samband mellan beslutsmotivering och kommunikation på det sättet att vad som behöver sägas i motiveringen till stor del beror på vad som redan gjorts känt genom kommunicering. De omständigheter som har varit avgörande för beslutet ska dock alltid framgå av beslutsmotiveringen.

Dokumentations- och kommunikationsskyldigheten har även stor betydelse för det allmänna förtroendet för myndigheten. Även motiveringskravet fyller en sådan funktion. Brister i dessa avseenden leder lätt till misstro och spekulationer om att myndigheten verkar i det fördolda.

Försäkringsmedicinska gruppkonsultationer i relation till förvaltningslagen

Vid en försäkringsmedicinsk gruppkonsultation presenterar handläggaren sin fråga muntligt och får ett muntligt svar. Enligt Försäkringskassans vägledning (2004:2) och det däri inkluderade metodstödet om försäkringsmedicinsk gruppkonsultation kan det undantagsvis behövas ett skriftligt yttrande. Det är handläggarens uppgift att avgöra om det finns ett sådant behov och i så fall begära att den försäkringsmedicinska rådgivaren utfärdar ett skriftligt yttrande. Om något skriftligt yttrande inte begärs ska handläggaren inte i något sammanhang – varken i journal, beslut eller samtal med den försäkrade – hänvisa till vad som sagts vid gruppkonsultationen. Handläggaren ska i dessa fall endast dokumentera vad han eller hon beslutar sig för att göra efter konsultationen, dvs. vad som blir nästa steg i handläggningen. Enligt metodstödet ska handläggaren alltså – i motsats till vad Försäkringskassan anför i sitt yttrande den 25 november 2011 (se ovan) – inte dokumentera vad som sagts under gruppkonsultationen (se s. 316, 318 och 321 i vägledningen). För att möjliggöra kvalitetskontroller dokumenteras däremot alltid om och när en gruppkonsultation har skett.

Jag tar del av ett relativt stort antal av Försäkringskassans akter i min tillsynsverksamhet. Det sker dels i samband med inspektioner, dels i samband med utredning av anmälningsärenden. Jag har i dessa sammanhang lagt märke till att det är vanligt med journalanteckningar som anger att en gruppkonsultation har ägt rum utan att något skriftligt yttrande har begärts. Jag har också noterat, främst genom att ta del av anmälningar från enskilda som tagit del av sin akt (dvs. utövat sin rätt till partsinsyn), att avsaknaden av dokumentation om vad som framkommit vid angivna gruppkonsultationer skapar osäkerhet och misstro mot myndigheten. Jag har förståelse för det.

I detta sammanhang vill jag också tillägga att jag inte delar Försäkringskassans uppfattning att de försäkringsmedicinska gruppkonsultationerna kan jämföras med att be en mer erfaren kollega om råd. Den försäkringsmedicinska rådgivaren är sakkunnig inom ett annat område än Försäkringskassans handläggare; situationen är därför snarare att jämföra med inhämtande av just ett sakkunnigutlåtande.

Jag har tagit del av Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) rapport (2011:11) om gruppkonsultationer. Som anmälaren redogör för uppfattar ISF syftet med gruppkonsultationerna som oklart. Gruppkonsultationerna ska ge handläggarna både generell kunskap och stöd i det enskilda ärendet. ISF anser att det finns en risk att det uppstår en konflikt mellan de båda syftena (s. 30). För egen del finner jag att den till synes oklara skiljelinjen mellan generell utbildning och konsultation i ett enskilt ärende även leder till oklarheter i fråga om vad som behöver dokumenteras och kommuniceras.

Av nämnda rapport framgår vidare att såväl en av Försäkringskassan genomförd enkätstudie som ISF:s egna studier visar att handläggare och försäkringsspecialister hos kassan anser att skriftliga yttranden inte förekommer så ofta som de borde (se s. 15 och 26). Jag har även tagit del av en annan, nyligen publicerad, rapport från ISF som bekräftar att denna åsikt delas av personalen vid Försäkringskassans omprövningsenheter. Vid intervjuer med omprövningshandläggarna framkom att de gärna ville se fler skriftliga yttranden från en försäkringsmedicinsk rådgivare redan i grundbesluten. En anledning till detta var att de kände osäkerhet om vad som framkommit vid de gruppkonsultationer som genomförts i grundorganisationen och vilket underlag som förevisats där (se ISF 2013:1, s. 69).

Uppfattningen att skriftliga yttranden ofta saknas där de borde ha funnits uttrycks även av Ulf Björk. I sin anmälan ger han flera exempel på sådana situationer. Jag har valt att utveckla tre av dessa nedan.

I ett av de fall som Ulf Björk beskriver (se bil. 2 till yttrandet den 31 oktober 2011) anför Försäkringskassan, i sitt överklagande till kammarrätten, att ärendet vid två tillfällen har varit föremål för försäkringsmedicinsk gruppkonsultation och att det *”då har konstaterats att yrselbesvären inte är helt klarlagda och att nu aktuella underlag inte beskriver några depressiva besvär. Som funktionsnedsättningar beskrivs att N.N. har svårt att klara rörliga arbetsuppgifter som kräver kraftansträngning. Med ett arbete som tar hänsyn till detta och inte innehåller dynamiska moment, bedömdes hon klara av att arbeta i tre fjärdedels omfattning”*. Dessa uppgifter har varken dokumenterats eller kommunicerats med den försäkrade trots att den försäkringsmedicinska rådgivaren uppenbarligen har uttalat en åsikt vilken har varit av betydelse för bedömningen i ärendet.

I ett annat av de exempel (se bil. 3 till yttrandet den 31 oktober 2011) som Ulf Björk ger har Försäkringskassan, också här i ett överklagande till kammarrätten, anfört att det vid en försäkringsmedicinsk gruppkonsultation framkom bl.a. att *”N.N:s spelberoende ännu inte är behandlat och att sådan behandling behövs under lång tid. Behandling motsvarande ett tolvstegsprogram finns att tillgå (– – –). Vidare framkom vid konsultationen att ett spelberoende sekundärt kan utlösa ångestproblematik och social fobi, men ångestproblematiken utgör inte någon allvarlig sjukdom och social fobi är behandlingsbart”*. Uppgifterna varken dokumenterades eller kommunicerades trots att de hade tillfört det enskilda ärendet medicinska kunskaper som sannolikt haft betydelse för bedömningen i ärendet.

I sitt yttrande den 1 februari 2012 tar Ulf Björk upp ännu ett exempel. Av de till yttrandet bilagda handlingarna framgår att Försäkringskassans hand-

läggare efter en försäkringsmedicinsk gruppkonsultation gjorde följande journalanteckning. *”Frågeställning: Är funktionsförmågan nedsatt till någon del utifrån de medicinska underlagen? Svar: De medicinska underlagen styrker inte nedsatt funktionsförmåga till någon del.”* Något skriftligt yttrande begärdes inte, och journalanteckningen kommunicerades inte heller med den försäkrade. Kort efter gruppkonsultationen beslutade Försäkringskassan att inte bevilja sjukpenning. Den försäkrade begärde omprövning och överklagade därefter omprövningsbeslutet. Såvitt framgår kom den försäkringsmedicinska rådgivarens uttalande inte till den försäkrades kännedom förrän genom förvaltningsrättens dom, där det återgavs och lades till grund för ett avslagsbeslut.

I det metodstöd (Försäkringskassans vägledning [2004:2] s. 316 f.) som Försäkringskassan refererar till i sitt remissvar framhåller myndigheten vikten av att bestämmelserna i 15–17 §§ FL efterföljs. Det framgår tydligt att handläggningen inte får ske utan att den försäkrade har insyn i ärendet och får veta vad som ligger till grund för beslutet. Vidare framgår att med ”nya uppgifter i ärendet” inte menas bara rena faktauppgifter i det enskilda fallet utan även generell kunskap som tillförs av den försäkringsmedicinska rådgivaren och som har betydelse i ärendet. I metodstödet uttalas också att handläggaren, för det fall det är oklart om något nytt har tillförts i ärendet, ska begära ett skriftligt yttrande. Instruktionerna i metodstödet borde, enligt min uppfattning, rimligen leda till dokumentation – och påföljande kommunicering – i flertalet av de ärenden som blir föremål för försäkringsmedicinsk gruppkonsultation. Det som i ISF:s rapport har framkommit om frekvensen av skriftliga yttranden leder, tillsammans med det som anmälaren för fram och det som jag själv har erfarit i min tillsynsverksamhet, emellertid till att jag inte kan dra någon annan slutsats än att metodstödet långt ifrån alltid följs i praktiken. Detta leder till att grundläggande förvaltningsrättsliga bestämmelser om framför allt dokumentation, partsinsyn och kommunicering sätts ur spel.

Att de grundläggande rättssäkerhetsgarantierna blir verkningslösa genom underlåten dokumentation och kommunicering hos myndigheten kan även få konsekvenser i en senare domstolsprövning. Jag har ovan redogjort för några av Ulf Björks exempel. I ett av dem hade uppgifter från en försäkringsmedicinsk gruppkonsultation antecknats i journalen men inte kommunicerats. Uppgifterna i fråga tillmättes bevisvärde i en senare domstolsprocess. I de två övriga exemplen hade uppgifter som dessförinnan varken dokumenterats eller kommunicerats med den försäkrade åberopats i domstolsprocessen. Som Försäkringskassan anför föreligger det visserligen inte något hinder mot att i domstol åberopa uppgifter som tidigare varken varit dokumenterade eller kommunicerade. I en sådan situation måste emellertid domstolen ta ställning till om den formella brist som detta utgör bör föranleda återförvisning till Försäkringskassan, med förlängd handläggningstid och andra effektivitetsförluster som följd. En annan sida av saken är att om Försäkringskassan presenterar uppgifter först under domstolsprocessen, så har den försäkrade begränsade möjligheter att bemöta dessa. Ett sådant förfaringssätt är därför, enligt min uppfattning, direkt olämpligt.

Sammanfattande slutsatser

Jag vill börja med att återknyta till det som tidigare anförts om den försäkringsmedicinska gruppkonsultationens dubbla funktion dels som generell kunskapsförstärkare, dels som stöttande och rådgivande i det enskilda ärendet. Syftet att öka handläggarnas generella kunskaper i försäkringsmedicinska frågor är naturligtvis lovvärt, och gruppkonsultationerna fyller säkert sitt ändamål i detta avseende. När det gäller den andra delen – konsultation utifrån specifika frågor knutna till ett enskilt fall – är jag däremot ytterst tveksam till den metod som används. Utredningen i ärendet visar att det, i de fall någon dokumentation över huvud taget görs, förekommer olika varianter i fråga om vem som gör den och hur uppgifterna därefter hanteras. Jag har mot bakgrund av utredningen i ärendet och till följd av sådant som jag själv noterat i andra ärenden funnit att Försäkringskassans metodstöd för det aktuella området inte följs i praktiken och att detta medför att bestämmelserna i 15–17 §§ förvaltningslagen åsidosätts. Gränsdragningsproblemen och osäkerheten kring vad som ska dokumenteras är enligt min mening så omfattande att det finns en påtaglig risk för motsvarande problem även om Försäkringskassans personal lägger sig vinn om att följa metodstödet. Försäkringsmedicinska gruppkonsultationer lämpar sig därför över huvud taget inte för konsultationer i enskilda ärenden. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt inte heller acceptabelt att Försäkringskassan använder en metod som allmänheten inte känner förtroende för. Min uppfattning är således att Försäkringskassan alltid bör använda sig av ett skriftligt förfarande när den försäkringsmedicinska rådgivaren i faktisk mening konsulteras för råd och stöd i ett enskilt ärende. Med ”i faktisk mening konsulteras för råd och stöd i ett enskilt ärende” avser jag självfallet inte situationer där fråga och svar är helt oberoende av det enskilda ärendet, som t.ex. då den försäkringsmedicinska rådgivaren endast tillfrågas om betydelsen av en medicinsk term.

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

Fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut

(Dnr 5813-2012)

Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att det är frivilligt för den enskilde att ansöka om och ta emot socialförsäkringsförmåner liksom det står den enskilde fritt att när som helst återkalla en ansökan. Det anses inte heller finnas skäl som talar mot möjligheten att på den försäkrades begäran upphäva ett beslut för framtiden. Det är först beträffande redan verkställda gynnande beslut som svårigheterna uppstår. ChefsJO konstaterar att många av de beslut som Försäkringskassan fattar dels påverkar tredje man, dels får samhälleliga konsekvenser och att effekterna kan vara svåröverskådliga. ChefsJO uttalar vidare att Försäkringskassan inte har någon skyldighet att bifalla en begäran om återkallelse av ett redan verkställt gynnande beslut men att det, så länge inget motstående intresse förbigås, inte heller finns något rättsligt hinder mot att återkalla ett sådant beslut. Med hänsyn till framför allt socialförsäkringssystemets komplexitet, det stora antal ärenden som Försäkringskassan har att hantera och vikten av att lika fall behandlas lika, är det dock chefsJO:s uppfattning att myndigheten bör ha som rutin att inte bifalla en begäran om återkallelse av ett redan verkställt gynnande beslut.

Initiativet

I ett klagomålsärende hos JO (dnr 5964-2011 med beslutsdatum den 26 oktober 2012) framkom att en försäkrad begärt att Försäkringskassan skulle återta ett beslut om föräldrapenning som redan hade betalats ut, för att i stället göra det möjligt för den andra föräldern att erhålla ersättning för de aktuella dagarna. Av utredningen i ärendet framgick att Försäkringskassan hade hänvisat den försäkrade till att begära omprövning av beslutet att bevilja henne föräldrapenning. I sitt remissvar anförde myndigheten att någon sådan hänvisning inte skulle ha gjorts då ”Försäkringskassan normalt saknar möjlighet att ändra ett sådant gynnande beslut”.

Med anledning av den fråga som därmed väcktes beslutade chefsJO att inom ramen för ett initiativärende utreda vilka möjligheter Försäkringskassan har att – på den försäkrades begäran – återta ett beslut som har inneburit bifall till den försäkrades ansökan.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att i generella termer yttra sig över hur och med vilket rättsligt stöd en försäkrads begäran om återtagande av ett bifallsbeslut hanteras av myndigheten. I ett remissvar den 5 april 2013 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

Inledning

Det följer av fast praxis att myndigheter i princip kan ändra såväl betungande som gynnande beslut i gynnande riktning. Detta kan göras formlöst under förutsättning att det inte kommer i konflikt med någon annans intresse (jfr t.ex. Hellners T., Malmqvist B., Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, s. 356 f.)

När det gäller socialförsäkringsförmåner anser Försäkringskassan att den som beviljats en förmån när som helst kan begära att förmånen inte längre ska betalas ut. Det är en förvaltningsrättslig grundsats att det är frivilligt för enskilda att vända sig till myndigheter för att ansöka om förmåner. Av detta följer att man kan återta en inlämnad ansökan vilket då leder till att myndigheten avskriver ansökningsärendet. På samma grund kan enskild också alltid avsäga sig en beviljad socialförsäkringsförmån. Vid en sådan begäran från den försäkrade upphäver Försäkringskassan beslutet om rätt till förmånen och upphör med utbetalningarna.

Det krävs alltså inte någon prövning utifrån några specifika lagrum eller i övrigt att några rättsliga förutsättningar är uppfyllda för att Försäkringskassan på den enskildes begäran ska upphäva ett beslut om rätt till en förmån. (Jfr RÅ 1997 not. 128).

Den svåra frågan är dock i vilken mån det är möjligt för Försäkringskassan att på den försäkrades begäran återta ett gynnande beslut som är verkställt för förfluten tid. Följden skulle då bli att den försäkrade ska återbetala ersättningen alternativt få en förmån utbytt mot en annan.

Försäkringskassan lämnar i den delen nedanstående redogörelse.

Aktuellt regelverk, rättspraxis och uttalanden i doktrinen

En myndighet anses som huvudregel inte kunna ändra gynnande beslut till nackdel för den enskilde parten.

Enligt praxis finns det tre grunder som utgör undantag från huvudregeln. Den första är att den enskilde *vilselett* myndigheten, den andra är om det finns s.k. *tvingande säkerhetsskäl* och den tredje är om det finns *återkallelseförbehåll* i beslutet eller i de bestämmelser som beslutet grundas på. En fjärde grund har dock börjat skönjas i praxis. I rättsfallet RÅ 2000 ref. 16 uttalade domstolen avseende *fortlöpande bistånd utan angiven tidsbegränsning* att skälen för omprövning kan vara så starka – t.ex. ett väsentligt ändrat biståndsbehov – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. Det måste dock avse ändringar av sådana förhållanden som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet.

Syftet med förhållningssättet att gynnande förvaltningsbeslut vinner negativ rättskraft är i första hand hänsyn till den enskildes rättstrygghet men även hänsyn till förtroendet för det allmänna.

För Försäkringskassans del finns de uttryckliga bestämmelserna om ändring och omprövning i 113 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Bestämmelserna om ändring i 113 kap. 3–6 §§ SFB förutsätter att beslutet ska vara behäftat med vissa kvalificerade felaktigheter – bl.a. att beslutet var felaktigt när det fattades – för att myndigheten ska vara skyldig att ändra beslutet. Omprövning med stöd av 113 kap. 7 och 8 §§ SFB innebär en förutsättningslös prövning utifrån den klagande partens yrkande. Frågan är om en part med stöd i de principer som anges under föregående rubrik kan få ett beslut som han eller hon är missnöjd med och som redan är verkställt återtaget av Försäkringskassan?

Kammarrätten i Göteborg har meddelat en dom som är intressant i det här sammanhanget. Försäkringskassan hade på en förälders begäran bevil-

jat och betalat ut föräldrapenning på lägstanivå. Föräldern begärde omprövning av besluten/utbetalningarna. Föräldern menade att hon missförstått kopplingen mellan föräldrapenning och vårdnadsbidrag och om hon känt till detta hade hon inte sökt föräldrapenning i den omfattning som hon gjort.

Försäkringskassan fann vid omprövningen att besluten varit korrekta och att det inte fanns någon laglig möjlighet för föräldern att återlämna korrekt utbetalad ersättning. Föräldern överklagade omprövningsbesluten till länsrätten och yrkade att de utbetalade lägstanivådagarna skulle ändras till dagar på sjukpenningnivå. Länsrätten konstaterade att det inte finns någon reglering av rätten att ändra tidigare, korrekt utbetalad ersättning. Fr.o.m. dag 181 kan föräldrapenningdagar på sjukpenningnivån varvas med dagar enligt lägstanivå och enligt domstolen torde det därför vara upp till en förälder att välja enligt vilken nivå föräldrapenningen ska betalas ut. Länsrätten ansåg därför att Försäkringskassans beslut skulle upphävas och att det ankom på myndigheten att utreda i vilken mån föräldern hade sjukpenningnivådagar att förfoga över. Försäkringskassan överklagade domen till kammarrätten som uttalade att sedan Försäkringskassan betalat ut en ersättning i enlighet med en ansökan saknas möjlighet för den enskilde att återta sin ansökan eller ändra den till att i stället avse föräldrapenning enligt sjukpenningnivå. (Kammarrätten i Göteborgs dom den 1 december 2009, mål nr 3990-09)

I doktrinen har frågan berörts av Ole Westerberg i Rättskraft i förvaltningsrätten (Stockholm 1951). Han talar där om samtycke av den gynnade till återkallelse av beslut. Inledningsvis uttalar Westerberg som sin uppfattning att gynnande beslut i princip kan återkallas med den enskildes medgivande förutsatt att det endast är den gynnades intresse som är engagerat i återkallelsefrågan. Men om andras, samhällets eller tredje mans intressen är engagerade, vare sig detta tagit sig uttryck i författningsbestämmelser om återkallelse eller inte, bör en återkallelse inte grundas på den gynnades samtycke eftersom den gynnade inte kan antas disponera över andras intressen. (Westerberg, s. 440–445)

Westerberg utvecklar därefter frågan om en myndighets återkallelse av ett beslut endast kan gälla framåt i tiden eller även kan gälla tid dessförinnan – i yttersta fall fr.o.m. den tidpunkt då det återkallade beslutet fattades. Enligt Westerberg är det möjligt för en myndighet att på den enskildes begäran återta ett beslut även för förfluten tid. Det bör dock utifrån hans resonemang inte vara möjligt om återtagandet kommer i konflikt med andras, samhällets eller tredje parts intressen. (Westerberg, s. 456-461)

Försäkringskassans slutsatser

Det är rättsligt oproblematiskt att för tid framåt gå en enskild till mötes när denne begär ett återtagande av ett bifallsbeslut som föregåtts av en ansökan.

För redan verkställda beslut/utbetalningar anser Försäkringskassan att det står klart att det inte finns någon rättslig *skyldighet* att gå den enskilde till mötes med resultat att utbetalad ersättning betalas tillbaka alternativt att en förmån byts ut mot en annan (jfr det ovan redovisade kammarrättsavgörandet). Det kan dock diskuteras om det finns en *möjlighet* att göra det. Om det är utrett att ett återtagande inte kommer i konflikt med andras, samhällets eller tredje parts, intressen bör det enligt Försäkringskassans uppfattning inte finnas något rättsligt *hinder* mot att gå den enskilde till mötes med en begäran om återtagande. I vissa fall har en beviljad och verkställd utbetalning emellertid tydliga återverkningar t.ex. vad avser andra förmåner, den sjukpenninggrundande inkomsten, inkomstbeskattningen samt rätten till föräldraledighet gentemot arbetsgivaren. I andra

fall kan effekterna vara svåröverblickbara. Detta gör att det är Försäkringskassans uppfattning att dessa fall som regel måste hanteras i enlighet med slutsatsen i det ovan nämnda kammarrättsavgörandet, det vill säga att ersättning som på ett korrekt sätt har betalats ut inte återtas. En begäran om att ett beslut återtas för förfluten tid ska i dessa fall avslås genom ett formellt beslut.

Det kan emellertid inte uteslutas att det i mycket speciella undantagsfall står klart att ett återtagande inte får några negativa konsekvenser för andra, samhället eller tredje part och att en aktuell begäran vid sådana förhållanden skulle kunna bifallas.

Den aktuella situationen har hittills inte behandlats i Försäkringskassans vägledningar eller andra produkter. Utan att kunna presentera några siffror är det emellertid Försäkringskassans antagande att situationen inte kan sägas vara vanligt förekommande.

I ett beslut den 15 maj 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Återkallelse/ändring på Försäkringskassans eget initiativ

Innan ett beslutsdokument blir allmän handling, dvs. vanligen före expedieringen, är Försäkringskassan oförhindrad att ändra sitt ställningstagande i vilken riktning som helst. JO har tidigare utvecklat frågan om vad som utgör Försäkringskassans beslutsdokument och vilken betydelse det får för ändringsmöjligheterna (se t.ex. JO 2012/13 s. 367).

För förvaltningsbeslut i allmänhet gäller följande. I samband med att ett beslut expedieras, eller på annat sätt meddelas, begränsas myndighetens möjligheter att ändra sig. Vissa beslut blir orubbliga (vinner negativ rättskraft). Beträffande det stora flertalet beslut kan emellertid inte någon generell orubblighetsprincip slås fast. Huruvida återkallelse eller ändring är fortsatt möjlig beror på beslutets innebörd. Ett avslagsbeslut binder normalt sett inte myndigheten för framtiden. När det gäller gynnande beslut är huvudregeln däremot att de inte kan återkallas eller ändras i negativ riktning. Tre viktiga undantag gäller emellertid. Återkallelse får ske om tvingande säkerhetsskäl föreligger, om beslutet har grundats på vilseledande uppgifter från den enskilde eller om det finns ett återkallelseförbehåll i beslutet. I rättspraxis har väckts frågan om inte också ett fjärde undantag kan vara motiverat, nämligen i fall då beslutet avser en fortlöpande förmån utan någon angiven tidsbegränsning (se bl.a. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 24 uppl., s. 71 f. och Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, 9 uppl., s. 124 f.).

Utöver de ändringsmöjligheter som följer av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna ovan, ger bestämmelserna i 113 kap. 3–6 §§ socialförsäkringsbalken Försäkringskassan vissa möjligheter att på eget initiativ ändra ett redan meddelat beslut.

Återkallelse/ändring på den enskildes begäran

Frågan i detta ärende är vilka möjligheter, eller eventuella skyldigheter, Försäkringskassan har att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett

bifallsbeslut, dvs. ett sådant gynnande beslut som enligt huvudregeln blir orubbligt.

Det kan diskuteras om inte en situation där den enskilde samtycker till eller t.o.m. aktivt begär återkallelse borde utgöra ett femte undantag från principen om gynnande besluts orubblighet. Det kan tyckas självklart att den enskilde ska kunna disponera fritt över sina intressen, åtminstone så länge inte någon utomstående berörs. De trygghetsskäl som enligt huvudregeln förbjuder återkallelse av gynnande beslut gör sig inte gällande på samma sätt när det är den enskilde som är initiativtagaren. Behovet av att kunna räkna med ett besluts beständighet kan emellertid även finnas hos tredje man. Uppfattningen att tredje mans intressen bör beaktas i sammanhanget har, som Försäkringskassan uppmärksammat, även kommit till uttryck i litteraturen där det uttalas att den gynnades samtyckte inte bör kunna läggas till grund för återkallelse av ett beslut som involverar samhällets eller tredje mans intressen. Ytterligare en fråga, som också behandlats i litteraturen, är om en återkallelse av ett gynnande beslut även kan få retroaktiv verkan. Som utgångspunkt får anses gälla att återkallelse med stöd av de i dag vedertagna undantagen inte kan ske med tillbakaverkande effekt. En återkallelse som sker med samtycke har dock ansetts kunna ges retroaktiv verkan, under förutsättning att samtycket omfattar en sådan följd (se Westerberg, Rättskraft i förvaltningsrätten, 1951, s. 444 f. och 461).

Sammanfattande slutsatser

Det är, som Försäkringskassan anför, frivilligt för den enskilde att ansöka om och ta emot socialförsäkringsförmåner. Det står också den enskilde fritt att fram till beslutstidpunkten återkalla en ansökan. Samhälleliga intressen eller behovet av att skydda tredje man hindrar inte heller att ett gynnande beslut upphävs för framtiden. Det är alltså först när den försäkrade begär att ett redan verkställt gynnande beslut ska återtas som svårigheterna uppstår. Att ett beslut om en socialförsäkringsförmån återkallas med retroaktiv verkan innebär i praktiken bl.a. att återbetalning ska ske. Många av de beslut som Försäkringskassan fattar påverkar även tredje man och får också samhälleliga konsekvenser. Effekterna är, som myndigheten påpekar, i vissa fall svåröverskådliga. Enligt min mening bör för övrigt som samhälleliga intressen vägas in sådana praktiska och ekonomiska effekter som en fri ”ångerrätt” skulle innebära för myndigheten. Sammanfattningsvis delar jag Försäkringskassans uppfattning att myndigheten inte har någon skyldighet att bifalla en begäran om återkallelse av ett redan verkställt gynnande beslut men att det inte heller föreligger något rättsligt hinder mot att gå den försäkrade till mötes om det står klart att inget motstående intresse förbigås. Med hänsyn till framför allt socialförsäkringssystemets komplexitet, det stora antal ärenden som Försäkringskassan har att hantera och vikten av att lika fall behandlas lika, är det emellertid min uppfattning att Försäkringskassan bör ha som rutin att inte bifalla en begäran om återkallelse av ett redan verkställt bifallsbeslut.

Försäkringskassan kritiseras för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd riktade mot den betalningsskyldige föräldern

(Dnr 6160-2011)

Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att det stora flertalet av Försäkringskassans beslut om underhållsstöd riktade mot den betalningsskyldige föräldern, är s.k. maskinella beslut med i förväg fastställda rubriker och textfraser. Något utrymme för fritext finns inte. Dessa beslut saknar motiveringsavsnitt och därmed motivering, vilket strider mot förvaltningslagens regler. Försäkringskassan kritiseras för detta. I beslutet redogörs vidare för de motiveringskrav som kan ställas på Försäkringskassans beslut i allmänhet. ChefsJO konstaterar därvid, liksom myndigheten själv har gjort i sitt uppföljningsarbete, att det förekommer vissa generella brister som t.ex. att myndigheten sammanblandar vad som utgör för beslutet avgörande omständigheter med vad som snarast är en allmän beskrivning av ärendet. ChefsJO avser att följa upp Försäkringskassans arbete med att förbättra sina beslutsmotiveringar.

Initiativet

I ett klagomålsärende hos JO (dnr 4623-2011 med beslutsdatum den 23 november 2011) framkom att en försäkrad hade fått två beslut daterade samma dag, ett beslut som angav att hans dotter hade rätt till underhållsstöd och ett beslut som angav vilket månatligt belopp han skulle betala till Försäkringskassan. Beslutet att dottern hade rätt till underhållsstöd saknade motivering men var försett med omprövningshänvisning. Vid telefonsamtal med Försäkringskassan framkom att de båda besluten var maskinellt framställda och formulerade enligt myndighetens mallar.

Med anledning av vad som framkommit beslutade dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt att inom ramen för ett initiativärende utreda frågan om Försäkringskassans beslut om underhållsstöd uppfyller förvaltningslagens krav på motivering.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som framkommit om besluten om underhållsstöd samt att allmänt redogöra för hur myndigheten uppfyller motiveringskravet i övriga ärendeslag.

I ett remissvar den 1 juni 2012 anförde Försäkringskassan följande. (De nämnda bilagorna är ej medtagna här.)

Utredning

Beslut om att bevilja underhållsstöd

Ett beslut om att bevilja underhållsstöd till ett barn under 18 år innebär att underhållsstödet betalas ut till den förälder hos vilken barnet bor – boföräldern. Beviljande av underhållsstöd medför att den förälder som är bi-

dragsskyldig ska betala tillbaka samhällets kostnader för underhållsstödet och denne får då ett beslut om betalningsskyldighet till Försäkringskassan.

När det gäller ärenden om underhållsstöd anges i socialförsäkringsbalken (SFB) att när en ansökan om underhållsstöd kommer in till Försäkringskassan ska Försäkringskassan omedelbart meddela den bidragsskyldige detta. Meddelandet ska innehålla en uppmaning om att den bidragsskyldige inom viss tid ska yttra sig till Försäkringskassan avseende om han eller hon har något att invända mot ansökan eller i övrigt har något att anföra i fråga om betalningsskyldigheten för underhållsstöd (18 kap. 38 § SFB). Ett sådant meddelande innehåller en redogörelse för systemet med underhållsskyldighet, underhållsstöd och betalningsskyldighet samt kriterierna för beviljande av underhållsstöd (se fiktivt exempel, bilaga 1). Meddelandet innehåller också information om vem sökanden är, att sökanden i sin ansökan uppger att barnet/barnen varaktigt bor tillsammans med denne samt att den bidragsskyldige inte betalar underhåll för barnen. Slutligen beskrivs i meddelandet hur Försäkringskassan beräknar de belopp som den bidragsskyldige ska betala till myndigheten.

När beslut fattas i underhållsstödsärendet ska sökanden skriftligen underrättas om beslutet. Beslut om att bevilja underhållsstöd, att fastställa betalningsskyldighet samt beslut avseende avdrag för underhåll ska delges den bidragsskyldige (18 kap. 41 § SFB).

I samband med att den bidragsskyldige får beslutet om beviljande av underhållsstöd, som regel samma dag, får han eller hon också ett beslut om betalningsskyldighet. Det senare beslutet innehåller både motivering och omprövningshänvisning.

Maskinella beslut

Ungefär 90 procent av besluten om att bevilja underhållsstöd och om betalningsskyldighet är maskinella. Detta innebär att handläggaren registrerar vissa uppgifter i systemet och att han eller hon även kan välja mellan olika textfraser. Dessa åtgärder avgör utformningen av det maskinella beslutet. Handläggaren har ingen möjlighet att skriva någon fritext. De maskinella besluten om att bevilja underhållsstöd innehåller en omprövningshänvisning men däremot ingen motivering av beslutet. Däremot innehåller som nämnts ovan de maskinella besluten om betalningsskyldighet alltid såväl motivering som omprövningshänvisning.

Manuella beslut

Ungefär 10 procent av besluten kräver manuell hantering. För detta ändamål har Försäkringskassan manuella mallar i Word, så kallade Wimimallar. Mallarna innehåller rubriker och fraser som är obligatoriska men också avsnitt där det anges att handläggaren ska skriva fritext utifrån omständigheterna i det aktuella ärendet. Beslut till den bidragsskyldige om beviljande av underhållsstöd och beslut om betalningsskyldighet skrivs i samma Wimi-mall. I den motiveras båda besluten.

Beslut inom övriga ärendeslag

Till stöd för utformningen av beslut i försäkringsärenden finns Försäkringskassans riktlinjer (2005:14) Att skriva beslut i Försäkringskassan (se bilaga 2). Riktlinjerna beskriver vilken struktur ett beslut ska ha, vilka rubriker det ska innehålla och vad som ska återges under de olika rubrikerna. De anger också att beslut som går en part emot ska motiveras. Av riktlinjerna framgår också vilka positiva beslut som enligt myndighetens uppfattning lämpligen ska motiveras.

För dagersättningar och vissa andra förmåner får den försäkrade bara ett utbetalningsbesked. I de fall beslutet inte gått den försäkrade emot har själva beslutet i dessa fall dokumenterats och i förekommande fall motiverats i ärendet. Utbetalningsbeskedet innehåller varken motivering eller omprövningshänvisning, eftersom beslutet inte går den försäkrade emot. Om ett beslut om beviljande av en förmån i någon mån går den försäkrade emot så får han eller hon utöver utbetalningsbeskedet också ett beslut som innehåller motivering och omprövningshänvisning.

Beslutsmotiveringarnas kvalitet i manuella beslut

Försäkringskassan arbetar på olika sätt för att de motiveringar som handläggarna skriver i de manuella beslutet ska hålla en god kvalitet.

Riktlinjer

De nyss nämnda riktlinjerna (2005:14) Att skriva beslut i Försäkringskassan är i första hand ett stöd för handläggarna i hur de ska skriva beslut. I avsnitt 5.2.4. finns en särskild redogörelse för hur argumentationen i en motivering bör vara uppbyggd. I ett första steg ska handläggaren redogöra för vilka krav som ska vara uppfyllda för att man ska ha rätt till den sökta förmånen. Därefter ska de relevanta omständigheterna i ärendet beskrivas. Slutligen ska handläggaren förklara vad beslutet innebär för den försäkrade.

Wimi-mallar

Det finns ett stort antal Wimi-mallar speciellt framtagna för Försäkringskassans olika förmåner och för olika typsituationer (beslut, kommuniceringsbrev, kompletteringsbrev m.m.). Wimi-mallar för avslagsbeslut eller andra beslut där en motivering måste finnas med har endast i begränsad omfattning malltexter för beslutsmotivering. Tanken är att handläggaren inte ska ha förvalda texter utan själv formulera beslutsmotiveringen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Mallarna innehåller i regel en hjälptext som beskriver detta.

Kvalitetssäkring

I flera förmånsslag där bedömningsutrymmet är mer betydande t.ex. sjukersättning, livränta och assistansersättning tillämpar Försäkringskassan en särskild beslutsordning. Den särskilda beslutsordningen innebär att ett ärende beslutas av en särskilt utsedd beslutsfattare efter föredragning av en handläggare. Handläggaren utreder ärendet och lämnar över det med förslag till beslut till beslutsfattaren. Att två personer deltar i handläggningen bidrar till att den försäkringsmässiga bedömningen blir mer korrekt och likformig men också till att beslutsmotiveringen har en god kvalitet. I vissa andra förmåner med ett större bedömningsutrymme men där ärendet inte handläggs i den särskilda beslutsordningen (t.ex. sjukpenning) kvalitetssäkrar specialist samtliga ärenden som går parten emot.

Utbildning

Tidigare hade Försäkringskassan en lärarledd utbildning i att skriva beslut. Den är sedan juni 2011 ersatt av webbutbildningen Att skriva på Försäkringskassan. Utbildningen berör allt skrivande i myndigheten men har fokus på formulering av beslut och andra skrivelser till de försäkrade. Hittills har drygt 2000 medarbetare gått utbildningen, vilket är en mycket hög siffra på så kort tid. I utvärderingarna har deltagarna gett den mycket höga

betyg. Försäkringskassan vill också nämna att utbildningen i mars 2012 tilldelades andra pris i kategorin Bästa e-learning vid utdelningen av Swedish Learning Awards.

När det gäller utbildningen av nyanställda läggs särskilt fokus på att skriva beslut. Alla nyanställda har en handledare och sedan januari 2012 finns det ett särskilt handledarstöd kopplat till webbutbildningen Att skriva i Försäkringskassan. I handledarstödet ingår en checklista som ska följas när den nyanställde skriver beslut. Handledaren följer upp besluten utifrån checklistan. Checklistan kan naturligtvis användas av alla handläggare som ett stöd i att skriva beslut. (Handledarstöd inklusive checklista, se bilaga 3).

Uppföljning

I övrigt är beslutsmotiveringar något som följs upp i de löpande kvalitetsuppföljningar som kvalitetsgranskare gör av myndighetens handläggning och beslutsfattande inom de olika förmånerna. Den kvalitetsuppföljningen innebär dock endast att granskaren kontrollerar att beslutsmotivering finns med i de ärenden som gått parten emot. Granskaren gör alltså ingen värdering av beslutsmotiveringarnas kvalitet.

År 2009 gjorde Försäkringskassan en större uppföljning av manuella beslut i myndigheten i rapporten Uppföljning av manuella beslut (se rapporten, bilaga 4). Uppföljningen gällde beslutstyper i sex olika förmånsslag. Rapportens slutsatser var att handläggarna i allt väsentligt följer riktlinjerna (2005:14) för att skriva beslut i Försäkringskassan och riktlinjerna (2005:13) för språket i Försäkringskassan. Man kunde dock konstatera att det förekom avvikelser när det gällde beskrivningen av omständigheterna i ärendet och beslutsmotiveringen. Dessa texter var ibland alltför generella till sin karaktär. I rapporten lämnades följande förslag till åtgärder för att förbättra beslutsbrevens kvalitet:

- En fortsättningsutbildning i att skriva beslut som riktar sig till homogena yrkesroller.
- Wimi-mallarna kompletteras med tydliga instruktioner till skribenten om vad som ska framgå i beslutet utöver de fasta texterna i mallen. Dessutom behövs fler generella formuleringar, till exempel för att beskriva regler.
- Riktlinjerna för att skriva beslut förtydligas för att bli ett bättre redskap för skribenterna.
- Kalkylen till en Ensa-process ska visa att det finns tillräckligt med tid för handläggaren att skriva beslut.
- Regelbunden uppföljning av olika typer av beslut.

Av dessa förslag har Wimi-mallarna utvecklats med fler och bättre hjälptexter och riktlinjerna för att skriva beslut har utvecklats. Några förmånsspecifika utbildningar i att skriva beslut hölls under 2010 och 2011 och det hålls till och från workshops om att skriva beslut för handläggare inom olika förmånsslag. Den tidigare lärarledda utbildningen har som redan nämnts ersatts med den vidareutvecklade webbutbildningen i att skriva i myndigheten.

Som nämns ovan följs besluten löpande upp inom de olika förmånerna. Under 2012 kommer Försäkringskassan också att göra en uppföljning av beslut med fokus på beslutsmotiveringarna motsvarande den bifogade uppföljningen av beslut som gjordes år 2009.

Försäkringskassans slutsatser

Beslut om att bevilja underhållsstöd

I beslut om att bevilja underhållsstöd har den bidragsskyldige partsställning. Ett beslut om att bevilja underhållsstöd måste anses gå den bidragsskyldige emot. Av 20 § FL följer att beslutet ska motiveras om inte någon av de i lagrummet angivna undantagssituationerna är aktuell. Som beskrivits ovan innehåller de maskinella besluten om att bevilja underhållsstöd för närvarande ingen motivering. Detta kan möjligen förklaras av att det finns en författningsreglerad skyldighet att i samband med att ansökan om underhållsstöd kommer in informera den bidragsskyldige om ansökan. I informationen redogörs för kriterierna för att beviljas underhållsstöd, om omständigheterna i det aktuella ärendet och om att Försäkringskassan utifrån detta överväger att besluta om att den bidragsskyldige är betalningsskyldig till Försäkringskassan. I samband med att den bidragsskyldige delges beslutet om underhållsstöd får han eller hon även beslutet om betalningsskyldighet som alltid innehåller en motivering.

Beslutet om att bevilja underhållsstöd är emellertid utan tvekan ett beslut med självständig rättsverkan. Det förhållandet att den bidragsskyldige informeras om ansökan och kriterierna för att beviljas underhållsstöd m.m. innebär inte att någon av undantagssituationerna enligt 20 § FL kan tillämpas. Försäkringskassan avser därför att ändra de maskinella besluten om beviljande av underhållsstöd så att de innehåller en motivering. Målet är att de ska likna de manuella besluten till struktur och innehåll.

Beslut inom övriga ärendeslag

I övrigt uppfyller Försäkringskassans beslut de förvaltningsrättsliga kraven på att beslut som går en part emot ska vara motiverade. I en sådan omfattande verksamhet som Försäkringskassans är det oundvikligt att det i enskilda fall kan förekomma beslut som innehåller motiveringar av sämre kvalitet. Som beskrivningen ovan visar satsar dock Försäkringskassan mycket på att ge handläggare stöd när det gäller utformningen av beslut.

I ett beslut den 18 april 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Allmänt om motiveringsskyldigheten

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Motiveringskravet syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En bra motivering ökar förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det lönar sig att överklaga eller inte. Meningslösa klagomål kan undvikas, och i andra fall hjälper motiveringen parten att bygga upp sitt resonemang. En utebliven eller alltför generell motivering försvårar på motsvarande sätt partens möjligheter att finna argument för sin inställning. Motiveringen får på så sätt även bety-

delse för den överprövande instansen. Väl motiverade beslut är vidare en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet.

För att motiveringen ska fylla sin funktion krävs att den håller en viss kvalitet. Enligt lagtexten ska en motivering innehålla ”de skäl som har bestämt utgången”. Lagen ställer alltså inte krav på detaljerade redogörelser för varje omständighet som har haft betydelse för utgången. Det är de springande punkterna – de omständigheter som har varit avgörande för myndigheternas beslut – som ska redovisas. I kommentaren till förvaltningslagen uttalas att man visserligen inte kan begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar men att beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners och Malmqvist, 3 uppl., s. 237). Det sistnämnda innebär vidare att myndigheten i sin motivering bör bemöta de argument och synpunkter som den enskilde har fört fram t.ex. i samband med kommunicering eller vid begäran om omprövning.

Försäkringskassans beslutsmotiveringar

Allmänt

Vilka krav som kan ställas på en motivering skiftar naturligtvis beroende på beslutets karaktär. Många av de beslut som Försäkringskassan fattar får stor betydelse för den enskildes liv och ekonomi, t.ex. beslut om sjukersättning eller andra försörjningsförmåner. Sådana beslut kräver självfallet utförligare motiveringar än enkla rutinbeslut. Vissa grundläggande krav bör emellertid alltid vara uppfyllda. JO har beträffande vilka krav som kan ställas på Försäkringskassans motiveringar tidigare uttalat att det är den egentliga motiveringen som ska anges och att den föreskrift som den grundar sig på ska återges (JO 2000/01 s. 388). I ärendet i fråga hade Försäkringskassan i ett beslut om avslag på en ansökan om underhållsstöd som enda motivering angett att sökanden inte kommit in med en komplettering. Den egentliga motiveringen – att föräldrarna ansågs sammanbo – hade däremot inte kommit till uttryck i beslutet. Försäkringskassan hade inte heller hänvisat till det lagrum som angav att rätt till underhållsstöd förutsätter att föräldrarna inte bor tillsammans.

Som framgått ovan ska alltså en beslutsmotivering alltid ange vilka rättsregler som tillämpats. Att det däremot inte är tillräckligt att enbart redogöra för innehållet i den tillämpade bestämmelsen har JO tidigare konstaterat. Försäkringskassan hade i ett beslut att inte bevilja en person arbetsskadeersättning som motivering endast angett att ”skälen mot ett samband mellan olycksfallet och de besvär som orsakat arbetsförmågan efter samordningstidens utgång, är betydligt starkare än skälen för ett sådant samband” (dåvarande 2 kap. 2 § lagen om arbetsskadeförsäkring). JO ansåg inte att en sådan motivering kunde godtas om det inte samtidigt klargjordes vilka skäl det var som talade mot ett samband (JO 1981/82 s. 276).

Beslut om underhållsstöd riktade mot den betalningsskyldige föräldern

Mallar och standardformuleringar förekommer i det flesta av Försäkringskassans beslut. Som jag nyligen uttalat (se mitt beslut den 25 mars 2013 i ärendet med dnr 6471-2011) måste emellertid innehållet i dessa anpassas till förhållandena i det enskilda fallet, vilket kräver både noggrannhet och eftertanke från myndighetens sida. När det gäller maskinella beslut är handläggarens möjligheter att påverka textinnehållet starkt begränsade. Desto viktigare är det naturligtvis då att det i förväg fastställda innehållet är korrekt.

De allra flesta av Försäkringskassans beslut att bevilja underhållsstöd riktade mot den betalningsskyldige föräldern är maskinella. Av utredningen i ärendet framgår att dessa inte innehåller något motiveringsavsnitt. Besluten i fråga saknar således motivering, vilket strider mot förvaltningslagens regler. Jag är kritisk till detta. I remissvaret den 1 juni 2012 anges att Försäkringskassan avser att åtgärda bristen. Vid min inspektion av Försäkringskassan, nationellt försäkringscenter (NFC) Malmö den 9–10 april 2013 kunde jag emellertid konstatera att även de maskinella beslut som fattats så sent som i början av april månad saknade motiveringsavsnitt.

Övriga beslut

Efter att ha tagit del av Försäkringskassans riktlinjer (2005:14) Att skriva beslut i Försäkringskassan (bilaga 2), det handledarstöd inklusive checklista som myndigheten hänvisar till (bilaga 3) samt rapporten Uppföljning av manuella beslut (bilaga 4) vill jag anföra följande.

I remissvaret hänvisar Försäkringskassan till sina riktlinjer (2005:14) och anför att handläggaren, när motiveringen byggs upp, i ett första steg ska ”redogöra för vilka krav som ska vara uppfyllda för att man ska ha rätt till den sökta förmånen. Därefter ska de relevanta omständigheterna i ärendet beskrivas. Slutligen ska handläggaren förklara vad beslutet innebär för den försäkrade.” Jag har noterat att det av Försäkringskassans riktlinjer (2005:14) på ett tydligare sätt än i remissvaret framgår att det är de omständigheter som varit avgörande för beslutet, och därmed förklarar varför kraven inte är uppfyllda, som ska ingå i beslutsmotiveringen. Jag har också noterat att det i de aktuella riktlinjerna förtydligas att det inte är tillräckligt att enbart redogöra för innehållet i den tillämpade bestämmelsen.

Jag har vidare lagt märke till att Försäkringskassan i de exempel som ges i handledarstödets checklista (bilaga 3 s. 7) har sammanblandat vad som utgör avgörande omständigheter med vad som snarast är en beskrivning av ärendet. Rapporten Uppföljning av manuella beslut visar att det är vanligt att denna sammanblandning också sker i praktiken (bilaga 4 s. 2). För att det ska vara möjligt för Försäkringskassans personal att uppfylla det viktiga kravet att redogöra för de avgörande omständigheterna, får det naturligtvis inte finnas några oklarheter i fråga om vad som avses därmed. Handledarstödets checklista bör alltså ses över och exemplen skrivas om. Av den nämnda rapporten framgår också att Försäkringskassans beslut om sjukpenning ofta bara innehåller den fasta malltexten ”Du har inte rätt till sjukpenning därför att Försäkringskassan bedömer att din arbetsförmåga inte är nedsatt med minst en fjär-

dedel på grund av sjukdom". En sådan motivering, som endast redogör för innehållet i den tillämpade bestämmelsen, uppfyller inte de grundläggande kraven (se det ovan refererade beslutet JO 1981/82 s. 276). Jag kan tillägga att jag ofta lägger märke till de ovan beskrivna bristerna i min tillsynsverksamhet.

Av remissvaret framgår att Försäkringskassan löpande arbetar med att förbättra sina beslutsmotiveringar och med att följa upp resultatet av sitt arbete. Enligt remissvaret är en ny uppföljningsrapport under arbete. Det har kommit till min kännedom att arbetet med den kommer att slutföras under våren 2013. Jag önskar ta del av rapporten när den har färdigställts samt i förekommande fall även av redogörelsen för vilka åtgärder Försäkringskassan kommer att vidta med anledning av resultatet. Jag har för avsikt att även i övrigt följa utvecklingen av Försäkringskassans arbete med att förbättra sina beslutsmotiveringar.

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bl.a. att vid upprepade tillfällen ha lämnat sekretesskänsliga uppgifter på en telefonsvarare

(Dnr 6471-2011)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan har vid upprepade tillfällen lämnat sekretesskänsliga uppgifter på en telefonsvarare tillhörande den försäkrades familj. I beslutet uttalas att socialförsäkringssekretessen är till för att skydda den enskildes integritet och att uppgifter som omfattas av sekretesskyddet måste hanteras varsamt så att inte obehöriga får del av dem. ChefsJO ser allvarligt på Försäkringskassans agerande i denna del. Försäkringskassan har vidare – även det vid upprepade tillfällen – lämnat felaktig information till den försäkrade. I ett fall berodde den felaktiga informationen på att Försäkringskassan hade använt ett standardiserat brev utan att anpassa innehållet till den försäkrades förhållanden. ChefsJO uttalar i det sammanhanget att standardformuleringar och mallbrev måste individanpassas och att bruket av sådana därför kräver både noggrannhet och eftertanke från myndighetens sida. Det har även förekommit flera andra brister i ärendet, t.ex. långsam handläggning i både grund- och omprövningsärenden. Den sammantagna kritiken mot Försäkringskassan är allvarlig.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 december 2011, klagade L.D.H. på Försäkringskassans handläggning av hennes ärende om sjukpenning. Hon anförde bl.a. att handläggaren i ärendet flera gånger hade lämnat meddelanden som innehöll känsliga uppgifter på familjens röstbrevlåda, att hon hade blivit otrevligt bemött, att handläggningstiden hade varit lång, att hon hade fått felaktig information samt att handläggningen hade varit slarvig i största allmänhet.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som L.D.H. anfört. I ett remissvar den 23 februari 2012 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

Handläggning hos LFC Stockholm Söderort

Sjukpenning betalades ut till L.D.H. under perioden 15 april 2010–den 2 mars 2011.

Utredning av L.D.H:s arbetsförmåga i förhållande till hennes arbete som förskollärare gjordes fortlöpande under perioden. För att kunna göra en fullständig och korrekt bedömning av hennes besvär och hur dessa begränsade hennes förmåga till arbete behövde Försäkringskassan en adekvat dokumentation av hennes hjärtbesvär. En hjärtutredning behövdes för att Försäkringskassan skulle kunna bedöma L.D.H:s arbetsförmåga i förhållande till det egna arbetet eller ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. I avvaktan på resultatet av hjärtutredningen betalades sjukpenning ut.

Resultaten från arbetsprover och ekokardiografi på Globen Heart Center utförd 3 och 12 november 2010 kom Försäkringskassan tillhanda den 4 januari 2011.

Efter genomgång av utredningen bedömde personlig handläggare M.L., som var ansvarig för ärendet och som är namngiven i anmälan till JO, att den medicinska utredningen tillsammans med övrig utredning visade att arbetsförmågan inte var nedsatt med minst 25 procent vare sig i det egna arbetet, annat arbete hos arbetsgivaren eller arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Den 17 januari 2011 meddelade handläggaren L.D.H. sin bedömning på telefonsvarare eftersom hon inte fick personlig kontakt på telefon.

Den 18 januari skickade handläggaren ett informationsbrev om att Försäkringskassan utifrån de underlag som fanns, bedömde att det var tveksamt om L.D.H:s arbetsförmåga var nedsatt i en sådan omfattning att hon kunde få sjukpenning efter den 2 mars.

I brevet informerades L.D.H. om att Försäkringskassan skulle utreda hennes rätt till sjukpenning närmare om det kom in ett nytt medicinskt underlag för tiden efter den 2 mars. Det var dock möjligt att utredningen skulle leda till att Försäkringskassan inte kunde betala någon sjukpenning efter ovanstående datum.

L.D.H. kontaktade handläggaren och ville komplettera sitt ärende med en hjärtutredning på Södersjukhuset från hösten 2008. Utredningen kom in till Försäkringskassan den 20 januari. Handläggaren bedömde att utredningen från Södersjukhuset inte ändrade tidigare ställningstagande och meddelade detta till L.D.H. den 26 januari på telefonsvarare.

Den 27 januari hade handläggaren ett telefonsamtal med L.D.H. som då var införstådd med att hennes sjukpenning skulle upphöra efter den 2 mars.

Den 8 februari skickade handläggaren ett brev för att säkerställa att L.D.H. fick all relevant information. Brevet innehöll dessutom en standardiserad information om att det var viktigt att hon började arbeta eller registrerade sig på Arbetsförmedlingen och aktivt sökte arbete om kommande beslut innebar att L.D.H. inte kunde få sjukpenning. Om hon gjorde det kunde hon behålla sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Om hon inte gjorde det skulle hennes SGI bli 0 kronor. Samtidigt fick L.D.H. möjlighet att lämna sitt samtycke till att hennes läkare skulle ha rätt att läsa beslutet.

L.D.H. skickade in ett sådant samtycke och kom den 22 februari med synpunkter bland annat på att Försäkringskassan inte tagit med behandlande läkares bedömning av hennes arbetsförmåga, bagatelliserat hennes hjärtbesvär samt att informationen om hennes SGI varit felaktig.

Handläggaren svarade henne den 24 februari med ett brev och bekräftade att informationen om SGI varit felaktig och att sjukpenning tidigare hade godkänts i avvaktan på hjärtutredningen hösten 2010.

Handläggarens bedömning var fortfarande att L.D.H:s beskrivna besvär inte satte ned hennes arbetsförmåga vare sig att arbeta heltid i sitt ordinarie arbete eller i arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Hon hade jämfört underlagen från hjärtutredningen från Södersjukhuset hösten 2008 med underlagen från Globen Heart i november 2010. De senare underlagen visade på ett lätt förstorat förmak och i övrigt normala förhållanden. Ingen skada kunde längre ses efter tidigare genomgången hjärtinfarkt. I läkarintyget för tiden 3 januari till och med den 2 mars 2011 som fanns i ärendet var det inte beskrivet att L.D.H. fortfarande skulle ha några aktivitetsbegränsningar relaterade till huvuddiagnosen korpuscancer och utmattning.

Beslut om att sjukpenning inte skulle betalas efter den 2 mars fattades den 25 februari och skickades till L.D.H. den 28 februari. Beslutsbrevet innehöll information om möjligheten att begära omprövning. Vid den tiden fanns inte något läkarintyg avseende tiden efter den 2 mars och därmed inte något formellt anspråk på fortsatt utbetalning av sjukpenning efter det datumet.

L.D.H. kom den 15 april in med begäran om att Försäkringskassan skulle ompröva beslutet. Till skrivelsen bifogade hon ett medicinskt underlag med sjukskrivning på en fjärdedels omfattning från den 3 mars till och med 31 maj samt utredningar på Sophiahemmet utförda den 1 april 2011.

Begäran diarieförde på LFC Stockholm Söderort och skickades till omprövningsenheten som tog emot begäran den 19 april. Eftersom det nya medicinska underlag som bifogats omprövningsbegäran avsåg en ny sjukskrivningsperiod återsände omprövningsenheten den 16 juni det medicinska underlaget till LFC Stockholm Söderort för bedömning.

L.D.H. ringde den 28 juni handläggaren på LFC Stockholm Söderort och upplyste om att hon skickat in medicinska underlag för tiden 3 mars till och med 31 maj. Den 28 juni kom ytterligare underlag med sjukskrivning för tiden 1 juni till och med 30 augusti. Bägge underlagen gällde sjukskrivning med en fjärdedels omfattning.

Av journalanteckningar framgår att handläggningen och ställningstagande till underlagen påbörjades den 28 juli.

Den 29 juli skickade handläggaren ett brev med information om att Försäkringskassan övervägde att inte betala någon sjukpenning från den 3 mars till och med den 30 augusti. Utifrån de medicinska underlag och utredningar som fanns saknades skäl att bedöma L.D.H:s arbetsförmåga mot hennes arbete som förskollärare. Arbetsförmågan ansågs inte nedsatt i ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Den 12 augusti kom ett brev från L.D.H. som var adresserat till ansvarig enhetschef med klagomål på handläggningen av hennes sjukpenningärende och med en begäran om att få byta handläggare.

Av journalen framgår att handläggaren av misstag hade bildat sig en uppfattning om att tiden för prövning av sjukpenningrätten blivit fel angiven i brevet fast så inte var fallet. Hon talade den 17 augusti in ett meddelande på L.D.H:s mobilsvar att prövningen av rätten till sjukpenning avsåg tiden 1 april till och med 30 augusti. Förmodligen berodde missuppfattningen på att utredningen från Sophiahemmet gjordes den 1 april.

Enhetschefen besvarade den 18 augusti L.D.H:s brev med frågor och synpunkter. Han bekräftade att vissa datum och hänvisningar och uppgif-

ter i brevet blivit felaktiga. Han meddelade också att nu gällande period för bedömning av rätt till sjukpenning inleddes den 1 april 2011. Han beklagade särskilt att hon fått meddelanden på telefonsvararen där ämnen som rörde sjukdomsbild och rätt till ersättning berörts. Han tillmötesgick inte hennes begäran att få byta handläggare.

Den 22 augusti skickade Försäkringskassan beslut om att avslå L.D.H:s begäran om sjukpenning från och med 1 april till och med 30 augusti 2011. Den 23 augusti skickades en rättelse om att beslutet avsåg tiden 3 mars till och med 30 augusti 2011.

Handläggning hos LFC Nacka Södermalm

Från den 5 september övertog LFC Nacka Södermalm ansvaret för handläggningen av ärenden för anställda vid Farsta stadsdelsnämnd där L.D.H. hade sin anställning.

Ett läkarintyg för L.D.H. avseende perioden den 31 augusti till den 31 oktober kom in till Försäkringskassan den 9 september.

L.D.H. ringde till Försäkringskassans kundcenter den 30 september då hon ville ha kontakt med en handläggare och hon fick då information om sitt ärende. Hon ringde åter samma dag samt den 13 oktober. Vid det senare datumet blev hon uppringd av E.B.A., den handläggare vid LFC Nacka Södermalm som kom att handlägga hennes ärende och som även är namngiven i anmälan till JO. Handläggaren berättade att hon hade fått L.D.H:s ärende veckan innan och att hon inte hade hunnit titta på det ännu, men att hon snarast skulle göra det. Handläggaren lovade att återkomma till L.D.H. då hon läst ärendet. Enligt journalen framförde L.D.H. att hon tyckt att det tidigare ärendet handlagts felaktigt och hon berättade även om sin hälsa och arbetstid. Vid samtalet informerade handläggaren övergripande om reglerna för rätten till sjukpenning.

Den 17 oktober startade handläggaren en utredning om L.D.H:s SGI. Den 28 oktober ringde L.D.H. åter till kundcenter för att hon ville tala med sin handläggare. Samma dag ringde handläggaren tillbaka och informerade att hon väntade på ett beslut gällande SGI och att hon därefter skulle ta ställning till ärendet.

SGI-ärendet blev klart den 11 november och den 14 november fattade handläggaren ett beslut om att L.D.H. inte hade rätt till sjukpenning. Handläggaren valde att även ta med ett medicinskt underlag som L.D.H. bifogat sin begäran om omprövning i sitt beslutsunderlag men det framgår inte av journalen varför dessa handlingar tillförts ärendet. Den 14 november blev L.D.H. även uppringd av en enhetschef, då hon tidigare hade sökt denne. De talade om handläggningen av L.D.H:s ärende och Försäkringskassans bedömning av beslutsunderlaget.

Handläggning hos omprövningsenheten (NFC Stockholm Klara)

L.D.H:s begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut den 25 februari 2011 kom in till omprövningsenheten den 19 april.

Med anledning av ärendebalanser på omprövningsenheten handlades omprövningsärendet inte förrän den 16 juni. Beslutet av den 25 februari ändrades inte, vilket framgår av omprövningsbeslut daterat den 16 juni. Eftersom det nya medicinska underlag som bifogats omprövningsbegäran avsåg en ny sjukskrivningsperiod, återsände omprövningsenheten den 16 juni det medicinska underlaget till LFC Stockholm Söderort för bedömning.

L.D.H. kom den 21 september in till Försäkringskassan med en begäran om omprövning av beslutet den 23 augusti om att hon inte hade rätt till sjukpenning från den 3 mars till och med den 30 augusti.

Omprövningsenheten skickade ett bekräftelsebrev till L.D.H. den 25 september. Av bekräftelsebrevet framgick att hennes begäran om omprövning hade kommit in till Försäkringskassan samt uppgift om att Försäkringskassan tyvärr inte kunde säga när omprövningen skulle vara klar eller när L.D.H. skulle få ett beslut.

L.D.H. kom den 5 december in med en begäran om omprövning av beslutet den 14 november om att hon inte hade rätt till sjukpenning för perioden 31 augusti till den 31 december.

Omprövningsenheten skickade ett bekräftelsebrev till L.D.H. den 13 december. Av bekräftelsebrevet framgick att hennes begäran om omprövning hade kommit in till Försäkringskassan samt uppgift om att Försäkringskassan tyvärr inte kunde säga när omprövningen skulle vara klar eller när L.D.H. skulle få ett beslut.

Vid tidpunkten för L.D.H:s anmälan till JO, den 11 december, hade handläggningen inte påbörjats av de två inlämnade omprövningsärendena och i det senare av ärendena hade bekräftelsebrevet inte sänts till L.D.H. Vid tidpunkten för L.D.H:s anmälan till JO hade det gått knappt tolv veckor sedan den första begäran om omprövning kom in till Försäkringskassan.

Omprövningsbeslut fattades den 4 januari 2012 i båda L.D.H:s ärenden och de två grundbesluten ändrades inte. Handläggningstiden för L.D.H:s första ärende uppgick till drygt femton veckor och för hennes andra ärende till drygt fem veckor.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan kan konstatera att följande brister har förekommit i handläggningen av L.D.H:s olika ärenden.

Hantering av sekretesskyddade uppgifter

Försäkringskassans handläggare har lämnat uppgifter om L.D.H:s hälsotillstånd på en röstbrevlåda som tillhör den försäkrades familj.

Sekretesskyddade uppgifter och andra uppgifter av känslig karaktär ska inte lämnas på telefonsvarare. I de fall personen inte kan nås på telefon kan handläggaren lämna meddelande med önskemål att bli uppringd eller skicka brev per post.

I detta fall har ansvarig enhetschef informerat den lokala enheten om att inte lämna sekretesskyddade uppgifter på telefonsvarare. På central nivå har Försäkringskassan med anledning av det inträffade publicerat ett informationsmeddelande på intranätet (Fia) om vikten av att information som lämnas på telefonsvarare inte innehåller sekretesskyddade eller i övrigt känsliga uppgifter. En kopia av det informationsmeddelandet bifogas detta yttrande [*ej medtaget här, JO:s anm.*].

Felaktig information

Beslut och besvärshänvisning

Beslutet den 25 februari borde inte ha fattats eftersom det vid den tiden inte fanns någon sjukskrivning avseende tiden efter 2 mars och det därmed inte fanns något formellt anspråk på fortsatt utbetalning av sjukpenning till L.D.H. efter det datumet. Det hade därför varit tillräckligt med informationsbrevet om att utbetalningen skulle upphöra efter den 2 mars. Något beslut borde inte ha fattats och besvärshänvisningen borde inte ha lämnats.

Informationen till den försäkrade borde rätteligen endast ha innehållit en upplysning om att Försäkringskassan skulle pröva L.D.H:s rätt till

sjukpenning för perioden efter 2 mars om hon kom med nytt medicinskt underlag avseende den perioden. Genom besvärshänvisningen har L.D.H. blivit vilseledd att begära omprövning.

Felaktiga datum

Försäkringskassans handläggare har felaktigt meddelat L.D.H. att prövningen av rätten till sjukpenning efter hennes begäran av den 15 april avsåg perioden från 1 april till 30 augusti fast prövningen gällde perioden från 3 mars till 30 augusti 2011. Den felaktiga perioden har bekräftats i ett brev från ansvarig enhetschef. Även avslagsbeslutet den 22 augusti har innehållit samma fel vilket har blivit rättat genom ett nytt beslut den 23 augusti 2011.

Trots att underlagen hade kvalitetssäkrats före beslut att avslå begäran om sjukpenning har felaktiga datum angetts vid flera tillfällen.

Information om SGI

Informationen om SGI i brevet den 8 februari 2011 var inte i sin helhet relevant för L.D.H. Hon hade vid det tillfället en anställning på 30 timmar per vecka. Inkomsten från den anställningen låg till grund för hennes heltids-SGI. Hon var sjukskriven på en fjärdedel av sitt arbetsutbud, det vill säga 7,5 timmar per vecka.

Korrekt informationen skulle ha varit att L.D.H. för att kunna behålla sin nuvarande SGI måste återgå till sitt arbete i tidigare omfattning eller ställa sig till arbetsmarknadens förfogande så att det totala arbetsutbudet blev 30 timmar.

Informationen om SGI har hämtats från ett så kallat standardbrev som bör individanpassas i varje enskilt fall. Varken ansvarig handläggare eller kvalitetssäkringsfunktionen har uppmärksammat att de standardiserade formuleringarna inte var relevanta för L.D.H.

Att felaktig information, som konstaterats ovan, har lämnats vid flera tillfällen är enligt Försäkringskassans bedömning en följd av bristande handläggnings- och kvalitetssäkringsrutiner på det handläggande kontoret. Detta kan också ses i ljuset av att LFC Stockholm Söderort under en period hade höga balanser och att personalens arbetsbelastning var hög. Bristerna kommer att åtgärdas dels genom kompetenshöjande insatser på det handläggande kontoret dels genom omfördelning av ärenden mellan olika kontor. För att åstadkomma jämnare ärendevolymer har ärenden under hösten 2011 flyttats från LFC Stockholm Söderort till LFC Nacka Södermalm.

Långa handläggningstider

Av Försäkringskassans utredning framgår att det vid flera tillfällen har uppstått uppehåll i handläggningen av L.D.H:s ärenden.

De nya medicinska underlagen som bifogades begäran om omprövning den 15 april skulle rätteligen ha behandlats av LFC Stockholm Söderort som en begäran om sjukpenning från den 3 mars. På grund av de felaktiga hänvisningarna som konstaterats ovan skickades handlingarna i stället till omprövningsenheten. Först efter två månader återsändes de medicinska underlagen från omprövningsenheten till LFC Stockholm Söderort för handläggning och beslut.

När begäran om omprövning registrerades skulle det medicinska underlaget för tiden 3 mars till och med 31 maj och utredningen på Sophiahemmet tagits om hand och en bedömning om rätt till sjukpenning ha gjorts senast inom 30 dagar, det vill säga senast den 15 maj. Beslutet i det ärendet har meddelats den 23 augusti.

L.D.H. framför i sin anmälan till JO att hon sänt in ett läkarintyg som var daterat den 29 augusti och att det ankomststämplats den 9 september. I ärendet finns ingen förklaring till varför handlingen inte ankomststämplades i anslutning till att den kom in. Det finns inte heller några sparade uppgifter om när ärendet kom till LFC Nacka Södermalm och därmed inte heller några uppgifter om hur länge handläggaren dröjde med att ta kontakt med L.D.H. Av journalanteckningarna framgår att handläggningen av ärendet påbörjades först i mitten av oktober och att beslut meddelades den 14 november.

Den aktuella begäran sändes till Försäkringskassan i samband med att LFC Nacka Södermalm delvis tog över ansvaret för ärendehandläggning från LFC Stockholm Söderort. Den omständigheten kan ha haft betydelse för att handläggningen av L.D.H:s begäran om sjukpenning initialt tog längre tid.

L.D.H. begärde den 21 september omprövning av beslutet den 23 augusti om att hon inte skulle få sjukpenning från den 3 mars till och med den 30 augusti och den 29 november begärde hon omprövning av beslutet den 14 november om att hon inte skulle få sjukpenning från 31 augusti till den 31 december.

Beslut i båda omprövningsärendena fattades den 4 januari 2012.

Försäkringskassan kunde i omprövningsärendet som kom in den 21 september inte uppnå den handläggningstid på sex veckor som anges som målsättning i Försäkringskassans allmänna råd.

I syfte att få en jämnare och snabbare handläggningstid, rekryterade Försäkringskassan ytterligare omprövningshandläggare under hösten 2011 samt fördelade om ärenden internt och gjorde en avarbetningsplan för äldre ärenden.

Dokumenthantering

L.D.H. bifogade den 22 februari sitt samtycke till att hennes behandlande läkare skulle få läsa Försäkringskassans beslut i hennes ärende. Av handlingarna i ärendet framgår att beslutet den 24 februari 2011 inte skickades till läkaren.

L.D.H. framför i sin anmälan att ett läkarintyg som hon bifogat en begäran om omprövning har tagits som beslutsunderlag för avslagsbeslutet den 14 november som meddelats av LFC Nacka Södermalm. I ärendejournalen finns inte dokumenterat varför det läkarintyget tillfördes det aktuella ärendet då det sänts till Försäkringskassan i ett annat syfte.

Avslutande kommentar

Försäkringskassan beklagar djupt de brister som förekommit i handläggningen av L.D.H:s ärenden. Försäkringskassan har ovan redovisat de åtgärder som vidtagits för att förebygga och undvika liknande brister framöver.

Förutom de brister i handläggningen som konstaterats ovan är L.D.H. i anmälan kritisk mot hur handläggare bemött henne. Till stor del handlar det om hur de uttryckt sig vid samtal med L.D.H. Allmänt sett sker inte journalföringen hos Försäkringskassan på ett så detaljerat sätt att det är möjligt att utläsa vilket ordval som har använts i kontakterna med de försäkrade. Journalerna innehåller i regel en sammanfattning av vad som har förekommit i kontakterna. Det är därför inte möjligt att närmare kommentera kritiken.

Försäkringskassan vill dock framhålla att det är myndighetens strävan att ständigt förbättra sitt kundbemötande och att Försäkringskassans kunder ska få en så korrekt information som möjligt.

L.D.H. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 mars 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Hantering av sekretesskyddade uppgifter

Huvudregeln om socialförsäkringssekretess finns i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, där det anges att sekretess gäller hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärende om sjukpenning.

Utredningen i ärendet visar att Försäkringskassans personal vid upprepade tillfällen har lämnat sekretesskänsliga uppgifter på en telefonsvarare tillhörande L.D.H. och hennes familj.

Socialförsäkringssekretessen är till för att skydda den enskildes integritet. Uppgifter som omfattas av sekretesskyddet måste därför hanteras varsamt så att inte obehöriga får del av dem. Sekretesskyddade uppgifter ska självfallet inte lämnas på en telefonsvarare. Jag ser allvarligt på Försäkringskassans agerande i denna del.

Felaktig information m.m.

Av utredningen framgår att Försäkringskassans brev till L.D.H. den 8 februari 2011, med information om vilka åtgärder hon skulle vidta för att få behålla sin SGI, inte hade anpassats till hennes situation och därför inte var korrekt.

Standardiserade brev underlättar och effektiviserar myndighetens arbete och fyller på det sättet en viktig funktion. Innehållet måste emellertid anpassas till den försäkrades individuella förhållanden. Bruket av mallar och standardformuleringar kräver därför både noggrannhet och eftertanke från myndighetens sida. En ovarsam hantering av brevmallar kan t.ex. leda till att den försäkrade, som i förevarande fall, får felaktig eller vilseledande information.

I ett beslut den 25 februari 2011 uttalade Försäkringskassan att L.D.H. saknade rätt till sjukpenning efter den 2 mars 2011. Beslutet försågs med omprövningshänvisning, L.D.H. begärde omprövning av beslutet och ärendet omprövades. Som Försäkringskassan anför i sitt remissvar fanns det ingen anledning att fatta beslutet den 25 februari 2011 eftersom L.D.H. vid den tidpunkten inte hade gjort anspråk på ersättning efter den 2 mars 2011. Försäkringskassans förfarande medförde en rad omotiverade handläggningsåtgärder med onödig tidsspillan som följd.

Utöver ovanstående felaktigheter visar utredningen att L.D.H. även har fått oriktig information i fråga om vilken tidsperiod som varit föremål för Försäkringskassans prövning vid ett visst tillfälle. Efter att först ha fått korrekt skriftlig information kontaktades L.D.H. av handläggaren i ärendet och fick då muntligen ett felaktigt besked om tidsperioden i fråga. Felaktigheten bekräftades därefter skriftligt av den ansvariga enhetschefen. De felaktiga upp-

gifterna kom även till uttryck i ett beslut. Det som har framkommit i denna del förstärker bilden av en allmänt vårdslös handläggning.

Långsam handläggning

I samband med att L.D.H. den 15 april 2011 begärde omprövning av Försäkringskassans beslut den 25 februari 2011 gav hon in nya medicinska underlag som omgående skulle ha hanterats av det lokala försäkringscentret (LFC). Underlagen skickades emellertid vidare till omprövningsenheten där de blev liggande utan åtgärd. Först den 16 juni 2011 återsändes det medicinska underlaget till LFC som påbörjade handläggningen den 28 juli 2011, och den 22 augusti 2011 beslutade LFC att avslå L.D.H:s ansökan om sjukpenning. Beslutet, som innehöll en felaktig uppgift, rättades genom ett nytt beslut dagen därpå, dvs. den 23 augusti 2011. Den sammanlagda handläggningstiden uppgick därmed till över fyra månader. En så lång handläggningstid är inte acceptabel.

Den 9 september 2011 inkom L.D.H. med ett nytt medicinskt underlag avseende perioden den 31 augusti–31 oktober 2011. Handläggningen av ärendet påbörjades inte förrän i mitten av oktober, och beslut fattades först den 14 november, dvs. efter drygt två månader.

Omprövningsärendet med startdatum den 21 september 2011 avgjordes den 4 januari 2012, dvs. efter mer än tre månader. JO har vid upprepade tillfällen understrukit betydelsen av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. I förevarande fall har det inte framkommit några särskilda skäl som motiverar den långa handläggningstiden.

Övrigt

Av Försäkringskassans remissvar framgår att det har förekommit ytterligare brister i handläggningen av L.D.H:s ärenden, t.ex. har handlingar som varit avsedda för omprövningsenheten inte vidarebefordrats dit utan hanterats som beslutsunderlag i ett grundärende. Det är naturligtvis inte acceptabelt.

L.D.H. har även klagat på det bemötande som hon har fått av Försäkringskassans personal. I denna del kan jag endast konstatera att det som har framkommit av utredningen inte ger tillräckligt stöd för någon kritik från min sida.

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

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bl.a. bristande hantering av sekretesskyddade uppgifter

(Dnr 1717-2012)

Beslutet i korthet: En försäkrad anmälde till JO att en annan persons läkarutlåtande hade förekommit i hennes ärende hos Försäkringskassan. Utredningen visar att läkarutlåtandet avseende den andre dels hade förvarats i anmälarens akt, dels hade använts som beslutsunderlag i hennes omprövningsärende. Läkarutlåtandet i fråga hade dessutom lämnats ut till anmälaren när hon bad om att få ta del av sin akt. I samband med att hon överklagade omprövningsbeslutet informerade hon Försäkringskassan om att hennes akt innehöll handlingar avseende en annan person. Detta noterades emellertid inte av myndigheten som utan vidare åtgärder lämnade överklagandet vidare till förvaltningsrätten. ChefsJO uttalar allvarlig kritik mot Försäkringskassan för den bristande noggrannhet som myndigheten uppvisat framför allt vid hanteringen av sekretesskyddade uppgifter men också vid handläggningen i övrigt.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 19 mars 2012, anförde C.P. bl.a. att ett läkarutlåtande avseende en annan person hade förekommit i hennes ärende. C.P. framförde även missnöje över Försäkringskassans bedömning av hennes rätt till sjukpenning.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som C.P. anfört om att en annan persons handlingar hade förekommit i hennes ärende. I ett remissvar den 14 maj 2012 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

Försäkringskassans interna utredning visar att C.P. kom in med en begäran om omprövning den 17 mars 2011 gällande ett beslut den 17 januari 2011 avseende sjukpenning. Försäkringskassan fann i ett omprövningsbeslut den 27 maj 2011 inte skäl att ändra sitt beslut.

I omprövningsbeslutet anges de handlingar C.P. åberopade vid begäran om omprövning, bland annat anges en handling med kompletterande uppgifter daterad den 20 januari 2011. Denna handling har också bifogats omprövningsärendet. Handlingen avser en annan person vars namn och personnummer är angivet i handlingen. I omprövningsbeslutet kan man dock enbart läsa namnet på den läkare som behandlat den andra personen.

Vad utredningen visar har C.P. inte tagit del av innehållet i handlingen.

Vidare framgår av omprövningsbeslutet att den handling som felaktigt funnits i C.P:s akt inte påverkat omprövningsbeslutet då det i beslutet står: *”De handlingar som du bifogar med din skrivelse bedöms inte tillföra någon väsentlig ny information av medicinsk karaktär som inte tidigare bedömts i ditt ärende.”*

Den 26 juli 2011 överklagade C.P. Försäkringskassans omprövningsbeslut. I skrivelsen med överklagandet påtalade C.P. att Försäkringskassan felaktigt lagt in en handling avseende en annan person i hennes akt.

Denna uppgift föranledde inte någon åtgärd vid hanteringen av överklagandet. Överklagandet vidarebefordrades till förvaltningsrätten som avkunnade dom i målet den 25 april 2012.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan har både vid omprövningen av C.P:s ärende och vid hantering av C.P:s överklagande brustit i uppmärksamhet och noggrannhet då handlingarna i ärendet inte kontrollerats tillräckligt. I C.P:s omprövningsärende är numera den felaktigt bifogade handlingen avidentifierad samt en kompletterande journalanteckning upprättad, som beskriver vad som skett.

Någon förklaring till hur det kommit sig att en handling tillhörande en annan person återfinns i C.P:s ärende har inte stått att finna. Det är troligtvis ”den mänskliga faktorn” som gjort att detta inträffat.

Det som har hänt är helt oacceptabelt och Försäkringskassan kommer att se över sina rutiner vid utskrift från elektroniska ärendehanteringssystemet inför uppläggning av omprövningsärenden, kopieringsrutiner samt rutiner vid avslutande av omprövningsärenden. Även rutinerna vid hantering av överklaganden kommer att ses över. Detta för att undanröja risken för att liknande misstag begås i framtiden.

Försäkringskassan beklagar det inträffade och den olägenhet det medfört för C.P.

C.P. kommenterade remissvaret och anförde att hon, tvärtemot vad Försäkringskassan påstår, har tagit del av hela läkarutlåtandet avseende den andra personen. C.P. bifogade en kopia av läkarutlåtandet i fråga.

Försäkringskassans handlingar i C.P:s omprövningsärende hämtades in och granskades. Myndigheten gavs därefter tillfälle att kommentera det som C.P. anfört med anledning av remissvaret. I ett yttrande den 2 augusti 2012 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

Vid en förnyad genomgång av ärendet, med anledning av vad C.P. anfört i sitt yttrande, framkommer genom s.k. konversation från Försäkringskassans kundcenter till omprövningsenheten, att C.P. den 1 juni 2011 begärt att få sina handlingar i omprövningsärendet. Handlingarna skickades till C.P. enligt hennes begäran den 3 juni 2011.

Försäkringskassans slutsatser

Det stämmer att C.P. utöver sin omprövningsakt tyvärr samtidigt har fått ta del av ett läkarutlåtande som avsåg en annan person. Det inträffade är helt oacceptabelt. Försäkringskassan beklagar att detta felaktiga utskick inte framkom redan vid Försäkringskassans första yttrande till JO.

Någon anteckning i omprövningsakten eller i diariet om att handlingarna skickades till C.P. har inte gjorts. Eftersom alla händelser i ett ärende ska journalföras och/eller diarieföras i aktuellt ärende har Försäkringskassans hantering brustit även i denna del.

Försäkringskassan ser mycket allvarligt på det inträffade och beklagar det samtidigt. Ärendet kommer att tas upp inom aktuellt nationellt försäkringscenter (NFC) för att belysa vikten av god ordning och behovet av egenkontroll.

Försäkringskassan avser även att kontakta den person vars underlag har skickats ut felaktigt till C.P.

C.P. gavs tillfälle att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 24 april 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Inledningsvis vill jag nämna att JO inte kan ändra eller upphäva myndigheters beslut. JO tar som regel inte ställning till om ett beslut är riktigt i sak och uttalar sig inte heller om de bedömningar som en myndighet har gjort. Min granskning har därför inte omfattat C.P:s rätt till sjukpenning.

Enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärende om sjukpenning.

Av utredningen i ärendet framgår att en handling som innehöll sekretessbelagda uppgifter avseende en annan person har förekommit i C.P:s omprövningsakt. Handlingen, ett läkarutlåtande, förvarades i akten och hanterades dessutom som beslutsunderlag vid omprövningen av C.P:s rätt till sjukpenning. När C.P. begärde att få ta del av handlingarna i sin akt fick hon även del av läkarutlåtandet i fråga. I den överklagandeskrift C.P. därefter gav in till Försäkringskassan påpekade hon att hennes ärende innehöll handlingar avseende en annan person. Detta noterades emellertid inte av myndigheten som utan vidare åtgärder lämnade överklagandet vidare till förvaltningsrätten.

Socialförsäkringssekretessen är till för att skydda den enskildes integritet. Uppgifter som omfattas av sekretesskyddet måste därför hanteras varsamt och med stor noggrannhet så att inte obehöriga får del av dem. I förevarande fall har Försäkringskassan brustit i noggrannhet vid flera handläggningsmoment och inte ens efter ett skriftligt påpekande från C.P. noterat sina misstag beträffande de sekretesskyddade uppgifterna. Det är vidare anmärkningsvärt att ett läkarutlåtande avseende en annan person har behandlats som beslutsunderlag i C.P:s ärende, oavsett om det haft betydelse för utgången eller inte. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för den bristande noggrannhet som myndigheten uppvisat, framför allt vid hanteringen av sekretesskyddade uppgifter men också vid handläggningen i övrigt.

Som framgår av remissvaret den 2 augusti 2012 har det även förekommit brister i dokumentationen.

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att bl.a. ha dröjt med att verkställa en kammarrättsdom

(Dnr 1127-2012)

Beslutet i korthet: Den 24 februari 2010 inkom till Försäkringskassan en dom från kammarrätten som innebar att den försäkrade hade rätt till föräldrapenning med ett högre belopp än det som tidigare utbetalats. I stället för att omedelbart verkställa domen avslutade myndigheten ärendet utan att några verkställande åtgärder hade vidtagits. Därefter arkiverades akten. Först efter drygt ett år och fyra månader, och då efter att den försäkrade själv hade hört av sig, uppmärksammades misstaget och domen verkställdes. ChefsJO uttalar allvarlig kritik mot Försäkringskassan i denna del samt finner att myndigheten även förtjänar kritik för att inte ha återkopplat till den försäkrade som utlovat.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 21 februari 2012, anförde H.S. bl.a. att Försäkringskassan under lång tid helt ignorerade att kammarrätten hade upphävt Försäkringskassans beslut att endast bevilja honom föräldrapenning på garantinivån. När han ett år efter domen kontaktade Försäkringskassan och frågade varför den inte verkställts, var det inte någon som kunde svara på hans frågor. Några månader senare gjorde Försäkringskassan en mindre utbetalning och meddelade att någon ytterligare utbetalning inte kunde göras eftersom den andre föräldern redan hade tagit ut resterande dagar.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som H.S. anfört. I ett remissvar den 8 maj 2012 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

H.S. ansökte om föräldrapenning för vissa dagar under perioden den 19 mars till och med den 20 april 2001. Den 21 december 2001 beslutade Försäkringskassan om föräldrapenning på så kallad garantinivå.

H.S. överklagade Försäkringskassans beslut. Kammarrätten i Sundsvall meddelade genom dom den 23 februari 2010 att H.S. föräldrapenning skulle grundas på hans arbetsinkomst.

Registratorsfunktionen vid omprövningsenheten i Göteborg tog emot kammarrättsdomen den 24 februari 2010. På omprövningsenheten avslutade man ärendet i diariet och lät arkivera akten. Domen verkställdes aldrig.

H.S. kontaktade Försäkringskassan den 29 juni 2011 med anledning av att Försäkringskassan inte hade verkställt domen. Dagen därpå meddelade Försäkringskassan honom att man skulle rekvirera akten i grundärendet. Akten behövdes för att kunna göra en tilläggsutbetalning.

Den 14 juli anlände akten från Centralarkivet. Samma dag gjordes en tilläggsutbetalning till H.S. för den aktuella perioden utifrån hans då gällande sjukpenninggrundande inkomst. Tilläggsutbetalningen avsåg tidigare utbetald föräldrapenning upp till motsvarande sjukpenninggrundande inkomst, i enlighet med kammarrättsdomen.

H.S. fick samma dag via e-post meddelande om utbetalningen. I ett svar frågade han vad som skulle hända med de perioder som han varit föräldraledig efter den 20 april 2001. H.S. informerades helt korrekt om att han måste ansöka om föräldrapenning för de perioder som han varit ledig, för att ett beslut skulle kunna fattas. Han informerades också om att samtliga föräldrapenningdagar för barnet var förbrukade, då den andre föräldern tagit ut dessa under den tid som han inte omfattades av svensk socialförsäkring.

Den 9 september kontaktade H.S. huvudkontoret (Verksamhetsområde Processjuridik) för råd och stöd i ärendet. Vid flera tillfällen fick H.S. besked om att han skulle få återkoppling på sina frågor, men det skedde inte som utlovat.

Försäkringskassans slutsatser

Angående frågan om verkställighet

Försäkringskassan verkställde inte omedelbart kammarrättens dom. Först när H.S. själv kontaktade Försäkringskassan togs initiativ i ärendet.

För ändringsdomar från kammarrätt gäller särskilda rutiner. Registratorsfunktionen på berörd funktion ska bland annat skicka en kopia av domen till den del av Försäkringskassan som ska verkställa domen, i detta fall NFC Skellefteå, med ett meddelande om att den ska verkställas direkt och med förtur. Ärendet ska därefter avslutas i diariet och akten ska arkiveras.

Den registrator som avslutade ärendet och arkiverade akten observerade inte att någon kopia för verkställighet inte hade skickats till NFC Skellefteå.

I detta ärende har flera kontrollmoment för verkställighet fallerat. Försäkringskassan beklagar djupt det inträffade.

Utebliven återkoppling

H.S. har vid flera tillfällen utlovats återkoppling utan att så har skett. Här har Försäkringskassan brustit på ett sätt som inte är acceptabelt. Ett samtal har ägt rum med den aktuella handläggaren.

H.S. kommenterade yttrandet och anförde bl.a. följande. Kammarrättens dom är fortfarande inte verkställd fullt ut. Domen gäller alla dagar som han tog ut, inte bara de dagar som togs ut innan Försäkringskassan fattade sitt första felaktiga beslut. Han fick aldrig någon information om att han var tvungen att ansöka om föräldrapenning för de perioder som han var ledig. Han rekommenderades heller inte att göra någon ansökan utan fick tvärtom veta att det var fel väg att gå eftersom dagarna var förbrukade av den andre föräldern. I stället fick han rådet att begära skadestånd. Hans försök att få information om hur han skulle gå till väga med det ledde inte någon vart.

Försäkringskassan gavs möjlighet att kommentera det som H.S. hade anfört och anförde i ett yttrande den 27 augusti 2012 följande.

Frågan om verkställighet

Bakgrunden till ärendet framgår av Försäkringskassans tidigare yttrande till JO i vilket Försäkringskassan bl.a. beklagat att verkställighet av kammarrättsdomen inte skedde omedelbart. Då verkställighet av kammarrättens dom emellertid skedde, gjordes detta genom att H.S. kompenserades för mellanskillnaden mellan den föräldrapenning med garantibelopp han

tidigare erhållit och den föräldrapenning på så kallad sjukpenningnivå som kammarrätten genom domen konstaterar att han är berättigad till. Försäkringskassan har alltså vid verkställighet av domen gjort en utbetalning till H.S. med mellanskillnadsbeloppet upp till den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som var aktuell för de dagar med föräldrapenning som han tidigare hade begärt ersättning för. Någon utbetalning av föräldrapenning utöver de dagar med föräldrapenning som H.S. tidigare erhållit ersättning för, har inte varit aktuell vid verkställighet av domen, eftersom domen enligt Försäkringskassans tolkning enbart omfattade dessa dagar.

Angående information om ansökan samt information om möjligheten att begära skadestånd

För att Försäkringskassan formellt ska kunna ta ställning till rätten till en förmån, i detta fall rätten till föräldrapenning, krävs att den försäkrade gör anspråk på den aktuella ersättningen. Detta sker genom att den försäkrade ansöker genom att lämna in en begäran om förmånen till Försäkringskassan. Det är först genom att en begäran om föräldrapenning kommer in till Försäkringskassan som Försäkringskassan kan utreda och besluta om förmånen.

H.S. har i sin skrivelse uppgivit att han, tvärtemot vad Försäkringskassan gjort gällande i sitt yttrande till JO av den 8 maj 2012, inte har informerats om att han varit tvungen att ansöka om föräldrapenning för att få till stånd ett beslut i saken. Försäkringskassan vidhåller sin tidigare inställning i denna del då den handläggare H.S. var i kontakt med vid Försäkringskassan enligt uppgift vid ett flertal tillfällen påtalat för H.S. att han var tvungen att komma in med en ansökan om föräldrapenning för de tider han varit föräldraledig från sitt arbete för att rätten till föräldrapenning skulle kunna prövas och för att ett beslut skulle kunna fattas i saken. H.S. har vid samtalen uttryckt viss oro för att det då skulle kunna komma att bli en ny lång process samt att han haft uppfattningen att det skulle kunna äventyra hans eventuella rätt till skadestånd. Försäkringskassan anser därmed att han uppfattat informationen om vikten av att begära föräldrapenning för att erhålla ett överklagbart beslut.

Det finns inte något hinder för en enskild varken att begära en ersättning för att få saken prövad, eller att begära skadestånd. Det är tillräckligt att det inkommer en handling till Försäkringskassan där det framgår vilken avsikt den enskilde har med sin skrivelse. Det står fortfarande H.S. fritt att framställa ett anspråk på skadestånd mot Försäkringskassan om han anser att Försäkringskassan har orsakat honom skada. Allmän information om hur man går tillväga för att begära skadestånd finns tillgänglig via Försäkringskassans webbsida, www.forsakringskassan.se. Försäkringskassan har idag översänt denna information till H.S.

Försäkringskassan har inte uppfattat att det sedan JO-anmälan gjordes i februari 2012 finns någon ytterligare utestående fråga där H.S. fortfarande väntar på att bli kontaktad.

H.S. kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 24 april 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Av 112 kap. 5 § socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassans eller en allmän förvaltningsdomstols beslut i bl.a. ärenden om föräldrapenning ska gälla omedelbart, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av en

domstol som har att pröva beslutet. Att ett beslut gäller omedelbart innebär inte endast att det är verkställbart utan också att det ska verkställas så snart som möjligt. Ett visst dröjsmål med verkställigheten kan godtas i de fall då Försäkringskassan framställt ett yrkande om inhibition av domstolens dom och beslut avvaktas i den frågan. Denna situation var dock inte aktuell i H.S:s ärende.

Av utredningen framgår att kammarrättens dom kom in till Försäkringskassan den 24 februari 2010. Domen skulle ha verkställts omedelbart. Ärendet avslutades emellertid utan att några verkställande åtgärder hade vidtagits. Därefter arkiverades akten. Först efter drygt ett år och fyra månader, och då efter att H.S. själv hade hört av sig, uppmärksammades misstaget och domen verkställdes. Jag är mycket kritisk till det som har framkommit i denna del. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Försäkringskassans remissvar visar att myndigheten även har brustit i service genom att inte återkomma med utlovade svar på frågor som H.S. ställt. Försäkringskassan förtjänar kritik för den utebliva återkopplingen.

Det som H.S. har anfört i övrigt föranleder inte någon kritik eller något uttalande från min sida.

Försäkringskassan kritiseras för slarv och bristande kunskaper i ett ärende om läkares ersättning för läkarutlåtande om hälsotillstånd

(Dnr 4411-2011)

Beslutet i korthet: En privatpraktiserande psykiatriker har vid ett flertal tillfällen på ett korrekt sätt begärt ersättning för utfärdade läkarutlåtanden. Vid varje sådant tillfälle har Försäkringskassan förbisett hans begäran. Myndigheten har inte heller noterat sina misstag i samband med att läkaren i fråga per telefon efterlyst sin ersättning. Vid dessa tillfällen har Försäkringskassan i stället lämnat olika slag av felaktig information om det aktuella regelsystemet. I beslutet uttalas att hanteringen av ärendena visar prov på såväl slarv som kunskapsbrister hos Försäkringskassans personal.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade J.H., som är privatpraktiserande psykiatriker, på att Försäkringskassan inte betalade ut den ersättning för utfärdade läkarutlåtanden om hälsotillstånd (LuH) som han hade rätt till. J.H. anförde bl.a. följande. På blanketten för LuH finns en ruta att fylla i för privat vårdgivare som begär arvode. Han har fyllt i rutan flera gånger, men Försäkringskassan har underlåtit att betala ut utan att lämna något meddelade eller fatta något beslut i saken. Han har därför inte heller fått möjlighet att få sin sak prövad i domstol. När han har kontaktat myndigheten för att få klarhet i varför någon utbetalning inte skett har han blivit ”bollad runt” och fått skiftande besked. Vid ett tillfälle blev han informerad om att det inte räcker att fylla i rutan på blanketten utan att han måste skicka in fakturor. Han har därefter skickat in fakturor

men inte heller det har givit något resultat. J.H. uppgav att han vid tillfället för sin anmälan saknade ersättning för tre utlåtanden utfärdade den 23 juni 2010, den 1 mars 2011 respektive den 4 maj 2011.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som J.H. anfört. I ett remissvar den 30 januari 2012 anförde Försäkringskassan följande.

Bakgrund

Försäkringskassan kan i vissa fall betala ut ersättning till läkare för läkarutlåtanden om hälsotillstånd (LuH). Bestämmelser om detta finns i 110 kap. 30 § socialförsäkringsbalken (SFB), i förordningen (1975:1157) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m. samt i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1977:27) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m.

Av 4 § förordningen (1975:1157) framgår att det endast är läkarutlåtanden om hälsotillstånd som har utfärdats av annan än sjukvårdshuvudman som kan ersättas. Till denna grupp räknas läkare som arbetar på privata vårdenheter som har samverkansavtal med landstinget enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning (den så kallade nationella taxan) eller läkare som helt står utanför den offentligt finansierade hälso- och sjukvården.

En privat vårdgivare som vill begära ersättning för kostnader för läkarundersökning och LuH ska göra det genom en notering på läkarutlåtandets tredje sida där det finns plats finns för att begära arvode.

Om läkaren istället begär ersättning för sitt arvode genom faktura ska handläggaren skriva ut fakturan från det system som hanterar fakturor och skanna in den till det aktuella ärendet.

Handläggaren ska därefter ta ställning till om läkaren kan få ersättning.

Om ersättning beviljas ska handläggaren upprätta ett utbetalningsunderlag som skickas vidare till ekonomienheten. Hur detta ska gå till framgår av styrande och stödjande dokument från ekonomienheten.

Om läkaren inte kan beviljas någon ersättning, till exempel beroende på att han eller hon är landstingsanställd, eller beviljas en lägre ersättning än vad han eller hon begärt ska handläggaren skicka ett beslut om detta med omprövningshänvisning till läkaren. Det finns en särskild beslutsmall för detta ändamål.

Utredning

J.H. har uppgett att ersättning uteblivit i tre fall utan att han fått meddelande om varför samt att fakturor som han skickat in har försvunnit. De uppgifter som han har lämnat i sin anmälan är allmänt hållna och inte tillräckliga för att ärendena resp. fakturorna ska kunna identifieras. Försäkringskassan kan därför inte yttra sig över omständigheterna i dessa fall.

J.H. har vidare uppgett att han fått olika besked och ”bollats runt”. Även dessa uppgifter är alltför allmänt hållna för att Försäkringskassan ska kunna utreda vad som skett i de enskilda fallen.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan har på senare tid fått indikationer på att det förekommer vissa kunskapsbrister bland handläggarna om hur den form av ersätt-

ningsanspråk som det här är fråga om ska hanteras. Försäkringskassans styrande och stödjande dokument kommer därför att kompletteras. Dessutom kommer information om hanteringen att tas upp på utbildningskonferenser under våren 2012.

För att förtydliga också för läkare på vilket sätt ersättning ska begäras och vem som kan få ersättning kommer sjukvårdens sidor på Försäkringskassans webbsidor att uppdateras med information om detta.

J.H. kommenterade remissvaret och kompletterade sin anmälan med bl.a. personnummer på de tre patienter för vilkas läkarutlåtanden han för närvarande saknade ersättning. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över omständigheterna i de enskilda fallen. I ett remissvar den 17 juli 2012 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

J.H. har i tidigare anmälan (– – –) uppgett att ersättning för läkarutlåtande om hälsotillstånd uteblivit i tre fall utan att han fått meddelande om varför samt att fakturor som skickats in har försvunnit. Försäkringskassan kunde inte yttra sig över detta eftersom J.H. inte lämnat tillräckliga uppgifter för att ärendena resp. fakturorna skulle kunna identifieras.

J.H. har kompletterat anmälan med uppgifter om tre individer, vilka tidigare anmälan tog sikte på. Försäkringskassan har fått fram följande.

Ärende 1 (personen född dag 07)

Ett läkarutlåtande om hälsotillstånd utfärdades den 1 mars 2011. Det kom in till Försäkringskassan den 29 mars 2011. Dessa uppgifter finns dokumenterade i ärendets journal den 1 april 2011. Personlig handläggare observerade dock inte att J.H. på utlåtandet hade begärt arvode och fyllt i behövliga uppgifter för detta.

J.H. kontaktade Kundcenter för partner vid två tillfällen och undrar över den uteblivna ersättningen. Den 25 maj 2011 har Kundcenter för partner informerat J.H. att ersättning endast betalas ut om Försäkringskassan särskilt har begärt utlåtandet. J.H. ringer på nytt 8 juni 2011 och begär ersättning eftersom han menar att det alltid är Försäkringskassan som begär läkarutlåtandet i annat fall önskar han få ett skriftligt avslagsbeslut med motivering och besvärshänvisning. Personlig handläggare informerades om dessa kontakter. Den 23 juni skickade handläggaren ett brev till J.H. med information om att Försäkringskassan hade nya rutiner för ersättning och att ersättningen skulle begäras på blankett Begäran om ersättning särskilt läkarutlåtande.

Den 25 augusti 2011 kom en faktura från J.H. Personlig handläggare skickade ett nytt brev till J.H. samma dag om att fakturan var utställd på ett för högt belopp (2 400 kronor) och att Försäkringskassan endast betalar 2 200 kronor i ersättning för läkarutlåtande. Fakturan innehöll dessutom uppgifter om begäran av arvode för två andra personer där utlåtande hade utfärdats. J.H. uppmanades i brevet att skicka nya fakturor för respektive person.

Den 27 september 2011 kom en faktura på 2 200 kronor (förfallodatum den 14 oktober). Fakturan attesterades och betalades den 14 oktober 2011.

Ärende 2 (personen född dag 21)

Två läkarutlåtanden om hälsotillstånd har utfärdats för denna person, det första den 3 november 2008. Det kom in den 10 november 2008. Dessa uppgifter är dokumenterade i ärendets journal den 9 januari 2009. Person-

lig handläggare observerade dock inte att J.H. begärde ersättning och att samtliga uppgifter för detta var ifyllda.

Det andra läkarutlåtandet utfärdades den 23 juni 2010 och kom in den 1 juli. Dessa uppgifter är dokumenterade i ärendets journal den 8 juli 2010. Personlig handläggare observerade inte heller i detta fall att det fanns ett anspråk.

I journalen finns inga uppgifter om att arvode har betalats ut för dessa läkarutlåtanden. Därför kontaktas personlig handläggare den 15 juni 2012, som bekräftar att det inte finns någon journalförd uppgift. Vid kontakt med Ekonomienheten bekräftar de däremot att en faktura för läkarutlåtande finns, daterad den 19 september 2011. Fakturan betalades på förfallodagen den 14 oktober 2011.

Någon ersättning för utlåtandet daterat den 3 november 2008 har inte betalats ut. Personlig handläggare har nu upprättat ett utbetalningsunderlag som skickas vidare internt för utbetalning till J.H.

Ärende 3 (personen född dag 14)

Ett läkarutlåtande om hälsotillstånd utfärdades den 4 maj 2011. Det kom in den 6 maj. Dessa uppgifter är dokumenterade i ärendets journal den 11 maj 2011. Även i detta fall har personlig handläggare förbisett J.H:s begäran om arvode. J.H. hade fyllt i nödvändiga uppgifter.

Den 8 juni 2011 kontaktade J.H. Kundcenter för partner och undrade över sin ersättning. Han begärde återigen ersättning alternativt ett skriftligt avslagsbeslut med motivering och besvärshänvisning. Personlig handläggare ringde J.H. med anledning av kontakten. J.H. ombads skicka in en faktura till Försäkringskassans fakturascanning i Östersund så att en utbetalning skulle kunna göras.

Efter kontakt med personlig handläggare den 15 juni 2012 framkommer att hon den 2 september 2011 via e-post meddelat J.H. att hon sökt efter en eventuell betald faktura men att det inte fanns någon sådan. J.H. ombads därför skicka in en ny faktura till Fakturaskanning för Försäkringskassan och ange ”Kst 0126” (kostnadsställe) på den.

Den ”nya” fakturan kom in den 3 oktober 2011. Den avser arvode för läkarutlåtande. Beloppet på 2 200 kronor attesterades. Fakturan lämnades vidare internt för utbetalning.

Försäkringskassans slutsatser

Den bristfälliga hanteringen som J.H. har gett uttryck för bekräftas genom vad som framkommit i utredningen. I samtliga fall har personlig handläggare inte observerat begäran om arvode. J.H. har fyllt i de uppgifter som behövs för att ta ställning i ersättningsfrågan. Handläggarna borde tagit ställning till begärt arvode, dvs. om ersättning skulle betalas ut eller om man skulle ha fattat beslut om avslag och skickat beslutsbrev med omprövningshänvisning till J.H.

I sin kontakt med Kundcenter för partner har J.H. fått felaktig information om att ersättning endast kan betalas ut i de fall Försäkringskassan särskilt har begärt ett läkarutlåtande. I två av ärendena har J.H. ombetts skicka in faktura, trots att ersättningen för läkarutlåtanden om hälsotillstånd inte ska hanteras på ett sådant sätt. J.H. ombads vid ett av tillfällena att komma in med särskild blankett Begäran om ersättning för särskilt läkarutlåtande. Den är avsedd för ersättning som begärs för ett fördjupat läkarutlåtande. Tidigare hade dessa fall hanterats genom faktura. Informationen var därför felaktig.

Av förordningen (1975:1157) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m. följer att ersättning för läkarutlåtande kan betalas till privatläkare. Försäkringskassan betalar inga kostnader för utlåtanden från landstings-

anknutna läkare, oavsett om utlåtandet begärs på initiativ av den enskilde för att bifogas en ansökan. De allra flesta läkare är i dag landstingsanställda, eller är privatläkare som har vårdavtal med landstinget eller ingår i vårdvalssystem där ersättningen för utfärdande av läkarutlåtanden bekostas av landstinget. Endast ett fåtal läkare står utanför detta system (de ersätts i stället av Försäkringskassan).

Att J.H. inte har fått den begärda ersättningen för läkarutlåtandena beror troligtvis på att berörda handläggare inte har observerat att J.H. är privatläkare och att de inte fullt ut känt till att ersättning för ett läkarutlåtande i ett sådant fall ska betalas ut av Försäkringskassan. Det fanns också brister i handläggningsrutinerna vid den här tidpunkten.

Sammantaget beklagar Försäkringskassan det inträffade. I Försäkringskassans förra yttrande har information lämnats om vilka insatser som gjorts för att komma till rätta med de kunskapsbrister som finns och hur den form av ersättningsanspråk som det här är fråga om ska hanteras. Som ytterligare åtgärd kommer Kundcenter för partner att informeras.

J.H. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 15 november anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Utredningen visar att J.H. på ett korrekt sätt har begärt ersättning för de fyra läkarutlåtandena, avseende tre olika patienter, som är aktuella i ärendet och att Försäkringskassan har förbisett hans begäran i samtliga dessa fall. J.H. har vid upprepade tillfällen vänt sig till Försäkringskassan och efterlyst ersättning alternativt ett avslagsbeslut. Myndigheten har trots det inte uppmärksammat sina misstag utan i stället, flera gånger, lämnat J.H. olika slag av felaktig information om regelsystemet och om vilka åtgärder han skulle vidta för att få sin ersättning. Hanteringen av J.H:s ärenden visar prov på såväl slarv som kunskapsbrister hos Försäkringskassans personal. Det är självfallet inte acceptabelt. Jag utgår från att de åtgärder som nämns i remissvaren nu har vidtagits.

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

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

En länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämningsman. Länsstyrelsen kritiseras för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev

(Dnr 2744-2011)

Anmälan

V.S. framförde i en anmälan klagomål mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Polismyndigheten i Västra Götaland och Förvaltningsrätten i Jönköping. Han uppgav i huvudsak följande. Han ägde några katter, några rashönor, en tupp, tre ankor och en påfågel. Efter att ha misshandlats i hemmet av en rånare lades han in på sjukhus. Hans granne erbjöd sig att se efter djuren. Medan han var inlagd beslutade länsstyrelsen att omhänderta hans djur. Ett par poliser underrättade honom om detta på sjukhuset. Han överklagade beslutet med sjukhuspersonalens hjälp och begärde inhibition. Länsrätten biföll inhibitionsyrkandet och ändrade senare länsstyrelsens beslut. Polisen hade emellertid redan sålt hans djur. När han kom hem från sjukhuset påträffade han ett par av katterna döda. Polismännen hade missat dessa när de hämtade djuren. De djur som sålts hade han inte återfått.

Utredning

Handlingar från länsstyrelsen och förvaltningsrätten begärdes in och granskades. Av utredningen framgick följande.

Den 11 februari 2011 anmälde polisen till länsstyrelsen att V.S. var inlagd på sjukhus. Länsstyrelsen beslutade samma dag enligt 32 § 2 djurskyddslagen (1988:534) att omedelbart omhänderta samtliga katter som fanns hos V.S. och lämnade över ärendet till polisen för omedelbar verkställighet. Den 16 februari 2011 beslutade länsstyrelsen att även omedelbart omhänderta samtliga fåglar som fanns hos V.S. V.S. fick genom besluten samtidigt tillfälle att yttra sig över vad som skulle ske med djuren.

Den 24 februari 2011 beslutade länsstyrelsen enligt 34 § djurskyddslagen att samtliga omhändertagna katter och fåglar genom polisens försorg skulle säljas eller på annat sätt överlåtas eller, om det inte var möjligt inom två veckor, avlivas. I beslutet skrev länsstyrelsen att det gällde omedelbart även om det överklagades. Länsstyrelsen förordnade samtidigt att V.S. skulle delges beslutet genom stämningsman. Beslutet skickades samma dag till polisen för delgivning och verkställighet. I den gemensamma begäran antecknades att V.S. var inskriven på Kärnsjukhuset i Skövde. V.S. delgavs beslutet den 2 mars 2011. Polisen sålde djuren den 6 mars 2011. Den 7 mars 2011 överklagade V.S. beslutet och begärde s.k. inhibition. Den 9 mars 2011 förordnade förvaltningsrätten att länsstyrelsens beslut den 24 februari 2011 tills vidare

inte skulle gälla. I dom den 18 mars 2011 beslutade förvaltningsrätten att upphäva länsstyrelsens beslut av den 24 februari 2011 samt förordnade att de omhändertagna djuren skulle överlämnas till V.S. De nya djurägarna förklarade sedermera på förfrågan av polisen att de inte var intresserade av att återlämna de överlåtna djuren.

Muntliga upplysningar inhämtades från länsveterinären Ulf Lövdahl. Ärendet remitterades därefter till länsstyrelsen som anmodades att utreda och yttra sig över vilka överväganden som gjordes beträffande sättet för underrättelse till V.S. om innehållet i beslutet den 24 februari 2011.

Länsstyrelsen, genom länsöverdirektören Agneta Kores, framförde följande.

Redogörelse för ärendet

Inför beslutet den 24 februari 2011 om vad som ska ske med de omhändertagna djuren underrättade länsstyrelsen V.S. om innehållet. Underrättelsen expedierades från länsstyrelsen den 16 februari 2011. Underrättelsen delgavs V.S. den 17 februari 2011 medelst stämningsman.

Länsstyrelsen delgav V.S. beslutet från den 24 februari 2011 med stämningsman. Detta för att ånyo säkerställa att V.S. personligen fick ta del av beslutet på snabbaste och säkraste sätt.

V.S. delgavs beslutet inte förrän den 2 mars 2011.

Överväganden som länsstyrelsen gjort

Vid beslut om vad som ska ske med omhändertagna djur arbetar vi utifrån en rutin som baseras på en helhetsbedömning där olika faktorer vägs samman. I bedömningen ingår bl.a.

- djurägarens ansvar och ansvarstagande för djuren,
- djurägarens kostnader för de omhändertagna djuren eller i fall djurägaren inte kan betala samhällets kostnader,
- hur länge det är rimligt för djurens bästa att sitta på en temporär uppstallningsplats och
- rättssäkerheten.

När vi beslutar om delgivningsform gör vi det utifrån en helhetsbedömning. Det har visat sig ofta vara svårt att få beslut delgivna via sjukhuset, alltså via sjukhusets personal. Vår erfarenhet är att delgivning genom stämningsman är det avgjort bästa sättet när personer ligger på sjukhus och det är angeläget att delgivning sker snabbt och säkert.

I detta fall fanns det inga indikationer som gjorde att vi övervägde att göra på ett annat sätt. Anledningen till att vi valde att delge V.S. med stämningsman var således att i görligaste mån säkerställa att V.S. personligen fick ta del av dels underrättelsen från den 16 februari och beslutet den 24 februari, eftersom han var inlagd på sjukhus och inte kunde nås i hemmet.

V.S. inkom med ytterligare skrivelser samt yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 2 oktober 2012 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Av V.S:s skrivelser till JO framgår att avsikten med hans anmälan har varit att få hjälp med att få tillbaka sina djur. Jag vill därför inledningsvis nämna att JO inte kan ändra eller upphäva domstolars eller myndigheters beslut. JO tar som regel inte ställning till om ett beslut är riktigt i sak och uttalar sig inte heller om bedömningar i domar och beslut. Min granskning har därför inte gällt de domar och beslut som meddelats enligt djurskyddslagen.

JO:s granskning avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. Utredningen i detta ärende har huvudsakligen gällt länsstyrelsens handläggning av underrättelsen till V.S. om beslutet den 24 februari 2011 om vad som skulle ske med de omhändertagna djuren. Av utredningen framgår att V.S. delgavs beslutet den 2 mars 2011, dvs. först sex dagar efter att det meddelades.

Av 21 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att en myndighet vid myndighetsutövning mot enskild ska underrätta parter om innehållet i slutliga beslut, om det inte är uppenbart obehövligt. I paragrafens tredje stycke föreskrivs att myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Bestämmelsen i 21 § FL anger inte när underrättelseskyldigheten ska fullgöras. Det följer emellertid av 7 § samma lag att parten ska underrättas så snart som möjligt. JO har tidigare uttalat att expediering av beslutet ska ske utan dröjsmål (JO 1996/97 s. 143). Om beslutet är verkställbart från beslutets dag, bör parterna underrättas om beslutet genast (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 3:e uppl., s. 260).

Länsstyrelsen var alltså skyldig att underrätta V.S. om beslutet genast. För att kunna fastställa när beslutet skulle vinna laga kraft hade länsstyrelsen desssutom att delge V.S. beslutet. Länsstyrelsen valde att fullgöra dessa båda åligganden genom att skicka beslutet till polisen för delgivning med stämningsman. Det ligger i sakens natur att detta förfarande medförde risk för att V.S. blev underrättad om beslutet senare än om länsstyrelsen hade skickat det till honom på sjukhuset i ett vanligt brev. Så blev det också av allt att döma – V.S. fick inte beslutet förrän den 2 mars 2011, alltså sex dagar efter det att beslutet hade meddelats.

Länsstyrelsen har i sitt remissvar redogjort för skälen till att myndigheten valde att skicka beslutet via polisen i stället för att skicka det med posten. Det avgörande för länsstyrelsen har uppenbarligen varit att försäkra sig om ett bevis om delgivning. Skyldigheten att genast underrätta V.S. om beslutet så att han fick tid på sig att överklaga det innan det verkställdes diskuteras inte i länsstyrelsens remissvar.

Jag kan förstå om länsstyrelsen gjorde den bedömningen att stämningsmannadelgivning var det säkraste sättet att få ett bevis om delgivning. Och om det hade varit fråga om ett beslut som inte fick verkställas förrän det vunnit laga kraft, skulle jag inte ha haft några invändningar mot att underrättelsen enligt 21 § FL skedde via polisens stämningsman. Men länsstyrelsens beslut av den 24 februari 2011 kunde verkställas fr.o.m. den 24 februari 2011. Därför anser jag att länsstyrelsen gjorde fel när den underrättade V.S. om beslutet

via polisen. Länsstyrelsen borde ha skickat beslutet till V.S. i ett vanligt brev och förtjänar kritik för att så inte skedde.

Vad som i övrigt kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd från min sida.

Kritik mot en länsstyrelse för att den inte som tillsynsmyndighet har ingripit mot att ett av Miljööverdomstolen undanröjt tillstånd har tagits i anspråk

(Dnr 3267-2012)

Bakgrund

Umeå tingsrätt, miljödomstolen (nuvarande Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt), meddelade den 10 maj 2010 Loussavaara-Kiirunavaara Aktiebolag, LKAB, tillstånd enligt miljöbalken att

- anlägga och driva en gruva vid Gruvberget, med ett krossnings-/sovringsverk i anslutning till bolagets befintliga malmförädlingsanläggningar i Svappavaara
- bryta och bearbeta högst 2 miljoner ton malm per år
- leda bort det grundvatten och ytvatten som läcker in i gruvan och utföra anläggningar för detta, allt inom Kiruna kommun.

Miljödomstolen förordnade att tillståndet fick tas i anspråk utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft, i de delar som avsåg vattenverksamhet dock under förutsättning att LKAB dessförinnan hos Länsstyrelsen i Norrbottens län ställde en sådan säkerhet som föreskrivs i 22 kap. 28 § första stycket miljöbalken.

LKAB tog tillståndet i anspråk i enlighet med verkställighetsförordnandet och påbörjade verksamheten i Gruvberget, trots att miljödomstolens dom alltså inte hade vunnit laga kraft.

Naturvårdsverket överklagade domen. Den 10 mars 2011 undanröjde Miljööverdomstolen (nuvarande Mark- och miljööverdomstolen) miljödomstolens dom och avvisade LKAB:s ansökan. Miljödomstolens verkställighetsförordnande berördes inte i Miljööverdomstolens domslut.

LKAB överklagade Miljööverdomstolens dom och fortsatte under tiden att bedriva verksamheten i Gruvberget i enlighet med det av miljödomstolen givna tillståndet och verkställighetsförordnandet. Högsta domstolen beslutade den 7 juni 2012 att inte meddela bolaget prövningstillstånd. I och med Högsta domstolens beslut vann Miljööverdomstolens dom laga kraft.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 juni 2012, framförde T.V. klagomål mot Länsstyrelsen i Norrbottens län angående myndighetens underlåtenhet att ingripa mot den verksamhet som LKAB bedrev i Gruvberget efter Miljööver-

domstolens dom. T.V. hänvisade i sin anmälan till en artikel införd i Norrbottenskurirens nätupplaga den 7 juni 2012. Av artikeln framgick följande.

> **Professor: LKAB tog en chansning**
>
> Jan Darpö, professor i miljörätt vid Uppsala universitet, är förvånad över att LKAB inledde brytningen i Gruvberget innan företaget hade fått ett lagakraftvunnet miljötillstånd.
>
> – Jag förstår inte hur LKAB resonerade. Verkställighetsförordnandet försvann ju i och med Miljööverdomstolens dom. Det låter som att LKAB chansade på att det inte gjort det, säger Darpö.
>
> – Det låter som att man haft rådgivare som rått dem fel, säger han.
>
> Länsstyrelsen, tillsynsmyndighet när det gäller gruvdrift, har stött LKAB:s tolkning om att verkställighetstillståndet för Gruvberget fortsatte att gälla även efter Miljööverdomstolens beslut.
>
> – Jag blev väldigt förvånad när jag hörde att länsstyrelsen inte tänkte ingripa mot den del av verksamheten som nu bedrivs utan tillstånd. Frågan är om inte JO borde titta på det. För har man fått nej så åligger det myndigheterna att ingripa, det är inga börskrivningar i miljöbalken utan det är skall som gäller, säger Jan Darpö.

Utredning

Ärendet remitterades till länsstyrelsen som anmodades att lämna upplysningar om och yttra sig över T.V:s anmälan. Länsstyrelsen anmodades vidare att redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

I sitt yttrande anförde länsstyrelsen (länsrådet Johan Antti och miljödirektören Martin Lindgren) i huvudsak följande.

> Eftersom det av miljödomstolen meddelade verkställighetsförordnandet inte har inhiberats av Miljööverdomstolen och dess dom vann laga kraft först då Högsta domstolen beslutat att inte meddela prövningstillstånd för bolagets överklagande, har bolaget enligt länsstyrelsens bedömning, under tiden från miljödomstolens dom och fram till dagen för Högsta domstolens beslut ägt rätt att bedriva verksamhet i enlighet med meddelat tillstånd och verkställighetsförordnande.

T.V. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 januari 2013 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Enligt miljöbalken, MB, gäller i ansökningsmål att en domstol får förordna att tillstånd till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte vunnit laga kraft (22 kap. 28 § första stycket). Om en dom med ett sådant verkställighetsförordnande överklagas får Mark- och miljööverdomstolen undanröja förordnandet, innan talan mot domen i övrigt prövas (22 kap. 28 § tredje stycket).

Enligt 29 § miljötillsynsförordningen (2011:13) har länsstyrelsen ansvar för tillsyn i fråga om bl.a. miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, utom den tillsyn som omfattas av Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt 26 §. Utvinning, brytning och bearbetning av bl.a. malm omfattas av tillståndsplikt enligt den nämnda bilagan. Verksamheten är inte

sådan att den omfattas av Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt 26 § miljötillsynsförordningen.

Tillsynsmyndigheten ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken och i förekommande fall vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 1 § MB). En tillsynsmyndighet får därför meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att åstadkomma att miljöbalken efterlevs (26 kap. 9 § MB). Om det finns misstanke om brott, är myndigheten skyldig att anmäla saken till polis- eller åklagarmyndigheten (26 kap. 2 § MB).

Av utredningen i ärendet framgår att Miljööverdomstolen varken undanröjt eller inhiberat miljödomstolens verkställighetsförordnande innan den meddelade sin dom. Länsstyrelsen har därav dragit slutsatsen att verkställighetsförordnandet var gällande även efter det att Miljööverdomstolen undanröjt underinstansens dom.

Jag delar inte denna uppfattning. I och med att Miljööverdomstolen genom sin dom undanröjt LKAB:s tillstånd att bedriva gruvverksamheten fanns det inte längre något tillstånd som kunde tas i anspråk. Detta innebär att LKAB – efter Miljööverdomstolens dom – bedrivit verksamheten i Gruvberget utan tillstånd. Det har därmed enligt min mening ålegat länsstyrelsen att som tillsynsmyndighet ingripa mot den aktuella verksamheten.

Med detta kritiska uttalande avslutas ärendet.

Kritik mot en miljönämnd för handläggningen av ett överklagande

(Dnr 5844-2012)

Anmälan

Börje W. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Stadsbyggnads- och miljönämnden i Sundbybergs kommun beträffande nämndens handläggning av ett klagomålsärende, varvid han bl.a. ifrågasatte om han fått del av samtliga diarieförda klagomål. Han ställde sig även frågande till förvaltningens svar på ett e-postmeddelande i vilket han uppgett sig vilja överklaga ett delegationsbeslut.

Utredning

Till anmälan bifogades utskrifter av e-postväxling mellan Börje W. och stadsbyggnads- och miljöförvaltningen. Vissa ytterligare e-postutskrifter, samt ovan nämnda delegationsbeslut, begärdes in och granskades.

Följande framkom. Börje W. hänförde sig i ett e-postmeddelande till en handläggare vid förvaltningen den 11 september 2012 till ett visst delegationsbeslut. Han förtydligade den 19 september 2012, på fråga från handläggaren, att han överklagade beslutet. Handläggaren skickade dagen därpå ett e-postmeddelande till Börje W. med följande lydelse. ”För att ditt överklagande

ska kunna överlämnas till länsstyrelsen måste ditt överklagande uppfylla dessa paragrafer enligt [förvaltningslagen]". Härefter citerades 22–25 §§ i nämnda lag.

Den 27 september 2012 skickade en ny handläggare ett e-postmeddelande till Börje W. där hon underrättade honom om att hon tagit del av e-postkonversationen i ärendet samt att hon då hade uppmärksammat hans överklagande, registrerat den 11 september 2012. Hon uppgav att hon avsåg att överlämna överklagandet till länsstyrelsen dagen därpå, "om [hon] inte [hörde] något annat". Börje W. återkom nästa dag per e-post, varvid han bl.a. skrev "Jag avvaktar med överklagandet tills ni besvarat mina frågor". Den 3 oktober 2012 underrättade handläggaren Börje W. om att hans överklagande enligt hans önskemål inte hade behandlats och att den delen av ärendet avslutats.

Muntliga uppgifter inhämtades från miljöinspektören Anna Larsson och tf. kommundirektören Göran Langer.

Anna Larsson uppgav i huvudsak följande. Den tidigare handläggaren hade fattat ett beslut om att lämna Börje W:s överklagande utan åtgärd. Anna Larsson insåg att detta inte var ett riktigt beslut och förberedde därför överklagandet för överlämnande till länsstyrelsen. Hon informerade även Börje W. om detta per e-post. Börje W. svarade då att han inte längre avsåg att överklaga. Anna Larsson lämnade därför inte över överklagandet till länsstyrelsen. Hon hade flera gånger erbjudit Börje W. att få ut samtliga handlingar i klagomålsärendet och förklarat för honom på vilket sätt klagomålen diarieförts. Börje W. hade emellertid inte velat ta del av handlingarna.

Göran Langer uppgav i huvudsak följande. Ärendet i fråga hade varit omfattande och krävt en stor arbetsinsats från förvaltningens sida. De hade gjort sitt bästa för att handläggningen skulle ske lagenligt. Om Börje W:s överklagande borde ha överlämnats till länsstyrelsen trots att denne återkallat det, hade emellertid handläggningen brustit. Göran Langer beklagade detta och skulle omedelbart inleda en översyn av rutinerna i detta hänseende.

I ett beslut den 21 januari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Jag har inte funnit tillräckliga skäl att begära in ett skriftligt yttrande från nämnden. Det som har framkommit av utredningen föranleder emellertid följande uttalanden från min sida.

Enligt 23 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska ett beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen ska klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär. Skrivelsen ges in till den myndighet som meddelat beslutet. Den ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. I 24 § FL förskrivs att den myndighet som meddelat det överklagade beslutet ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska den som huvudregel avvisas. Enligt 25 § FL ska, om skrivelsen inte avvisas, den myndighet

som meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet.

Som förutsättning för att ett överklagande ska överlämnas till överinstansen anges alltså i 25 § FL endast att överklagandet inte avvisats såsom för sent inkommet. Myndigheten ska inte pröva om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda för att överklagandet ska kunna tas upp till prövning. JO har i tidigare beslut uttalat sig om situationen där ett överklagande återkallas hos beslutsmyndigheten; den klagande vänder sig med en återkallelse – liksom med sitt överklagande – till överinstansen, och frågan om ett ärende ska avslutas till följd av återkallandet bör därmed avgöras av den instansen, och inte av beslutsmyndigheten (se JO 1992/93 s. 463 och JO 1997/98 s. 411). Det finns ytterligare en situation då ett överlämnande till överinstansen inte behöver ske, nämligen när beslutsmyndigheten själv omprövat – och ändrat – det överklagade beslutet enligt 28 § FL. Om ingen av dessa två situationer föreligger, har myndigheten emellertid en ovillkorlig skyldighet att vidarebefordra ett överklagande till den instans som ska pröva överklagandet. Ett sådant överlämnande bör ske utan dröjsmål, normalt inom en vecka (se SOU 2010:29 s. 569 f.).

Av det sagda följer att nämnden skyndsamt borde ha överlämnat Börje W:s överklagande, jämte handlingarna i ärendet, till länsstyrelsen när skrivelsen med överklagandet kom in till myndigheten.

Nämnden ska kritiseras för sin handläggning av Börje W:s överklagande. Jag noterar dock att nämnden kommer att se över sina rutiner i detta avseende.

Det som framkommit i övrigt ger inte tillräcklig anledning till något ytterligare uttalande från min sida.

Kritik mot en djurförsöksetisk nämnd för att den på eget initiativ har ändrat i en ansökan i syfte att undvika att beakta vissa uppgifter som lämnats där

(Dnr 6239-2011)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 5 december 2011, framförde K.G. klagomål mot Göteborgs djurförsöksetiska nämnd med anledning av handläggningen av en ansökan om etiskt godkännande av djurförsök. Han uppgav bl.a. följande. Vid nämndens möte den 16 november 2011 handlades ett ärende gällande studier av läkemedelskandidater. Den sökande var J.W. på Astra Zeneca R & D Mölndal (Astra Zeneca). Då nämnden denna gång hade till övervägande del ansökningar från Astra Zeneca handlades de övriga ärendena först, varpå Astra Zenecas forskarrepresentanter lämnade mötet. Närvarande vid mötet var även T.E. från Astra Zeneca. T.E. ansågs inte behöva lämna mötet. Under ärendet med dnr 271-2011 uppstod en kontrovers med anledning av hur den sökande hade motiverat att försöksdjuren (kaniner) inte skulle

tillåtas rastning. Det angivna skälet för utebliven rastning var resursbrist. Där intog T.E. en svarsroll som J.S., Djurens rätt, tyckte var problematisk ur jävssynpunkt. Detta nämnde han till ordföranden. T.E. tilläts sitta kvar och kom kontinuerligt med argument till skydd för den sökande och bolagets intressen. Flera ledamöter bad att ärendet skulle bordläggas med avseende på jäv samt ogrundade och för nämnden nya argument som lämnades av T.E. på mötet. Vid röstning föll förslaget, och ansökan godkändes därpå med ändringar i ansökan. I normalfall kan nämnden ändra en ansökan genom att godkänna ansökan med villkor eller göra kompletteringar i beredningsfasen. Nu ströks helt enkelt den sökandes motivering till att inte tillåta rastning.

Utredning

Ärendet remitterades till Göteborgs djurförsöksetiska nämnd som anmodades att inkomma med en redogörelse för handläggningen och nämndens bedömning av denna. Göteborgs djurförsöksetiska nämnd inkom, genom vice ordföranden tillika ordföranden för nämndens avdelning 2 Niclas Falkendal, med ett yttrande av vilket framgick följande.

Aktuella bestämmelser

För att få använda, föda upp, förvara eller tillhandahålla försöksdjur fordras enligt 19 a § djurskyddslagen (1988:534) tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I 20 § första stycket 1 samma lag anges att vid verksamhet som avses i 19 a § ska det finnas föreståndare som ansvarar för verksamheten och som har godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer.

Av 13 § i Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS 2008:70 framgår bl.a. att sådan ansvarig föreståndare som avses i 20 § första stycket 1 djurskyddslagen får närvara vid nämndens sammanträden och har rätt att yttra sig.

Enligt 11 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) är den som ska handlägga ett ärende jävig om någon av de där angivna jävsgrunderna föreligger. Av 12 § samma lag framgår att den som är jävig inte får handlägga ärendet.

Bakgrund

T.E., Astra Zeneca R & D Mölndal (Astra Zeneca), kontaktade nämnden under hösten 2011 och uttryckte önskemål om att få närvara vid sammanträden med nämndens båda avdelningar. Nämndens ordförande, med instämmande av nämndens vice ordförande, gjorde då bedömningen att det, med beaktande av vad som anges i 13 § SJVFS 2008:70, inte fanns några hinder för T.E:s närvaro när ansökningar från forskare hos Astra Zeneca behandlas. Detta under förutsättning att rätten att yttra sig begränsas till att lämna upplysningar om sakförhållanden. För det fall föreståndaren skulle ges möjlighet att argumentera för ett godkännande av en ansökan från det ”egna” företaget gjordes bedömningen att någon form av jävssituation uppkommer även om föreståndaren inte har rösträtt. Detta ställningstagande grundades på att hela hanteringen av en ansökan vid nämndens sammanträde är att se som en överläggning inför beslut i ärendet. De gjorda bedömningarna i jävsfrågan har senare stämts av med Jordbruksverket, som haft samma uppfattning i frågan.

Upplysningsvis kan nämnas att T.E. närvarade under hela det aktuella sammanträdet den 16 november 2011 med nämndens avdelning 2. Hon närvarade även vid flera andra sammanträden under hösten 2011 med nämndens båda avdelningar. Det kan tilläggas att T.E., som angetts i anmälan till Justitieombudsmannen, inte formellt adjungerats att närvara vid sammanträdena.

Handläggningen av den aktuella ansökan

Ansökan från J.W., Astra Zeneca, i ärende 271-2011 gällde studier av åderförkalkning och kranskärlsfunktion i kanin med och utan läkemedelsbehandling. Ansökan var undertecknad av T.E. i egenskap av ansvarig föreståndare enligt 20 § djurskyddslagen. Ansökan behandlades i beredningsgrupp, som föreslog att nämnden skulle godkänna ansökan.

Under punkten 7. i ansökan (Vård och förvaring) angavs bl.a. följande: ”Rastning av kaniner på golv är idag problematiskt för oss. Detta beror på att golven är hala, vi har fullt i alla rum i den enhet där kaniner hålls och att det är brist på personal som kan rasta kaniner.”

Vid sammanträdet den 16 november 2011 gav dessa två meningar upphov till omfattande debatt, varvid bl.a. diskuterades i vilken omfattning kaniner har behov av rastning.

Från djurskyddsorganisationernas representanter framfördes uppfattningen att frågan om behovet av rastning av kaniner behövde utredas ytterligare och att ansökan därför skulle bordläggas för ytterligare beredning, ett förslag som för övrigt även ordföranden instämde i. Från annat håll gjordes dock invändningen att det inte fanns anledning att bordlägga ansökan och att nämnden skulle fatta beslut i ärendet. Vid omröstning röstade en majoritet för detta förslag och ansökan blev således inte bordlagd. Majoritetens beslut blev istället att godkänna ansökan med undantag av de två angivna meningarna i ansökan, vilket konkret innebar att det under rubriken Kompletterande uppgifter till ansökan angavs att meningarna utgår.

Djurskyddsorganisationernas representanter gjorde även invändningen under sammanträdet att T.E. inte borde närvara på grund av jäv.

Nämndens bedömning

Som angetts ovan har nämndens ordförande, vice ordförande och senare även Jordbruksverket gjort bedömningen att det inte finns några hinder mot att T.E., i egenskap av ansvarig föreståndare enligt 20 § första stycket 1. djurskyddslagen, närvarar när ansökningar från forskare hos Astra Zeneca behandlas vid nämndens sammanträden. Detta under förutsättning att rätten att yttra sig begränsas till att lämna upplysningar om sakförhållanden.

Anmälaren har anfört att T.E. vid behandlingen av ansökan kontinuerligt kom med argument till skydd för den sökande och bolagets intressen. Det är dock nämndens uppfattning att T.E. vid diskussionen inte gjorde annat än att lämna upplysningar om sakförhållanden som i huvudsak bekräftade försöksledarens uppgifter om Astra Zenecas svårigheter att rasta kaniner. Enligt nämndens mening har det därför inte varit fråga om en jävssituation och nämnden anser sig således inte ha förfarit felaktigt genom att låta T.E. närvara under behandlingen av ansökan. Det kan för övrigt anmärkas att den nu aktuella situationen inte är jämförbar med den fråga om jäv som behandlades i Justitieombudsmannens ärende med dnr 5192-2009. I det ärendet uttalade Justitieombudsmannen bl.a. att en nämndledamot på grund av jäv inte bör delta i handläggningen av en ansökan för vilken han står som ansvarig föreståndare. Som framgått ovan är T.E. inte ledamot eller suppleant i nämnden.

När nämnden fattar beslut i sak i ett ärende finns i huvudsak tre beslutsalternativ, vilka också framgår av Jordbruksverkets blankett Ansökan – etisk prövning av djurförsök. Ansökan kan godkännas i sin helhet, godkännas med villkor eller avslås. Kompletterande uppgifter till ansökan kan lämnas av försöksledaren under beredningen eller läggas till så sent som vid sammanträdet efter exempelvis telefonkontakt med försöksledaren. I det aktuella ärendet var det dock inte fråga om en kompletterande uppgift utan om två meningar i ansökan som nämndens majoritet ansåg stötande.

Nämnden anser att det kan ifrågasättas om det var lämpligt att godkänna ansökan med tillägget att de två meningarna utgår utan att detta tagits upp med försöksledaren vid beredningen av ansökan eller senare. Det kan dock möjligen diskuteras om åtgärden egentligen fyller någon funktion eftersom de i meningarna angivna förhållandena kvarstår. Nämnden vill avslutningsvis framhålla att åtgärden inte tillämpas av nämnden i andra ärenden.

K.G. yttrade sig över nämndens remissvar.

JO tog del av handlingarna i nämndens ärende med dnr 271-2011.

I ett beslut den 20 december 2012 anförde *stf JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Innan användning av djur i djurförsök påbörjas ska användningen enligt 21 § djurskyddslagen (1988:534) godkännas från etisk synpunkt av en djurförsöksetisk nämnd. I varje nämnd ska det ingå en ordförande och en eller flera vice ordföranden samt lekmän, forskare och representanter för personal som har hand om försöksdjur (43 § djurskyddsförordningen [1988:539]). Närmare föreskrifter om nämndens organisation och om prövningen av ärenden meddelas av Jordbruksverket (47 § djurskyddsförordningen).

Enligt 20 § första stycket djurskyddslagen ska det i verksamhet som består i att använda, föda upp, förvara eller tillhandahålla försöksdjur, finnas bl.a. en av Jordbruksverket godkänd föreståndare som ansvarar för verksamheten. Enligt bestämmelsens andra stycke ska föreståndaren se till att verksamheten bedrivs enligt djurskyddslagen och enligt föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Av 13 § i Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS 2008:70 framgår att en sådan ansvarig föreståndare som avses i 20 § första stycket djurskyddslagen får närvara vid nämndens sammanträden och har rätt att yttra sig.

Av utredningen framgår att nämnden lät T.E. närvara och yttra sig vid det aktuella sammanträdet med stöd av den nyssnämnda bestämmelsen. Denna bedömning har jag inga synpunkter på.

Nämnden har bestritt uppgifterna i anmälan att T.E. vid sammanträdet tilläts argumentera för den sökande och Astra Zenecas intressen. Enligt remissvaret ska T.E. endast ha lämnat upplysningar om sakförhållanden. Jag kan konstatera att anmälaren och nämnden framfört motstridiga uppgifter om hur det aktuella sammanträdet genomfördes. Det framstår inte som meningsfullt att genom ytterligare utredning försöka bringa klarhet i hur det förhållit sig med detta. Underlaget i ärendet ger inte stöd för kritik i den här delen.

I den aktuella ansökan fanns två meningar med följande lydelse: ”Rastning av kaniner på golv är idag problematiskt för oss. Detta beror på att golven är hala, vi har fullt i alla rum i den enhet där kaniner hålls och att det är brist på

personal som kan rasta kaniner.” Enligt nämndens yttrande föranledde detta en diskussion om kaniners behov av rastning. Under diskussionen framfördes uppfattningen att ärendet borde bordläggas för ytterligare utredning angående behovet av rastning. Nämndens majoritet ansåg dock att ärendet var klart för beslut och ansökan godkändes, enligt remissvaret ”med undantag av de två angivna meningarna”. Under rubriken Kompletterande uppgifter till ansökan gjordes en odaterad och osignerad anteckning om att de aktuella meningarna om rastning av kaninerna utgick. Skälet för denna åtgärd var enligt remissvaret att nämndens majoritet ansåg att meningarna var stötande. Anteckningen föregicks inte av någon kontakt med försöksledaren, sökanden.

Den ansökan som getts in till nämnden förutsatte att rastning inte skulle förekomma. Som nämnden angett finns det i huvudsak tre möjligheter när nämnden prövar en ansökan: godkännande, godkännande med villkor eller avslag. Nämndens majoritet ville emellertid kunna godkänna ansökan utan att behöva beakta uppgifter däri vilka uppfattades som stötande. Genom att stryka meningarna gjorde nämnden det lätt för sig. Nämnden undvek därmed att pröva (det underförstådda) yrkandet att godta att någon rastning inte skulle ske. Det ankommer givetvis inte på nämnden att på eget initiativ stryka meningar i en ansökan. Nämnden skulle i stället ha prövat ansökan i sin helhet, dvs. inklusive sökandens uppgifter om rastning. Ett godkännande hade naturligtvis kunnat villkoras med föreskrifter beträffande rastning. Det inträffade är ägnat att ge intryck av att ärendet inte har handlagts på ett sakligt och opartiskt sätt. Nämnden förtjänar kritik för handläggningen.

Plan- och byggnadsväsendet

Uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900)

(Dnr 4086-2011)

I ett beslut den 22 oktober 2012 uttalade *JO Lindström* följande.

Mottagningsbevis

I 9 kap. 27 § andra stycket PBL finns en upplysning om att bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

Lagen om tjänster på den inre marknaden innehåller enligt sin 1 § allmänna bestämmelser avseende tjänster som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) och som syftar till att genomföra direktivet. Lagens 8 § har följande lydelse:

> Behörig myndighet ska sända ett mottagningsbevis till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in. Mottagningsbeviset ska innehålla information om
>
> 1. tidsfrist som avses i 7 § och, i förekommande fall, följden av att ett beslut inte fattas inom denna tidsfrist, och
> 2. möjligheterna till rättslig prövning av beslut.

Tjänstedirektivets regler syftar till att skapa en gemensam marknad för tjänster. Direktivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat (artikel 2.1). I direktivet ställs bl.a. vissa krav på medlemsstaterna när det gäller de tillstånd som en tjänsteleverantör kan behöva ha för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet.

Regler om lov enligt plan- och bygglagen kan påverka utövandet av tjänsteverksamhet. I lagstiftningsförarbetena har det därför ansetts att bestämmelser om bygglov samt mark- och rivningslov får anses falla inom tjänstedirektivets tillämpningsområde och att tillståndsförfarandena därmed måste uppfylla kriterierna i bl.a. tjänstedirektivets artiklar om etableringsfrihet (Ds 2008:75 s. 492).

Reglerna om handläggningstid för lovärenden i 9 kap. 27 § första stycket PBL har ansetts förenliga med tjänstedirektivet (prop. 2009/10:170 s. 374). De är tillämpliga för alla lovärenden, alltså även dem som inte omfattas av tjänstedirektivet. När det gäller mottagningsbevis har lagstiftaren emellertid valt att i PBL, i stället för att skriva in en regel om mottagningsbevis, hänvisa till regeln om mottagningsbevis i lagen om tjänster på den inre marknaden. Som jag har redovisat i det föregående innehåller emellertid denna lag enbart bestämmelser om tjänster som omfattas av tjänstedirektivet. Det innebär att den lagstadgade skyldigheten att skicka mottagningsbevis bara gäller sådana

lovärenden som omfattas av tjänstedirektivet, alltså där den som söker lov är en tjänsteleverantör som är etablerad i en medlemsstat och som behöver lovet för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet. Beträffande andra lovärenden – exempelvis där den som söker lov är en villaägare som vill bygga ut sin veranda eller en tjänsteleverantör som är bosatt i ett land utanför den inre marknaden – finns inga bestämmelser i lag om skyldighet att skicka mottagningsbevis.

Jag har noterat att Boverket i en vägledning på sin webbplats (www.boverket.se) angett att byggnadsnämnderna ska skicka ett mottagningsbevis i alla lovärenden. Även om, som jag redovisat, nämndernas skyldigheter att skicka mottagningsbevis formellt sett bara gäller vissa av lovärendena, är det min uppfattning att det är lämpligt att nämnderna följer Boverkets rekommendationer och alltså agerar som om regeln om mottagningsbevis gäller generellt. Dels är det en otymplig ordning att särbehandla vissa lovärenden, dels – och viktigare – är det till fördel för alla enskilda att få klart besked om när en ansökan bedömts som fullständig och när ett beslut således kan förväntas.

Enligt min mening bör lagstiftaren överväga att ersätta hänvisningen i 9 kap. 27 § andra stycket PBL med en bestämmelse som föreskriver skyldighet för nämnderna att skicka mottagningsbevis i alla ärenden om lov och förhandsbesked. Jag har i ett annat sammanhang underrättat Socialdepartementet om det (JO:s dnr 743-2012).

Kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning

(Dnr 5498-2011)

Anmälan

C.F. har i en anmälan framfört klagomål mot Byggnadsnämnden i Mora kommun och Länsstyrelsen i Dalarnas län. Hon har uppgett bl.a. följande.

I oktober 2010 överklagade hon byggnadsnämndens beslut meddelat den 8 november 2007 om bygglov för vindkraftverk på Kyrkberget i Venjan. Nämnden beslutade den 4 november 2010 att avvisa överklagandet med motiveringen att det var för sent inkommet. Hon överklagade avvisningsbeslutet till länsstyrelsen som den 22 december 2010 avslog överklagandet. Som fastighetsägare i området var hon drabbad av vindkraftsplanerna. Hon hade dock inte fått någon information eller möjlighet att yttra sig över de aktuella åtgärderna. Hon hade inte heller fått del av bygglovsbeslutet. Det var först under hösten 2010, när hon såg att vindkraftverken började sättas upp på berget, som hon hade möjlighet att reagera.

Utredning

Byggnadsnämndens beslut den 4 november 2010 i ärendet med dnr BYGG 2007/0533 begärdes in. Efter en redogörelse för innehållet i 23 och 24 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, angavs följande som motiv för beslutet. En underrättelse/kungörelse om ansökan om bygglov för vindkraftsverken hade varit införd i lokaltidningar, och skriftliga synpunkter på ansökan skulle ha inkommit senast den 20 september 2007. Vid samtal med en jurist på länsstyrelsens rättsenhet hade framkommit att eftersom C.F. ägde en fastighet inom länet och inom tidningarnas spridningsområde så ansågs hon vara hörd som sakägare enligt 8 kap. 22 § plan- och bygglagen. Överklagandet hade således kommit in för sent och skulle avvisas.

Ärendet remitterades till byggnadsnämnden och länsstyrelsen. Myndigheterna anmodades att lämna upplysningar om vilka överväganden som skett i samband med rättidsprövningen av överklagandet av bygglov (nämndens dnr BYGG 2007/0533) respektive överprövningen av det avvisade överklagandet av bygglov (länsstyrelsens dnr 403-7500-10) och då särskilt tillämpningen av 13 kap. 3 § plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, samt 23 § andra stycket och 24 § förvaltningslagen.

Byggnadsnämnden i Mora kommun inkom med ett remissvar, beslutat den 2 februari 2012, och yttrade i huvudsak följande.

> Byggnadsnämnden beviljar den 8 november 2007, § 359, bygglov för uppförande av elva vindkraftverk och transformatorbyggnader vid Kyrkberget i Venjan.
>
> Protokollet anslås den 8 november 2007 på kommunens anslagstavla och anslaget tas ner från anslagstavlan den 4 december 2007.
>
> Beslutet överklagas den 5 oktober 2010 hos Länsstyrelsen Dalarnas län av ägaren av fastigheten […].
>
> Byggnadsnämnden avvisar i beslut den 4 november 2010, § 393, inlämnat överklagande då överklagandet bedöms ha kommit in för sent.
>
> Fastighetsägaren har i en anmälan hos JO framfört klagomål mot Byggnadsnämnden i Mora kommun och Länsstyrelsen i Dalarnas län över handläggningen av ett vindkraftsärende och därtill hörande bygglov.
>
> JO ger i remiss den 13 januari 2012 byggnadsnämnden tillfälle att yttra sig över inlämnat klagomål. JO har även begärt upplysningar och yttrande från Länsstyrelsen i Dalarnas län.
>
> Underrättelse/kungörelse om ansökan om bygglov för vindkraftverken har varit införd i Dalabygden, Falu Kuriren, Dala Demokraten och Mora Tidning den 17 augusti 2007. Skriftliga synpunkter över ansökan skulle ha inkommit senast den 20 september 2007.
>
> Vid handläggningen av överklagandet kontaktades en jurist på länsstyrelsens rättsenhet som påpekade att eftersom klaganden äger en fastighet inom länet och inom tidningarnas spridningsområde så ska hon anses vara hörd som sakägare enligt 8 kap 22 § plan- och bygglagen.
>
> Vid byggnadsnämndens ställningstagande i § 393/10 beaktades lämnade uppgifter från länsstyrelsens rättsenhet och byggnadsnämnden avvisade överklagandet.
>
> Länsstyrelsen avslår i beslut den 22 december 2010 inlämnat överklagande. Klaganden har som grund för sitt överklagande åberopat att hon, boendes i Stockholm, inte har tillgång till anslagstavlor i Mora eller lokala tidningar och av den anledningen inte haft en skälig möjlighet att bl.a. ta del av information kring bygglovet. Länsstyrelsen anser att vad som anförts i överklagandet inte ger skäl att ändra byggnadsnämndens beslut.

Byggnadsnämnden vidhåller sitt ställningstagande i § 393/10 då överklagandet bedöms ha kommit in för sent och nämnden delar i övrigt länsstyrelsens bedömning i ärendet.

Länsstyrelsen i Dalarnas län inkom med ett yttrande beslutat den 23 februari 2012 av länsrådet Inger Eriksson. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

Bakgrund

Byggnadsnämnden i Mora kommun beslutade den 8 november 2007 att bevilja bygglov för 11 vindkraftverk och tillhörande transformatorbyggnader. C.F. har i ett överklagande som inkom till stadsarkitektkontoret vid Mora kommun den 5 oktober 2010 klagat på såväl beslutet i sig som handläggningen av ärendet. Byggnadsnämnden överlämnar överklagandet till länsstyrelsen med ett följebrev vari bl.a. meddelas att klagandeskriften får anses ha kommit in till kommunen i rätt tid. Den 7 oktober 2010 återsänder P.W. överklagandet till byggnadsnämnden för ny rättidsprövning och beslutar att ärendet avslutas hos länsstyrelsen.

Den 4 november 2010 beslutar byggnadsnämnden att avvisa C.F:s överklagande såsom för sent inkommet. Beslutet motiveras med att underrättelse/kungörelse om ansökan om bygglov för vindkraftverken har varit införd i ett antal olika lokala dagstidningar den 17 augusti 2007. Skriftliga synpunkter över ansökan skulle ha inkommit senast den 20 september 2007. Eftersom C.F. äger en fastighet inom länet och inom tidningarnas spridningsområde så får hon anses vara hörd som sakägare enligt 8 kap. 22 § plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL (den äldre plan- och bygglagen). Överklagandet har således kommit in för sent och ska avvisas. I beslutet hänvisas till telefonsamtal med P.W.

C.F. överklagar i rätt tid byggnadsnämndens avvisningsbeslut. Länsstyrelsen beslutade den 22 december 2010 att avslå C.F:s överklagande. Föredragande var P.W. och beslutande var I.S. Länsstyrelsens beslut motiverades, som det får förstås, på följande sätt. Eftersom alla kända sakägare (m.fl. enligt 5 kap. 25 § ÄPBL) som berörts av beslutet underättats ansökan om bygglov genom kungörelsedelgivning i lokala dagstidningar så får även C.F. anses vara underrättad. Överklagandet ska därför avslås.

Synpunkter på länsstyrelsens beslut den 7 oktober 2010

Av 24 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att det är byggnadsnämndens uppgift att pröva om överklagandet har skett i rätt tid. Vid rättidsprövningen har byggnadsnämnden att ta ställning till frågan när C.F. fick del av beslutet. Först efter delgivningen börjar ju besvärstiden att löpa.

Av byggnadsnämndens beslut den 6 oktober 2010 framgår att C.F:s överklagande får anses ha kommit in i rätt tid varefter överklagandet överlämnades till länsstyrelsen. I egenskap av överprövningsinstans är länsstyrelsen bunden av byggnadsnämndens rättidsbeslut. En telefonkontakt togs trots detta mellan P.W. och tjänsteman vid byggnadsnämnden. Efter telefonsamtalet återsändes överklagandet till byggnadsnämnden för ny rättidsprövning. Länsstyrelsen framhåller i efterhand att såväl byggnadsnämnden som länsstyrelsen varit bunden av rättidsprövningen varför beslutet att återsända handlingarna till byggnadsnämnden var felaktigt.

Synpunkter på länsstyrelsens beslut den 22 december 2010

Ett överklagande av ett beslut ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Det ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (23 § andra stycket FL). Besvärsfristen vid

överklagande av beslut om lov beräknas alltså från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Underrättelse om innehållet i det beslut varigenom ett ärende om lov avgörs ska sändas till sökanden. Även sådana i 8 kap. 22 § första stycket ÄPBL omnämnda personer, organisationer eller föreningar som yttrat sig i ärendet, ska underrättas om innehållet i beslutet om det inte är uppenbart obehövligt (8 kap. 27 § ÄPBL). Vilka som yttrar sig i ett ärende om lov beror ofta på vilka byggnadsnämnden har berett tillfälle att yttra sig enligt de nämnda i 8 kap. 22 § angivna reglerna.

De som inkommer med yttrande är alltså byggnadsnämnden skyldig att underrätta om innehållet i beslutet. Däremot framgår det inte av ÄPBL hur de personer som byggnadsnämnden inte är skyldig att underrätta, ska få del av ett bygglovsbeslut.

Underrättelse om beslut om lov får ske genom delgivning (8 kap. 27 § andra stycket ÄPBL). Här är att märka att uttrycket ”fått del av” inte nödvändigtvis innebär krav på delgivning enligt delgivningslagen. Även på andra sätt än genom formell delgivning kan alltså beslutet komma till klagandens kännedom. Av handlingar i det nu aktuella ärendet framgår att ansökan om bygglov publicerades i lokala dagstidningar. Det framgår däremot inte att bygglovsbeslutet kungjorts i dagstidningar.

Vid beslut om bygglov eller förhandsbesked finns alltid en viss risk för att andra än de närmaste grannarna (de som hörts i ärendet) kan komma att överklaga och att beslutet därmed kan upphävas trots att lång tid gått sedan lov eller förhandsbesked beviljats.

C.F. ingår inte i den krets av personer som byggnadsnämnden är skyldig att underrätta enligt 8 kap. 22 § ÄPBL eftersom hon inte är en för byggnadsnämnden känd sakägare. Av handlingarna i det prövade ärendet framgår inte att C.F. på något sätt fått del av innehållet i det överklagade beslutet. Det kan därför inte fastställas att besvärstiden har börjat löpa för C.F:s del. Hennes överklagande som inkom till Mora kommun den 5 oktober 2010 får därför anses inkommit i rätt tid. Den omständigheten att kända sakägare ska anses vara underrättade ansökan om bygglov genom publiceringen i lokala ortstidningar förändrar inte detta. Länsstyrelsens beslut den 22 december 2010 att avslå C.F:s överklagande var således felaktigt.

Länsstyrelsen har inte prövat frågan om talerätt som därför inte omfattas av detta yttrande.

C.F. yttrade sig över remissvaren.

Ärendeblad i Byggnadsnämndens i Mora kommun ärende med dnr BYGG 2007/0533 begärdes in. Av handlingen framgick bl.a. att en skrivelse kom in från C.F. den 5 oktober 2010 och att det den 6 oktober 2010 avsändes ett meddelande med information till Länsstyrelsen i Dalarnas län. Den 8 oktober 2010 inkom en skrivelse från Länsstyrelsen i Dalarnas län. Den 8 december 2010 inkom ett överklagande från C.F., och den 23 december 2010 erhöll nämnden ett beslut från länsstyrelsen.

I ett beslut den 20 december 2012 anförde *stf JO Nordenfelt* följande.

Rättslig reglering

Den 2 maj 2011 trädde den nya plan- och bygglagen (2010:900) i kraft. Av övergångsbestämmelserna (punkten 2) framgår att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011. Det

aktuella ärendet påbörjades före lagändringen. Det är således den äldre plan- och bygglagen, ÄPBL, som är tillämplig för handläggningen i ärendet.

Av 13 kap. 2 och 3 §§ ÄPBL framgår att beslut om bygglov överklagas hos länsstyrelsen. Bestämmelser om överklagande finns i 23–25 §§ FL.

Enligt 23 § FL ska ett beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen ska klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han eller hon begär. Skrivelsen ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Den ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Av 24 § första stycket FL framgår att den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra och tredje stycket.

I 25 § FL anges att om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet.

Bedömning

Det framgår av utredningen att byggnadsnämnden gjorde en rättidsprövning av C.F:s överklagande den 6 oktober 2010 och fann att överklagandet hade kommit in i rätt tid. Handlingarna översändes samma dag till länsstyrelsen. Länsstyrelsen beslutade den 7 oktober 2010 att avsluta ärendet och skicka tillbaka handlingarna till nämnden för ny rättidsprövning. Länsstyrelsen uppger i remissvaret att en jurist vid myndigheten hade varit i kontakt med en tjänsteman vid byggnadsnämnden före beslutet den 7 oktober 2010. Vid samtalet diskuterades frågan om överklagandet hade kommit in i rätt tid.

Av 24 § FL följer att det är beslutsmyndigheten som ska rättidspröva ett överklagande. Om myndigheten finner att skrivelsen har kommit in inom klagotiden behövs det i allmänhet inte något formligt beslut om detta. Det är emellertid lämpligt att det någonstans, t.ex. på skrivelsen, antecknas att den kommit in i rätt tid. Genom att myndigheten sedan överlämnar skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den högre instansen görs det klart för denna att en rättidsprövning har gjorts. Avvisar beslutsmyndigheten skrivelsen ska myndigheten fatta ett formligt beslut om detta på vanligt sätt.

Lagstiftaren har förutsatt att sedan beslutsmyndigheten överlämnat handlingarna till den högre instansen ska överklagandet anses ha skett i rätt tid. Överlämnandet ska regelmässigt anses innefatta ett ställningstagande av innebörd att klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid, ett ställningstagande som också binder den högre instansen (prop. 1985/86:80 s. 74).

Det är klarlagt att byggnadsnämnden den 6 oktober 2010 gjorde bedömningen att C.F:s överklagande hade kommit in i rätt tid. Länsstyrelsen var i egenskap av överprövningsinstans därmed bunden av byggnadsnämndens beslut och den skulle inte, på så sätt som skedde, ha lagt sig i nämndens ställningstagande. Genom sitt agerande har länsstyrelsen överskridit sin behörighet, och handläggningen förtjänar kritik.

Efter att länsstyrelsen återförvisat ärendet till byggnadsnämnden beslutade nämnden den 4 november 2010 att avvisa överklagandet med motiveringen att det kommit in för sent. Nämnden hänvisade i sitt beslut till den kontakt som förevarit med juristen på länsstyrelsens rättsenhet. Efter att C.F. överklagat avvisningsbeslutet beslutade länsstyrelsen den 22 december 2010 att det inte fanns skäl att ändra byggnadsnämndens beslut.

Jag instämmer i vad länsstyrelsen anfört i sitt yttrande om att det vid tidpunkten för prövningen inte framgick när C.F. fått del av innehållet i det överklagade beslutet och att det inte kunde fastställas att besvärsfristen löpt ut för hennes del. Såväl nämnden som länsstyrelsen gjorde enligt min mening därför en felaktig bedömning när de fann att C.F:s överklagande hade kommit in för sent.

Vad som i övrigt framkommit föranleder inga ytterligare uttalanden eller åtgärder från min sida.

En person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken.

(Dnr 6563-2011)

Anmälan

Tomas C. framförde i en anmälan och komplettering till anmälan klagomål mot Miljö- och byggnadsnämnden i Sollentuna kommun och två tjänstemän där. Han uppgav bl.a. följande.

Han bor i en hyreslägenhet i en fastighet på Minervavägen i Sollentuna. Fastigheten ägs av det kommunala bostadsföretaget AB Sollentunahem. Den 3 april 2011 anmälde han skriftligen till nämnden att han upplevde stora olägenheter och störningar i sin boendemiljö, bl.a. i form av lukt i och ökad biltrafik omkring fastigheten. Dessa olägenheter orsakades av en byggfirma som bedrev verksamhet i en lokal i fastigheten. I anmälan påpekade han även att den aktuella verksamheten stod i strid mot detaljplanen. I efterföljande kontakter med nämnden uppgav bygglovsarkitekten Firooz Azam att ärendet inte hade något diarienummer. Trots att han vid flera tillfällen kontaktade Firooz Azam för att skynda på ärendet hände ingenting. Han anmälde även att några andra verksamheter som bedrevs i området stred mot detaljplanen. När han vände sig till nämnden med en begäran om att få överklagbara beslut i ärendena fick han i e-postmeddelande den 4 januari 2012 följande besked.

> Hej!
>
> Jag har pratat med vår jurist och även bygglovschefen om beslut för de aktuella ärendena. Det är så att kontoret måste debitera dig på minst två arbetstimmar om du vill ha ett beslut som kan överklagas. Kostnaden är 1 500 kr per ärende vi lägger upp och fattar beslut om. I övrigt är det kost-

nadsfritt att ta del av information om bygglovsplikten. Om du fortfarande vill ha beslut om alla de ärenden på olika adresser kan du vänligen meddela mig.

Mvh Firooz Azam

Utredning

Sollentuna kommuns taxa för bygglovsverksamhet samt kart- och mätteknisk verksamhet begärdes in och granskades.

Muntliga upplysningar inhämtades från miljö- och byggnadsnämnden den 27 januari 2012, varvid det framkom att något ärende enligt miljöbalken avseende fastigheten på Minervavägen inte fanns registrerat hos nämnden.

Miljö- och byggnadsnämnden anmodades att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet och då främst om uppgiften att det skulle vara förenat med avgift att få klagomålsärenden upprättade och få överklagbara beslut. Vidare anmodades nämnden yttra sig över vilka överväganden som gjorts i anledning av att Tomas C:s skrivelse till nämnden den 3 april 2011 inte resulterat i att något ärende enligt miljöbalken initierats. I sitt svar till JO framförde nämnden bl.a. följande.

Den inledande handläggningen på miljö- och byggnadskontoret

Den 3 april 2011 kommer en anmälan in till miljö- och byggnadsnämnden via mail från Tomas C. Anmälan riktar sig mot det kommunala bostadsbolaget AB Sollentunahem och en byggfirma som bedriver verksamhet i AB Sollentunahems lokaler på bl.a. Minervavägen.

I sin anmälan anger Tomas C. både att verksamheten strider mot miljöbalken då den ger upphov till störningar i boendemiljön samt att verksamheten strider mot detaljplanen.

Dessa frågor hanteras inom samma nämnd men på olika enheter, miljö- och hälsoskyddsenheten samt bygglovsenheten. Båda enheterna ingår i miljö- och byggnadskontoret.

När anmälan kom in diskuterade enheternas handläggare hur anmälan skulle hanteras. Gemensamt bedömdes att det skulle vara mer effektivt att driva ett ärende utifrån att verksamheten inte följde detaljplanen än utifrån miljöbalken. Vidare skulle verksamheten utredas om den saknade bygglov. Detta eftersom en förutsättning för etableringen av den, enligt anmälaren, störande verksamheten är avhängig vad detaljplanen medger som tillåten användning av lokalerna. Det bedömdes därför som rimligt att till att börja med utreda om verksamheten överhuvudtaget var tillåten enligt detaljplanen.

Handläggningen på miljö- och hälsoskyddsenheten

Utifrån skrivelsen bedömde miljö- och hälsoskyddsenheten att störningarna i boendemiljön var relativt begränsade. En olägenhet i miljöbalkens mening är en störning som kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig (9 kap. 3 § miljöbalken).

I skrivelsen anges att lukten av lösningsmedel/målarfärg kändes i trapphuset, och inte i något bostadsutrymme, vilket gör det mindre troligt att den påverkar hälsan menligt. Antalet fordonsrörelser på 35–70 per vecka är relativt begränsat, men skulle kunna utgöra en olägenhet, bland annat beroende på vilken typ av fordon och vilka tider som fordonsrörelserna sker.

Handläggningen på bygglovenheten

Den 12 april hänvisas Tomas C. till Firooz Azam, bygglovsarkitekt för hantering av frågan om misstanke om verksamhet som strider mot detaljplanen. Firooz tar omgående inledande kontakter med fastighetsägaren Sollentunahem som meddelar att de enligt avtal har de inte gjort några bygglovspliktiga åtgärder och lovar att skicka kopia på avtalet till Firooz Azam. Firooz har vidare telefonkontakt med Tomas C. som också skickar bilder som exemplifierar olika aktiviteter i lokalen, t.ex. bilar som var parkerade på ”hans gård” samt bild på eventuell ”olovlig ateljé”.

Vid de påföljande telefonsamtal Firooz Azam har med Tomas C. förklaras att verkstaden inte bedöms som en överträdelse av planbestämmelse med hänvisning till Sollentunahems förklaring och hyresavtalet för lokalen. Har lokalen använts i strid mot detaljplanen och 10 år har förflutit utan ingripande måste användningen tillåtas på grund av preskription.

Tomas C. påpekar senare också att en ateljé har sin verksamhet utan bygglov och påtalar att det finns en ugn för keramik där. Även i denna fråga har Firooz givit klaganden muntligt besked om att lokalen använts för ändamålet i mer än 10 år och att den då inte är bygglovspliktig på grund av preskription.

Tomas C. nöjer sig inte med kontorets bedömning. Firooz Azam förklarar att misstanke om överträdelse mot plan- och bygglagen inte räcker som bevis för att fatta ett beslut mot fastighetsägaren (bevisbördan är kommunens) och föreslår Tomas C. att begära beslut om bygglovsplikten (menar här ingripandebesked) för alla dessa eventuella olovliga åtgärder, för att få en möjlighet att överklaga. När Tomas C. får förklaringen att sådana beslut förenas med avgifter enligt kommunens taxa och som den sökande av lov måste betala, vill han återkomma. (enl. telefonsamtal med Tomas C. den 17 augusti 2011).

Tomas C. lämnar ingen ansökan eller uppgifter för beslut om planenligheten för dessa ”åtgärder/objekt”. I stället skickar Tomas C. ett mail med hot om att JO-anmäla kommunen.

En ny fråga om bygglovsplikt på Studievägen 2 ställdes den 30 november 2011. Frågan avsåg om en veterinärmottagning i närheten av hans bostad ansågs som planenlig. Efter mailväxling i frågan och utredning av Firooz om vilken hantering verksamheten innebär, får klaganden den 23 januari via mail besked om att även den lokalen bedöms som förenlig med detaljplanen.

Tomas C. frågar vid flera tillfällen hur han kan överklaga beskedet. Firooz Azam har vid upprepade tillfällen förklarat processen för att få överklagbara beslut för de bedömningar som kontoret gör avseende lokalerna.

Firooz kommunicerar med klaganden för att få klartecken av honom innan kontoret fattar beslut och debiterar. Tomas C. upprepar sina frågor i stället för att acceptera att ansöka om prövningen och då betala avgift för ett beslut i frågorna om bygglovsplikt och kunna överklaga dem (ingripandebesked).

Tomas C. gör en anmälan till JO.

Miljö- och byggnadskontorets överväganden och åtgärder

Kontoret kan i efterhand konstatera att ett ärende enligt miljöbalken skulle ha startats och drivits parallellt med att frågan om verksamhetens tillåtlighet enligt detaljplanen utreddes.

Uppgiften att avgift skulle tas ut avser beslut om prövning av planenligheten eller lagligheten av en verksamhet. Detta följer av 10 kap. 2 § jämfört med 12 kap. 8 § [*rätteligen 11 kap. 5 §, JO:s anmärkning*] plan- och bygglagen (1987:10) samt vad avser ärende som påbörjats efter den 2 maj 2011 av 11 kap. 7 § jämfört med 12 kap. 8 § plan- och bygglagen

(2010:900). Här kan den klagande ses som sakägare enligt plan- och bygglagen och att beslut skulle gälla att få frågan om aktuella verksamheters planenlighet eller laglighet prövad med beslut. I det här fallet att de eventuella olovliga verksamheterna måste tillåtas enligt plan- och bygglagen om liknande verksamhet funnits etablerad i mer än 10 år.

Avgifter för handläggning enligt plan- och bygglagens område sker enligt den av kommunfullmäktige fastställda taxan, se utdrag bilaga [*bilaga här utelämnad, JO:s anmärkning*]. Om beslut i ärendet hade avsett t.ex. att lämna klagomål utan åtgärd med stöd av miljöbalken, utgår ingen avgift.

När kontoret lämnar besked om olika frågor som till exempel tolkning av en planbestämmelse eller bygglovsplikt är beskeden avgiftsfria. Däremot tas avgift ut om någon vill ha ett ingripandebesked med stöd av PBL, se ovan. Ett beslut tar enligt praxis minst två timmar x timtaxan (taxa innan första juli 2011, 2 x 750 kronor = 1 500 kronor och därefter enligt nya taxan 2 x 850 kronor = 1 700 kronor).

Det är miljö- och byggnadskontorets uppfattning att vi förutom i registreringen av ärendet även brustit i kommunikationen gentemot klaganden om varför handläggningen helt gick över från miljöenheten till bygglovenheten.

Miljö- och byggnadskontoret konstaterar vidare att vi också borde ha varit tydligare om vilket lagrum som stödjer att avgift kan tas ut för den eventuella prövningen enligt plan- och bygglagen. Handläggningen har i tid varit lång och kan förklaras med bygglovenhetens mycket stora arbetsbelastning under perioden.

Bristerna beklagas och kommer att leda till att enheterna får ta del av ärendet och att rutinerna för hantering av klagomålsärenden förbättras, inom hela miljö- och byggnadsnämndens verksamhet. Miljö- och hälsoskyddsenheten har återupptagit handläggningen av ärendet om olägenhet gällande störande verksamhet för att komma till beslut om avslut alternativt förelägganden mot verksamhet om åtgärder.

Miljö- och byggnadskontoret vill understryka att klaganden dock har fått besked om kontorets bedömning av de olika aktuella verksamheternas laglighet enligt PBL.

Tomas C. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 17 januari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

Den 2 maj 2011 trädde den nya plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i kraft. Av övergångsbestämmelserna (punkten 2) framgår att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011. För mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011 ska alltså plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, tillämpas. Tomas C:s klagomål avser ärenden som påbörjats såväl före som efter den 2 maj 2011, varför redogörelsen nedan innefattar hänvisningar till både ÄPBL och PBL när så är behövligt.

Av 10 kap. 1 § ÄPBL framgår att byggnadsnämnden ska ta upp frågan om påföljd eller ingripande 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. Motsvarande reglering finns i 11 kap. 5 § PBL.

Enligt 11 kap. 7 § PBL är byggnadsnämnden skyldig att på begäran i ett skriftligt ingripandebesked redovisa om det i fråga om ett visst byggnadsverk

har vidtagits någon åtgärd som enligt nämndens bedömning motiverar ett ingripande enligt kapitlet. Bestämmelsen ger den som t.ex. står i begrepp att förvärva fast egendom eller bevilja lån mot säkerhet av panträtt i fastighet eller tomträtt, möjlighet att få skriftliga upplysningar från byggnadsnämnden i fråga om ett ingripande enligt 11 kap. kan komma att beslutas. Även andra kan begära sådant besked, och det krävs alltså inte att vederbörandes rätt ska vara berörd för att nämnden ska vara upplysningsskyldig (se Didón m.fl., Plan- och bygglagen, 1 juli 2012, Zeteo, kommentaren till 11 kap. 7 §). Paragrafens innehåll överensstämmer i huvudsak med 10 kap. 2 § ÄPBL.

Av 13 kap. 2 § 7 PBL framgår att ett ingripandebesked inte får överklagas. Inte heller sådana skriftliga upplysningar som lämnats med stöd av 10 kap. 2 § ÄPBL får överklagas (se Didón m..fl., Tidigare Plan- och bygglagen, 1 oktober 2010, Zeteo, kommentaren till 10 kap. 2 §).

En byggnadsnämnd får enligt 12 kap. 8 § 1 PBL ta ut en avgift för ingripandebesked (jfr 11 kap. 5 § första stycket ÄPBL).

Partsbegreppet är centralt i förvaltningslagen (1986:223). Den som är part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet (16 §), att lämna uppgifter muntligt (14 §), att bli kommunicerad (17 §) och att bli underrättad om beslut (21 §). Den som är sökande eller klagande har alltid partsställning. Däremot anses den som tar ett faktiskt initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet inte ha partsställning (SOU 2010:29 s. 246). JO har dock i flera beslut ansett att en person i egenskap av ägare till en grannfastighet har rätt att påfordra prövning i sak av en begäran om ingripande mot en olovlig byggnadsåtgärd (se t.ex. JO 1990/91 s. 337). En sådan person ska alltså anses som part i förvaltningslagens mening. Den som är part har också rätt att överklaga myndighetens beslut, om det gått honom eller henne emot (22 §). I sådana fall där anmälaren inte är ägare till en grannfastighet eller sakägare av annan anledning kan däremot nämnden avsluta ärendet formlöst. Självfallet bör dock nämnden ge anmälaren besked om ärendets utgång eftersom den enskilde annars förtas möjligheten att överklaga beslutet i ingripandefrågan och därmed få partsfrågan och talerätten prövad i högre instans (jfr JO 2012/13 s. 384).

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Bedömning

Inledning

Av utredningen framgår att Tomas C. den 3 april 2011 gjorde en skriftlig anmälan till nämnden om att han upplevde störningar i sin boendemiljö. Störningarna orsakades enligt honom av ett företag som bedrev verksamhet i en lokal i den hyresfastighet som Tomas C. bodde i. Tomas C. påpekade även för nämnden att företagets verksamhet bedrevs i strid med detaljplanen. Nämnden påbörjade dock ingen handläggning enligt miljöbalken eftersom den bedömde att det skulle vara mer effektivt att börja med att utreda om verksamheten var tillåten enligt detaljplanen. Efter utredning i saken bedömde

nämnden att det saknades skäl att ingripa mot den aktuella verksamheten. Även beträffande ett par ytterligare verksamheter som Tomas C. senare påtalat till nämnden som planstridiga bedömdes på samma sätt av myndigheten. När Tomas C. begärde att få överklagbara beslut av nämnden fick han besked om att detta skulle kosta 1 500 kronor per ärende.

Ett ärende enligt miljöbalken borde ha initierats

En kommunal nämnd har att utöva den tillsyn som följer av den eller de författningar som den är satt att tillämpa. Om ett ärende faller under flera av nämndens tillsynsområden, kan den naturligtvis inte själv välja att enbart utreda det inom ett av sina ansvarsområden. Tomas C:s anmälan till nämnden avsåg både en begäran om tillsyn enligt miljöbalken och en begäran om ingripande enligt bygglagstiftningen. Nämnden borde alltså redan när Tomas C:s anmälan kom in till myndigheten även ha påbörjat handläggning enligt miljöbalken. För sin underlåtenhet i detta avseende förtjänar nämnden kritik.

Nämndens handläggning av Tomas C:s begäran om överklagbara beslut

Av utredningen i ärendet framgår inte uttryckligen om nämnden tagit ställning till om Tomas C. var sakägare och därmed part i de olika ärendena eller inte.

Om nämnden gjorde bedömningen att Tomas C. var part i ärendena, hade det i enlighet med det ovan sagda ålegat nämnden att meddela beslut i ärendena. Om besluten hade gått Tomas C. emot, skulle nämnden dessutom ha gett honom besked om hur han skulle göra för att överklaga dem. I sådant fall har nämnden behandlat anmälningarna felaktigt.

För det fall nämnden inte ansåg att Tomas C. var part i de aktuella ärendena har myndigheten – i enlighet med vad jag redogjort för ovan – inte haft någon skyldighet att meddela honom beslut med överklagandehänvisningar i ärendena. I den situationen har nämnden således handlat korrekt genom att enbart tillställa Tomas C. besked i saken. Däremot var det naturligtvis fel av nämnden att besvara hans begäran om beslut med att hänvisa honom till att begära ingripandebesked eftersom syftet med sådana besked är något helt annat och då ingripandebesked inte heller är överklagbara. Nämnden borde i stället ha informerat Tomas C. om att han kunde överklaga myndighetens besked till honom att den inte avsåg att ingripa mot de anmälda verksamheterna. För det fall Tomas C. hade kommit in med överklaganden skulle nämnden enligt 24 § förvaltningslagen ha prövat om dessa kommit in i rätt tid och i så fall enligt 25 § samma lag ha skickat överklagandena till överinstansen som hade haft att ta ställning till om Tomas C. hade rätt att överklaga nämndens ställningstagande.

Vad som i övrigt kommit fram i utredningen ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900)

(Dnr 1815-2012)

Beslutet i korthet: Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden påbörjade sin handläggning av en ansökan om bygglov först 18 veckor efter det att ansökan kommit in till nämnden. Den totala handläggningstiden från det att den fullständiga ansökan kom in till nämnden uppgick till sex månader. I beslutet konstateras att handläggningstiden strider mot den i 9 kap. 27 § plan- och bygglagen föreskrivna tioveckorsfristen för prövning av ansökningar om bygglov och förhandsbesked. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden får allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO den 23 mars 2012 framförde Susanne och Mats C. klagomål mot Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Nynäshamns kommun. De anförde i huvudsak följande.

De lämnade in en ansökan om bygglov till nämnden den 25 november 2011. Trots att den i lagen angivna handläggningstiden för bygglovsärenden inte får överstiga tio veckor hade nämnden inte meddelat något beslut ännu. De hade vid flera tillfällen kontaktat nämnden angående ärendet, och enligt uppgift från handläggaren hade handläggningen inte ens påbörjats.

Utredning

Dagboksblad i miljö- och samhällsbyggnadsnämndens ärende med dnr 2011-0992 begärdes in.

Den 4 och 10 maj 2012 inhämtades muntliga upplysningar från bygglovshandläggarna Henrik Axelsson och Anna Klingebratt. De uppgav bl.a. följande.

Henrik Axelsson: Han var handläggare i ärendet från det att ansökan om bygglov kom in den 25 november 2011 till början av april 2012. Ärendena handlades i turordning, och på grund av personalbrist var arbetsbelastningen under denna period mycket hög. Han hade därför inte möjlighet att granska handlingarna i ärendet. I april 2012 började ny personal, och ärendet omfördelades då till en annan handläggare.

Anna Klingebratt: Hon tog över ärendet i början av april 2012 och påbörjade handläggningen direkt. Efter att hon granskat handlingarna bedömde hon att ärendet var komplett. Grannehöranden skickades ut den 3 april 2012. Hon begärde också yttrande från Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund angående planerad avloppsanläggning. Sökandena kom på eget initiativ in med en revidering av sin ansökan den 30 april 2012. Den krävde inte något ytterligare grannehörande, och ett beslut i ärendet skulle därför kunna meddelas inom kort.

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden anmodades därefter att yttra sig. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för handläggningen i ärendet och nämndens bedömning av denna.

Vid ett sammanträde den 14 juni 2012 beslutade nämnden att avge ett yttrande i enlighet med följande förslag från förvaltningen.

Redogörelse för handläggning

Ansökan om bygglov för nybyggnad av enbostadshus och garage inkom den 25 november 2011 till miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen (förvaltning). Brev med information om längre handläggningstider skickades den 30 november 2011 och meddelande om handläggare skickades den 31 januari 2012 till sökanden. Under februari och mars 2012 har sökanden framfört klagomål på handläggningstiden ett antal gånger via telefon och e-post. Förvaltningen har vid dessa tillfällen meddelat sökanden att handläggaren inte då haft möjlighet att påbörja handläggningen på grund av hög arbetsbelastning. I samband med personalförstärkning omfördelades ärendet till en annan handläggare den 2 april 2012. Handläggningen påbörjades nästkommande dag, då förfrågan och information till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund angående planerad avloppsanläggning och brev till berörda grannar för yttrande skickades. Sökanden skickade kompletteringar med reviderade huvudritningar samt situationsplan den 30 april 2012. Bygglov med tillhörande delgivning till berörda grannar expedierades den 28 maj 2012. Svar på förfrågan om inrättande av avloppsanläggning inkom den 30 maj 2012.

Förvaltningens bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att handläggningen har tagit längre tid än maximal handläggningstid enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900). Någon förlängning av handläggningstiden enligt samma bestämmelse har inte heller gjorts. Detta är lagstridigt och självfallet oacceptabelt.

Den uppkomna situationen kan delvis tillskrivas en hög personalomsättning och en generationsväxling de senaste åren, vilket har påverkat förvaltningens arbetsbelastning och arbetssätt. Oberoende av aktuellt ärende har förvaltningen dock identifierat ett behov av att se över handläggningsrutiner och i övrigt säkerställa en korrekt ärendehantering i bygglovsärenden.

Under första kvartalet 2012 har därför en bygglovssamordnare, en administratör och ytterligare en bygglovshandläggare anställts som förstärkning för att komma till rätta med långa handläggningstider. Dessutom har en kurs organiserats för handläggare avseende personlig effektivitet i arbetet. Härutöver har ett arbete med en handlingsplan för bygglovsärenden påbörjats.

Fortsatta förbättringar kommer att ske under 2012 med utveckling av såväl rutiner som administrativt stöd för att minimera eventuella kvarstående brister i handläggningen av bygglovsärenden. Det nämnda ursäktar självfallet inte de brister som framkommit i aktuellt ärende.

Susanne och Mats C. bereddes tillfälle att yttra sig över nämndens yttrande.

I ett beslut den 26 mars 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Av 9 kap. 27 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen gått ut.

Susanne och Mats C:s ansökan om bygglov kom in till miljö- och samhällsbyggnadsnämnden den 25 november 2011. Den 30 november 2011 skickade nämnden ett brev till sökandena med information om att ansökan mottagits och att nämnden för närvarande hade längre handläggningstider än vanligt på grund av det stora antalet ärenden som kom in. Något beslut om förlängning av handläggningstiden enligt 9 kap. 27 § PBL har, enligt nämnden, emellertid inte fattats. Enligt uppgifter från nämnden påbörjades handläggningen av ansökan i början av april 2012. Ansökan bedömdes då vara fullständig. Nämnden expedierade beslut i ärendet den 28 maj 2012.

Nämnden hade enligt huvudregeln tio veckor på sig att handlägga ärendet. Ärendet borde alltså ha varit avgjort senast den 3 februari 2012. Men av utredningen framgår att nämnden inte ens granskade handlingarna i ärendet förrän den 3 april 2012. Härigenom blev det naturligtvis omöjligt för nämnden att meddela beslut senast den 3 februari. Det blev också omöjligt att fatta ett beslut om förlängning av tioveckorsfristen eftersom det skulle ha gjorts innan fristen gick ut. Den totala handläggningstiden blev ett halvår.

Nämnden har förklarat den långa handläggningstiden med hög personalomsättning och generationsväxling. Det är emellertid ingen tillräcklig ursäkt för en hantering i direkt strid mot lagen. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för detta.

Jag noterar att nämnden har vidtagit åtgärder för att säkerställa en korrekt hantering i bygglovsärendena och utgår från att det kommer att leda till att hanteringen framöver kommer att ske i enlighet med reglerna i 9 kap. 27 § första stycket PBL.

Kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov

(Dnr 5756-2012)

Initiativet

I ett tidigare ärende (JO:s dnr 5006-2012) framkom bl.a. följande. Byggnadsnämnden Region Gotland beslutade den 20 juni 2012, § 129, att bevilja bygglov för uppförande av en byggnad på fastigheten När Hemmor 1:71. Av beslutet framgick att samhällsbyggnadsförvaltningen ansåg att det sökta bygglovet i olika hänseenden stred mot bestämmelserna i gällande detaljplan.

Vidare framgick att berörda grannar motsatt sig åtgärden och att samhällsbyggnadsförvaltningen föreslog att ansökan om bygglov skulle avslås eftersom förutsättningarna för bygglov enligt 9 kap. 30 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, inte var uppfyllda. Byggnadsnämnden beviljade bygglovet men någon motivering till beslutet lämnades inte.

JO inledde ett initiativärende mot byggnadsnämnden, och nämnden anmodades att yttra sig över hur det aktuella bygglovsbeslutet förhöll sig till 20 § förvaltningslagen (1986:223).

Utredning

Byggnadsnämnden, genom ordföranden Bo Björkman och förvaltningschefen Ethel Forsberg, kom in med ett yttrande enligt följande.

> Byggnadsnämndens beslut är nu undanröjt efter överklagande.
>
> Länsstyrelsen har återförvisat ärendet till byggnadsnämnden för ny handläggning.
>
> Byggnadsnämnden medger att rutiner för bearbetning av förslag till beslut med motivering och bemötande av inkomna synpunkter varit bristfälliga eller saknats i vissa fall. Byggnadsnämnden har och tar det fulla ansvaret för dessa brister. Ledamöterna i byggnadsnämnden behöver bättre information avseende tillämpning av lagens princip samt förbättrade rutiner för dokumentering av skäl för beslut som framförs vid nämndens sammanträden.
>
> Byggnadsnämndens ambition är att alla typer av ärenden rutinmässigt skall handläggas så enkelt och snabbt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Till byggnadsnämndens yttrande bifogades Länsstyrelsens i Gotlands län beslut den 11 oktober 2012 (dnr 403-2620-12) att upphäva byggnadsnämndens beslut och återförvisa ärendet till nämnden för ny handläggning. Av beslutet framgick bl.a. att ansökan om bygglov inkom till byggnadsnämnden den 29 april 2011 och under rubriken ”Motivering” angavs följande.

> Den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, är tillämplig. I 8 kap. 11 § ÄPBL regleras under vilka förutsättningar bygglov får meddelas inom detaljplanelagt område. En sådan förutsättning är att ansökt åtgärd ska vara förenlig med den gällande planen. Mindre avvikelser får godtas om de är förenliga med planens syfte.
>
> Ärendet gäller uppförande av en ateljé inom område som omfattas av detaljplan antagen 1990-05-14. Det är ostridigt att ateljén strider mot planbestämmelserna. Vid sådant förhållande ska byggnadsnämnden ge grannar och andra sakägare tillfälle att yttra sig. Av detta följer rimligen också att byggnadsnämnden – när en granne har utnyttjat sin möjlighet att yttra sig och framfört invändningar mot ansökt bebyggelse – ska motivera sitt beslut även vid ett bifall till ansökan (jfr 20 § förvaltningslagen).
>
> I byggnadsnämndens beslutsprotokoll finns inte någon motivering som stöder byggnadsnämndens beslut att meddela bygglov. Där redovisas endast argument för att avslå ansökan. Nämndens beslut är därmed befattat med ett sådant fel som bör föranleda återförvisning, såvida inte det kan antas att bristen saknat betydelse för nämndens avgörande och bristen kan läkas hos länsstyrelsen.
>
> I byggnadsnämndens beslut berörs endast frågan om åtgärdens planenlighet. Vid en översiktlig genomgång av aktuella plan- och bygglovsritningar uppkommer ett antal oklarheter som inte tas upp i beslutet. En sådan oklarhet är hur stor yta av prickmarkerat område som ska tas i an-

språk. En annan oklarhet är om byggrätten för gårdsbyggnad redan har utnyttjats till någon del på fastigheten.

Byggnadsnämndens beslut är helt i avsaknad av motivering i dels förhållande till klagandens invändningar om att ateljén kommer att innebära olägenheter för honom och dels i förhållande till att bygghöjd, byggarea med mera överskrids. Länsstyrelsen kan inte ta ställning till den alternativa placeringen utan endast överpröva byggnadsnämndens beslut och det som legat till grund för beslutet.

Sammantaget finner länsstyrelsen att det inte är möjligt att uttolka vilka frågeställningar som byggnadsnämnden har beaktat och hur den har resonerat i förhållande till dessa. Vid sådant förhållande bör ärendet återförvisas till nämnden för ny handläggning.

Byggnadsnämnden beslutade, efter förnyad handläggning, den 12 december 2012, § 254, att avslå ansökan om bygglov.

I ett beslut den 6 februari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Bestämmelser om motivering av beslut saknas såväl i ÄPBL som i PBL. Vid ett sådant förhållande gäller bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen. Av dessa framgår, såvitt nu är av intresse, följande. Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen.

Av bestämmelserna följer alltså att motiveringsskyldighet i allmänhet föreligger om myndigheten har avslagit vad sökanden begärt. Om nämnden har beviljat vad sökanden har begärt men beslutet går andra parter emot föreligger också motiveringsskyldighet.

För den som berörs av ett beslut är det viktigt att myndigheten redovisar hur den har kommit fram till sitt beslut. Endast om skälen redovisas öppet har den som beslutet rör möjlighet att förstå varför myndigheten har beslutat på ett visst sätt, hur fakta och bevisning värderats och hur gällande bestämmelser har tillämpats. En upplysande motivering kan antingen övertyga den som berörs om att beslutet är riktigt eller ge honom eller henne underlag för ett överklagande. Allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet kräver att myndigheterna kan visa att besluten är väl underbyggda. Kravet på att beslut måste motiveras främjar en noggrann och saklig prövning. Uttrycket ”de skäl som bestämt utgången” markerar att det är de avgörande faktorerna som ska anges. Det är viktigt att understryka att det inte räcker som motivering att bara återge tillämpliga bestämmelser. Den egentliga motiveringen, slutsatsen, ska utgöras av en redovisning av myndighetens bedömning av betydelsefulla fakta i det enskilda fallet med utgångspunkt från rättsläget.

I likhet med länsstyrelsen kan jag konstatera att byggnadsnämndens beslut den 20 juni 2012 inte till någon del uppfyller förvaltningslagens krav på motivering, och nämnden förtjänar kritik för denna brist.

Utbildnings- och forskningssektorn

Ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på en ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 2459-2011)

Beslutet i korthet: I samband med omvalet till regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen ansökte representanter för SDU om att få anordna bokbord vid Schillerska gymnasiet i Göteborgs kommun. Rektorn för gymnasiet avslog ungdomsförbundets begäran. Beslutet motiverades först med att skolan inte hade möjlighet att upprätthålla säkerheten kring arrangemanget. Efter att SDU ifrågasatt den motiveringen åberopade rektorn även vissa praktiska, planerings- och resursmässiga, skäl som grund för att avslå SDU:s ansökan.

Då myndigheten inte på något sätt konkretiserat vilka faktorer som legat till grund för rektorns bedömning att säkerheten inte skulle kunna upprätthållas om SDU bereddes tillträde till skolan drar JO slutsatsen att det inte förelegat några klart påvisbara negativa konsekvenser för ordningen, utan att avslagsbeslutet haft ett i vart fall indirekt samband med de åsikter som SDU förväntades föra fram.

JO finner inte anledning att ha några invändningar mot de uppgivna praktiska skälen i sig. Att rektorn, efter att SDU ifrågasatt att det fanns några egentliga ordningsskäl, hänvisat till dessa praktiska skäl ändrar dock inte bedömningen att avslagsbeslutet haft ett samband med de åsikter SDU förväntades föra fram. Objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen har alltså inte iakttagits.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde P.G., som företrädare för Sverigedemokratisk Ungdom (SDU), klagomål mot rektor Anders Johnsson, Schillerska gymnasiet i Göteborgs kommun.

Han anförde bl.a. följande. Inför det omval som hölls till regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen i maj 2011 ansökte SDU om att få anordna bokbord i skolan. Under april och maj 2011 nekade rektorn ungdomsförbundet att komma till skolan och motiverade detta med att skolan inte hade möjlighet att upprätthålla säkerheten kring arrangemanget. Rektorn har dock inte kunnat påvisa att tillträdet skulle få några negativa konsekvenser för ordningens upprätthållande i skolan. Efter påtryckningar från SDU ändrade rektorn grunden för att neka förbundet tillträde till skolan. I ett senare skede förnekade rektorn att det fanns elever på skolan som kunde orsaka ordningsproblem.

Till anmälan fogades bl.a. e-postkorrespondens mellan en företrädare för SDU och rektorn.

Utredning

JO anmodade Utbildningsnämnden i Göteborgs kommun att göra en utredning och yttra sig över vad som framfördes i anmälan. Nämnden anförde i sitt remissvar följande.

> Utbildningsförvaltningen har utrett händelsen bland annat genom att låta ansvarig rektor och ansvarig gymnasieområdeschef återge sina bilder av vad som inträffat samt redogöra för de skäl som låg till grund för att SDU inte gavs tillstånd att hålla bokbord i skolan.
>
> Inför regionvalet kontaktades Hvitfeldtska gymnasiet och Schillerska gymnasiet av SDU angående att de ville anordna bokbord på dessa skolor. Utbildningsförvaltningens grundinställning är att skolorna ska ha en positiv inställning till politiska partier som vill komma till skolan, och att partierna ska erbjudas komma såvida det inte finns särskilda skäl emot. Denna inställning har gymnasieområdeschefen också förmedlat till skolledningen på de båda aktuella skolorna.
>
> Rektorn på Schillerska gymnasiet kontaktade gymnasieområdeschefen och meddelade att hans åsikt var att det i rådande läge skulle det inte vara möjligt med ett bokbord från SDU utan att det inverkade negativt på skolans verksamhet inför läsårsslutet. De skäl rektorn framhåller var:
>
> - Kort varsel inför termins/läsårsslut
> - Många schemabrytande aktiviteter var redan planerade. All övrig tid behövdes för att göra skolarbetet färdigt.
> - Exempel på redan planerade schemabrytande aktiviteter:
>   3/5-5/5 Kulturdagar – hela skolan engagerad
>   6/5, 10/5, 12/5, 17/5, 18/5, 20/5 Nationellt prov i Engelska B del l
>   9/5-15/5 Elevutbyte, ungdomar från Brest (Frankrike) besöker skolan
>   16/5-21/5 Elevutbyte, ungdomar från Freiburg (Tyskland) besöker skolan.
> - Schillerska gymnasiet hade under perioden för önskat besök halverad skolledning och en halverad administration, pga. av sjukdom och pensionsavgångar.
> - Inga andra externa besök, bokbord eller schemabrytande aktiviteter godkändes under denna period.
>
> SDU fick därför svaret att Schillerska gymnasiet inte kunde erbjuda plats för bokbord den önskade tiden, men att man övervägde att inbjuda alla partier som är representerade i kommun, landsting eller riksdag, till en debatt under höstterminen.
>
> I sin korrespondens med SDU har rektorn även angivit risken för oroligheter på skolan om SDU tillåtits hålla bokbord. SDU å sin sida anser i anmälan att detta är ett svepskäl för att neka tillträde. Rektorn har pekat på en ovanligt stor frånvaro i skolledning och administration samt en rad sedan tidigare planerade aktiviteter, vilket resulterade i att inga bokbord kunde tillåtas i skolan under regionvalet.
>
> Med hänvisning till ovanstående motiveringar hade gymnasieområdeschefen ingen anledning att ompröva rektorns beslut.
>
> Noterbart är att i diskussion med skolledningen på Hvitfeldtska gymnasiet, som vid tidpunkten i fråga hade full bemanning i skolledning och administration, kom skolledningen och gymnasieområdeschefen fram till ett annat beslut, nämligen att bokbordet kunde genomföras.
>
> JO har tidigare uttalat att skolan är inte är någon allmän plats, bland annat i sitt beslut 2364-2006. Detta innebär att det inte finns någon rätt för SDU att få tillträde till skolan för att sprida sitt budskap eller för att sprida tryckta skrifter. Däremot måste skolledningen beakta att skolan har en skyldighet att iaktta objektivitetsprincipen enligt l kap. 9 § regeringsfor-

men, och inte särbehandla något politiskt parti. Schillerska gymnasiet har på grund av låg personaltäthet och många schemabrytande aktiviteter på skolan under den aktuella tiden inte kunnat bereda några politiska partier plats att sprida sina budskap. Rektorn har också meddelat SDU att skolan överväger att bjuda in politiska partiers ungdomsförbund för en politisk debatt under hösten 2011 när förutsättningarna att ta emot är bättre.

Mot bakgrund av detta anser utbildningsförvaltningen att beslutet att inte låta SDU hålla bokbord på skolan 5–15 maj 2011 var befogat.

P.G. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 juni 2013 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

I 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) stadgas att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

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 2007/08 s. 462 (dnr 3238-2006), JO 2007/08 s. 464 (dnr 3940-2006 och 3941-2006), JO 2008/09 s. 396 (dnr 4192-2006), JO 2008/09 s. 400 (dnr 2322-2006), JO 2008/09 s. 405 (dnr 2364-2006), JO 2012/13 s. 419 (dnr 5142-2010) samt JO:s beslut den 27 september 2010 (dnr 3110-2009).

En skola är inte en allmän plats. 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 ett politiskt parti i dessa syften ska få tillträde till en skola måste skolledningen beakta objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF.

Att låta bedömningen av frågan om ett politiskt parti ska ges tillträde till en skola vara beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram står i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF. En skola kan således inte särbehandla en organisation genom att hindra denna från att delta i informationsdagar eller, om organisationen fått tillträde till skolan, hindra den från att sprida skrifter enbart av det skälet att budskapet står i strid med skolans värdegrund.

Skolledningen har emellertid 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 konsekvenser som tillträdet kan antas få för ordningen är klart påvisbara. Den ovannämnda objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet väntas föra fram.

JO har vid flera tillfällen uttalat att det står i strid med objektivitetsprincipen att neka ett politiskt parti tillträde till en skola på grund av de reaktioner från skolans elever som kan tänkas uppstå med anledning av det politiska partiets budskap. Skolans beslut har i dessa fall ansetts ha ett indirekt samband med de åsikter som partiet förväntas föra fram.

En skola kan även 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. På motsvarande sätt förhåller det sig om ett politiskt parti gör en egen ansökan om att få lämna politisk information i en skola.

I samband med omvalet till regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen i maj 2011 ansökte representanter för SDU om att få anordna bokbord vid, såvitt här är aktuellt, Schillerska gymnasiet i Göteborgs kommun. Rektorn för gymnasiet avslog ungdomsförbundets begäran.

P.G. har klagat på att SDU nekades tillträde till skolan och anfört att de skäl som rektorn angav för beslutet var svepskäl och att tillstånd egentligen nekades av politiska skäl. P.G. har framhållit att rektorn efter hand ändrade skäl för sitt beslut.

Nämnden har uppgett att SDU nekades tillträde eftersom det inte var möjligt att tillåta tillträde utan att det inverkade negativt på skolans verksamhet inför läsårsslutet. I remissvaret har framhållits bl.a. att ansökan gjordes med kort varsel, att det redan var många schemabrytande aktiviteter planerade och att bara halva personalstyrkan var i tjänst inom skolledningen och administrationen vid Schillerska gymnasiet under den aktuella perioden. Nämnden har vidare anfört att rektorn som skäl därutöver angav att det fanns risk för oroligheter om SDU skulle tillåtas hålla bokbord.

Av den e-postkorrespondens mellan SDU:s företrädare och rektorn som anmälaren gett in till JO framgår bl.a. följande. I ett e-brev till SDU den 27 april 2011 avslog rektorn ungdomsförbundets ansökan om att få anordna bokbord. Beslutet motiverades med att skolan inte hade möjlighet att upprätthålla säkerheten kring arrangemanget. Efter viss ytterligare e-brevväxling meddelade rektorn den 28 april 2011 att begäran avslogs eftersom skolan inte hade möjlighet att ta emot SDU med så kort varsel samt då skolan redan hade flera andra inplanerade aktiviteter som nationella prov, besök och temadagar. Rektorn uppgav även att skolans ”föraning om oro och osäkerhet i samband med ett besök från SDU” vägde tungt.

Det är utrett att rektorn som skäl för sitt avslagsbeslut först åberopade att han inte kunde garantera säkerheten i skolan om SDU bereddes tillträde dit för att anordna bokbord. Efter att SDU ifrågasatt den motiveringen angav rektorn ytterligare skäl för beslutet.

Som redovisats ovan krävs att de negativa konsekvenser som ett tillträde kan antas få för ordningen är klart påvisbara för att motivera att politiska partier nekas tillträde. Varken rektorn eller nämnden har på något sätt konkre-

tiserat vilka faktorer som legat till grund för rektorns bedömning att säkerheten inte skulle kunna upprätthållas om SDU bereddes tillträde till skolan. Mot den bakgrunden måste rimligen den slutsatsen dras att det inte förelegat några klart påvisbara negativa konsekvenser för ordningen, utan att avslagsbeslutet haft ett i vart fall indirekt samband med de åsikter som SDU förväntades föra fram. Objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF har alltså inte iakttagits.

Rektorn har senare även åberopat vissa praktiska, planerings- och resursmässiga, skäl som grund för att avslå SDU:s ansökan. Det som kommit fram i ärendet ger mig visserligen inte anledning att ha några invändningar mot de uppgivna praktiska skälen i sig. Att rektorn, efter att SDU ifrågasatt att det fanns några egentliga ordningsskäl, hänvisat till dessa praktiska skäl ändrar dock inte bedömningen att avslagsbeslutet haft ett samband med de åsikter som SDU förväntades föra fram.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.

Kritik mot en rektor vid en grundskola för beslut om att endast vårdnadshavare fick hämta ett barn i skolan

(Dnr 6396-2011)

Beslutet i korthet: Av bestämmelserna i föräldrabalken framgår att ett barns vårdnadshavare har det huvudsakliga ansvaret för barnet och har såväl rättighet som skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Under tiden som ett barn är i skolan övergår tillsynsansvaret över barnet till skolhuvudmannen. Skolan har dock inte befogenhet att sätta sig över en vårdnadshavares beslut rörande barnet. Däremot måste skolan givetvis agera om personal känner tvivel vad gäller den person som ska hämta barnet.

En rektor vid en grundskola godtog inte en vårdnadshavares beslut att en släkting skulle hämta hans dotter en viss dag utan bestämde att enbart vårdnadshavarna fick hämta barnet i skolan. Det finns inget i utredningen som talar för att skolan hade fog för sin vägran att följa vårdnadshavarens beslut. Rektorn kritiseras därför för sitt beslut.

Anmälan

Anders N. framförde klagomål mot rektor Magnus Sjödin vid Råtorpsskolan i Karlstads kommun för att rektorn beslutat att enbart vårdnadshavarna fick lämna och hämta dottern i skolan. Beslutet medförde att han inte kunde fortsätta sitt arbete där han hade oregelbundna arbetstider. Vidare ansåg han att skolan genom beslutet tagit ställning i en pågående vårdnadstvist. Han var kritisk till att rektorn tillåtit dotterns halvbror att hämta henne i skolan medan en anhörig till honom själv inte fått hämta dottern.

Utredning

Dokumentation inhämtades från Råtorpsskolan. Ärendet remitterades därefter till Barn- och ungdomsnämnden i Karlstads kommun för yttrande i fråga om

det funnits rättslig grund för beslutet att enbart tillåta vårdnadshavare att hämta dottern på skolan.

Nämnden anförde i remissvaret i huvudsak följande.

> Anmälaren (pappan) har, tillsammans med barnens mamma, gemensam vårdnad om tre barn. Den äldsta flickan har skolplikt och går i årskurs 2. Det pågår för närvarande en utredning om vårdnad, boende och umgänge. […]
>
> […] Vårdnadshavarna träffade en överenskommelse (tingsrätten i Karlstad) om boendet för de tre barnen och detta reglerades vecka för vecka med start vecka 48.

Orsak till anmälan

Onsdag vecka 48 - onsdag vecka 49 2011 skulle den äldsta flickan bo hos pappan och det var hans ansvar att säkerställa att hon fullgjorde sin skolplikt. Mamman lämnade flickan i skolan på morgonen och pappan skulle hämta henne senare samma dag. Vid lunchtid meddelade pappan att han inte kunde hämta flickan eftersom han befann sig långt från Karlstad. Rektorn uppgav då att fritidshemmet stängde klockan 18.30 och att han hade tiden fram till dess på sig att hämta flickan. Om han inte hämtade skulle skolan kontakta mamman som fick hämta flickan istället.

Pappan kom inte varpå skolan kontaktade mamman som hämtade flickan. Nästa dag ringde pappan återigen och meddelade att han inte kunde hämta flickan. Pappan ville att en avlägsen släkting till honom skulle hämta flickan och att hon skulle sova där. Rektorn bedömde att detta, utifrån barnperspektivet var olämpligt eftersom flickan inte kände släktingen. Rektor ansåg att det var pappan som skulle hämta flickan eftersom det var hans ansvar den veckan. När mamman ytterligare en gång tvingades hämta flickan frågade hon om flickans 15-årige bror kunde hämta nästföljande dag om pappan inte dök upp. Rektorn bedömde att det var lämpligt med tanke på broderns ålder samt att flickan bodde tillsammans med brodern. Vidare hade mamman svårigheter med hämtning eftersom hon inte planerat att hämta och lämna under pappans vecka. Pappan menar att rektorn i och med detta tagit ställning i vårdnadstvisten och har anmält rektorns agerande till JO.

– – –

Bedömning

Barn råder inte över sina levnadsomständigheter. De ställningstaganden som skolan ställs inför när föräldrar med gemensam vårdnad inte är överens, t.ex. vad gäller vårdnad, boende och umgänge, är komplexa. En given utgångspunkt för skolan är att förhålla sig neutral när det föreligger en tvist. Det ankommer inte på skolan att ta ställning på annat sätt än att, med ett tydligt barnperspektiv, tillämpa gällande lagar och förordningar.

I det aktuella ärendet har rektorn betonat för båda vårdnadshavarna att skolan inte tar ställning i tvisten. Skolan har eftersträvat ett gott samarbete och kontinuerlig kontakt med båda vårdnadshavarna. Det kan dock konstateras att skolan och pappan inte haft samma syn på flickans situation. Rektorn har, trots detta, alltid bevakat flickans rättigheter för att säkerställa en gynnsam utveckling för henne såväl kunskapsmässigt som socialt. Rektor har under hela ärendet fattat de beslut som han, efter noga övervägande, bedömt varit bäst för flickan.

Barn- och ungdomsförvaltningen anser att rektorn agerat korrekt och har inget att erinra mot handläggningen av ärendet.

I ett beslut den 30 maj 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Av bestämmelserna i föräldrabalken, FB, framgår att det huvudsakliga ansvaret för ett barn åvilar dess vårdnadshavare. Det är barnets vårdnadshavare som ansvarar för barnets personliga förhållanden och som ska se till att barnets behov blir tillgodosedda. Vidare ansvarar vårdnadshavaren för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (6 kap. 2 § FB).

Vårdnadshavaren har såväl rättighet som skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter (6 kap. 11 § FB). Har barnet två vårdnadshavare ska de tillsammans utöva bestämmanderätten (6 kap. 13 § FB). Normalt krävs gemensamma beslut när det finns två vårdnadshavare. Båda vårdnadshavarna kan dock inte förutsättas delta i alla de vardagliga beslut som måste fattas när det gäller vårdnaden om barnet. Undantag från det gemensamma beslutsfattandet finns därför i frågor som rör den dagliga omsorgen. Hit hör frågor om mat, kläder, sovtider och hur barnet ska tillbringa sin fritid. När det gäller sådana frågor får besluten fattas av den vårdnadshavare som har hand om barnet vid tillfället (prop. 2009/10:192 s. 21 f.).

Av läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Lgr 11) framgår att skolans huvudsakliga uppdrag är att främja lärande. I detta uppdrag ligger att verka för ett gott samarbete med hemmen. Barn som är bosatta i landet har skolplikt (7 kap. 2 § skollagen [2010:800]). Under den tid som barnet befinner sig i skolan övergår därför tillsynsansvaret för barnet från vårdnadshavaren till skolhuvudmannen. Vad som innefattas i tillsynsansvaret måste bedömas utifrån barnets ålder, mognad och omständigheterna vid varje enskilt tillfälle.

Skolan har härutöver, på samma sätt som andra myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdomar, en lagstadgad skyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) att genast anmäla till socialnämnden om skolan får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Som framgår av det anförda är utgångspunkten att det är vårdnadshavaren som har mandat att fatta alla beslut som rör barnet. Det är således vårdnadshavaren som har att bestämma vem som får lämna och hämta ett barn i skolan. För att skolan ska kunna fullgöra sina skyldigheter och för att dialog ska kunna föras med den som har ansvar för barnet måste skolan ha vetskap om vem eller vilka som är vårdnadshavare för barnet. I de fall där ett barn har två vårdnadshavare som inte sammanbor är det viktigt att skolan har kännedom om vem av vårdnadshavarna som har den dagliga omsorgen om barnet och som därmed fattar beslut om t.ex. hämtning av barnet i skolan. Det är angeläget att skolan har upparbetade rutiner så att det i möjligaste mån säkerställs att den person som ett barn lämnas ut till har rätt att hämta barnet. Skolan har inte befogenhet att sätta sig över en vårdnadshavares beslut rörande barnet. Däremot måste skolan givetvis agera om personal känner tvivel vad gäller den person som ska hämta barnet. I första hand bör en diskussion tas med

vårdnadshavaren. Beroende på allvaret i situationen kan skolan behöva vidta andra åtgärder, som att göra en anmälan till socialtjänsten, avvisa personen från skolans område eller till och med tillkalla polis.

Av handlingarna framgår att det var Anders N. som ansvarade för den dagliga omsorgen om barnet de aktuella dagarna. Det var alltså Anders N. som hade rätt att bestämma vem som skulle hämta dottern i skolan. Anders N., som inte själv hade möjlighet att hinna till skolan före stängning, informerade skolpersonalen om att en släkting till honom skulle hämta dottern. Skolans rektor godtog inte detta utan bestämde att enbart vårdnadshavarna fick hämta barnet i skolan. Det finns inget i utredningen som talar för att situationen var sådan att skolan hade fog för sin vägran att följa Anders N:s beslut. Jag är alltså kritisk till att rektorn beslutade att endast vårdnadshavarna fick hämta barnet i skolan.

Vad Anders N. i övrigt anfört föranleder inte något uttalande från min sida.

Med de kritiska uttalanden som gjorts ovan avslutas ärendet.

Kritik mot en rektor vid en grundskola för att en vårdnadshavare inte informerades om skolans polisanmälan mot en elev i samband med att anmälan gjordes

(Dnr 950-2012)

Bakgrund

Den 9 december 2011 inträffade en incident mellan elever på Artediskolan i Nordmalings kommun. Annica H. blev – i egenskap av vårdnadshavare för en av de inblandade eleverna – samma dag kallad till ett möte i skolan för att diskutera det inträffade. Artediskolan polisanmälde därefter händelsen. I samband med en elevvårdskonferens den 13 januari 2012 fick Annica H. kännedom om att skolan hade gjort en polisanmälan mot hennes dotter.

Anmälan

Annica H. framförde klagomål mot Artediskolan angående hanteringen av den incident som inträffade på skolan. Hon uppgav bl.a. att hon inte fått någon information om att hennes dotter blivit polisanmäld.

Annica H. klagade även på polis och åklagare.

Utredning

Upplysningar inhämtades från Anna Malmros, rektor vid Artediskolan. Hon uppgav bl.a. följande. Samma dag som polisanmälan gjordes, den 14 eller 15 december 2011, försökte hon komma i kontakt med Annica H. per telefon men lyckades inte. Vid den här tiden var det även aktuellt med ett utvecklingssamtal för eleven, och hon hade för avsikt att tala med Annica H. vid det tillfället, men det blev inte av. Hon berättade för eleven om polisanmälan. När

det närmade sig jul trodde hon att Annica H. var medveten om att en polisanmälan hade gjorts.

Ärendet remitterades sedan till Barn- och utbildningsnämnden i Nordmalings kommun för yttrande såvitt avsåg frågan om skolans information om polisanmälan till vårdnadshavaren.

Nämnden anförde i remissvaret följande.

> Elevens vårdnadshavare Annica H. informerades inte i direkt samband med att polisanmälan gjordes. Som rektor har jag, Anna Malmros, det fulla ansvaret för detta och beklagar att informationen inte framfördes omedelbart som det vore önskvärt.

Annica H. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 mars 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Annica H:s klagomål mot polis och åklagare föranleder inte någon åtgärd från JO:s sida.

I skolans uppdrag ligger att verka för ett gott samarbete med hemmen. Av läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Lgr 11) framgår att rektorn har ett särskilt ansvar för att kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för en elev i skolan (avsnitt 2.8).

Av de upplysningar som rektorn har lämnat framgår att hon polisanmälde händelsen den 14 eller 15 december 2011. Annica H. fick kännedom om polisanmälan först den 13 januari 2012, i samband med att incidenten kom på tal vid en elevvårdskonferens. Det dröjde således fyra veckor innan vårdnadshavaren fick veta att hennes dotter blivit polisanmäld. Information om en sådan allvarlig åtgärd från skolans sida ska självfallet lämnas till vårdnadshavaren, utan dröjsmål. Ansvaret för att så sker åvilar rektorn. Rektorn har i detta fall endast gjort ett försök att komma i kontakt med vårdnadshavaren och sedan verkar saken ha fallit i glömska. Det är oacceptabelt att vårdnadshavaren inte informerades om skolans polisanmälan i samband med att den gjordes. Anna Malmros kan inte undgå kritik för sitt agerande.

Jag förutsätter att myndigheten, om det inte redan skett, upprättar rutiner för hur och när information om en skolas polisanmälan mot en elev ska lämnas till vårdnadshavare.

Vad Annica H. har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att en enskild som skulle ha företräde inför nämnden nekats att ha med sig en s.k. stödperson

(Dnr 6177-2011)

Bakgrund

Barn- och utbildningsnämnden i Piteå kommun beslutade vid sitt sammanträde den 13 april 2011 att förelägga E.S. (vårdnadshavare för N.) att snarast se till att N. fullgjorde sin skolplikt. Föreläggandet förenades med ett vite.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Leif H. klagomål mot Ruth Rahkola, ordförande i nämnden, angående handläggningen av det aktuella ärendet om fullgörande av skolplikt. Leif H. anförde bl.a. följande. Ruth Rahkola nekade E.S. att ta med någon till sin hjälp vid inställelse inför nämnden. Enligt Ruth Rahkola var det bara vårdnadshavarna som fick närvara vid sammanträdet.

Utredning

Barn- och utbildningsnämnden anmodades att yttra sig över vad som framförts i Leif H:s anmälan till JO under rubriken ”Nekats ombud/biträde”.

Som sitt remissvar ingav nämnden ett yttrande som upprättats av Ruth Rahkola. I yttrandet anfördes bl.a. följande (omnämnd bilaga har här utelämnats).

> Barn- och utbildningsnämnden har sammanträde den 13 april 2011 och innan sammanträdet inbjuds föräldrarna (bilaga 5) att närvara på sammanträdet för att lämna sina synpunkter. Innan sammanträdet ringer modern E.S. till mig, i min egenskap av ordförande för nämnden. Hon uttalar rädsla/obehag att möta den andra vårdnadshavaren och har frågor om formalia vid sammanträdet, lokaler, väntrum etc. Hon frågar om hennes make, P.S., kan närvara vid sammanträdet och får till svar att det inte är möjligt. Nämnden har öppna sammanträden, men då nämnden behandlar enskilda elevärenden tillåts inga åhörare. I detta samtal framkom inte på något sätt att P.S. skulle vara någon form av ombud/biträde för modern, utan enbart att han var hennes make. Jag gav modern information var sammanträdet skulle vara utifrån eventuell säkerhetsaspekt och hennes make var välkommen att följa henne till stadshuset och vänta med henne utanför sammanträdeslokalen.

Leif H. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 31 januari 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 9 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Ett ombud eller biträde är en person som företräder den enskilde i juridisk mening och ska inte förväxlas med en s.k.

stödperson. En stödperson kan vara t.ex. en vän eller en anhörig och har till uppgift att ge personligt stöd.

Att uppträda vid ett sammanträde inför en nämnd torde ofta innebära betydande svårigheter för en enskild som saknar erfarenhet av att agera i sådana sammanhang. JO har tidigare uttalat att det kan vara av stort värde för den enskilde att ha sällskap av någon anhörig eller en vän vid ett sammanträde inför en nämnd. Det finns inte några bestämmelser i förvaltningslagen som hindrar detta. Däremot kan sekretesskäl mana till försiktighet och begränsa den information som kan lämnas inför en stödperson. Att så är fallet motiverar dock inte att en stödperson helt förbjuds att närvara (se JO 1992/93 s. 417).

I detta fall synes den person som E.S. ville ta med sig till nämndens sammanträde ha varit att betrakta som en stödperson. Av remissvaret framgår att Ruth Rahkolas besked till E.S. var att hennes make inte fick närvara vid sammanträdet. Anledningen till Ruth Rahkolas ställningstagande har uppgetts vara att åhörare inte tillåts närvara när nämnden behandlar enskilda elevärenden. Det förhållandet att ett sammanträde inte är offentligt innebär inte att en enskild som har rätt till företräde inför nämnden är förhindrad att ha med sig en stödperson. Enligt min mening fanns således inte förutsättningar för att helt vägra E.S. att ta med sig sin make som stöd vid nämndens sammanträde. Ruth Rahkola kritiseras för sitt agerande i detta avseende.

Vad Leif H. har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den kritik som uttalats ovan avslutas ärendet.

Kommunikationsväsendet

Kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst

(Dnr 6344-2011)

Anmälan

S.J. framförde i en anmälan klagomål mot Färdtjänstnämnden i Göteborgs stad med anledning av handläggningen av hennes ansökningar om tillstånd för färdtjänst och extra resor. Hon uppgav bl.a. att färdtjänstnämndens beslut den 8 september 2011, genom vilket hennes ansökan om visst antal resor delvis avslogs, var bristfälligt motiverat.

Till anmälan fogades en kopia av det aktuella beslutet, som i huvudsak har följande lydelse.

> Du har beviljats utökat antal resor med totalt 50 resor. Din ansökan motsvarar 120 enkelresor per år. Du har således fått avslag på 70 resor med hänvisning till 9 § lag (1997:736) om färdtjänst. Beslutet innebär att du har rätt att resa sammanlagt 362 resor fram till årets slut. Du har hittills rest 263 resor innevarande kalenderår.
>
> – – –
>
> Enligt 9 § lag (1997:736) om färdtjänst får tillståndet förenas med föreskrifter om
>
> 1. vilket färdsätt som får användas
> 2. inom vilket område resor får göras, och
> 3. hur många resor tillståndet omfattar.
>
> Resor som anses väsentliga får begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl. Med väsentliga resor menas t.ex. arbetsresor och studieresor.

Utredning

Handlingar i det aktuella ärendet begärdes in och granskades. Härav framgick bl.a. att S.J. per telefon samma dag som det ovan angivna beslutet meddelades hade informerats av en handläggare om att ”hon har maxantal fritidsresor beviljat och att hon kan beviljas max 50 extra resor p.g.a extra pengar i budgeten för 2011”.

Ärendet remitterades till färdtjänstnämnden för upplysningar och yttrande om vilka överväganden som – mot bakgrund av bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen (1986:223), FL – gjorts i fråga om avfattningen av motiveringen i beslutet den 8 september 2011 så vitt detta innebar avslag av ansökan.

Nämnden gav in ett remissvar, beslutat den 2 april 2012, och yttrade bl.a. följande.

Bakgrund

S.J. har 312 fritidsresor i sitt grundtillstånd. Hon har tillstånd att resa med färdtjänstens specialfordon. 2011-08-17 inkommer S.J. med en ansökan om ytterligare 120 enkelresor för innevarande år. 2011-09-08 beviljas S.J. ytterligare 50 fritidsresor enkel väg och får därmed avslag på 70 ansökta resor enkel väg.

– – –

Tillämpligt regelverk

Enligt 9 § lag (1997:736) om färdtjänst får tillståndet i skälig omfattning förenas med föreskrifter om 1) vilket färdsätt som får användas, 2) inom vilket område resor får göras och 3) hur många resor tillståndet omfattar. Sådana resor som kan anses vara väsentliga för tillståndsinnehavaren får begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl. Med väsentliga resor menas t.ex. arbetsresor och studieresor. En utförligare beskrivning av vad som kan anses vara väsentliga resor finns i Prop. 2005/06:160. Denna beskrivning har tillkommit då man ansett att många kommuner gjort alltför snäva bedömningar av vilka resor som kan anses vara väsentliga.

– – –

Överväganden vid motiveringen

Vid senaste omprövning, 2010-09-17, av S.J.s färdtjänst bedömdes hon årligen, under tillståndsperioden, vara berättigad till 312 enkelresor gällande fritidsresor. Hon har den högre grundtilldelningen eftersom hon är rullstolsburen och inte bedöms kunna resa självständigt med andra fordon än färdtjänstfordon. 2011-08-17 inkom S.J. med en ansökan om ytterligare 120 enkelresor för innevarande år. S.J. ansökte om resor för att simma och träna på Dalheimers Hus. Hon beskrev i sin ansökan att hon också är aktiv i unga rörelsehindrade och behöver resor för att handla, träffa vänner etc. Alla dessa syften med resor bedömdes av handläggaren, mot bakgrund av tidigare rättsliga prövningar vara fritidsresor (jmf domar från Kammarrätten Göteborg: mål nr 4465-08; 4034-09; 991-10 samt 865-11). Hon beviljades efter denna bedömning de ytterligare 50 extra resor (som möjliggjordes genom beslut i kommunfullmäktige om utökad budget). Därmed avslogs 70 av de ansökta resorna då de dels inte bedömdes vara väsentliga i lagens mening och det heller inte framkom några andra skäl att bevilja ytterligare resor. 2011-09-08 beslutades således om delavslag. Av beslutsbrevet framgår enligt vilken paragraf delavslaget gjorts och även en beskrivning av vad paragrafen innehåller. Som framgår av journalanteckning 2011-09-08 informeras S.J. vid telefonsamtal dessutom om att skälet till att hon nu kunnat tilldelas ytterligare resor var tillskott i budget. Förvaltningen gör som beskrivits ovan alltid en individuell prövning av antalet resor men ingen beviljas obegränsat antal resor. Prövning av om antalet resor vi beviljat är skäligt har gjorts i ett antal tidigare ärenden av förvaltningsrätt och kammarrätt. Sökanden får alltid skriftlig information om hur överklagan kan göras. Detta är en text som automatiskt följer med beslutsbrevet om handläggaren väljer mallen för avslag eller delavslag. Bedömningen var således att ansökan gällde fritidsresor och dessa kan, som beskrivits ovan, begränsas till antalet. Enligt nämndens praxis beviljas max 312 enkelresor. Vid en senare prövning framkom nya fakta som gjorde att vi kunde bedöma vissa av de sökta resorna som väsentliga. Dessa resor beviljades.

– – –

Sammanfattande bedömning

Nämndens sammantagna bedömning är härmed att ärendet har handlagts enligt tillämpligt regelverk. Vad gäller avslagsmotivering enligt 20 § förvaltningslag (1986:223) gör färdtjänstnämnden bedömningen att denna kan bli tydligare. I S.J.s fall borde nämnden ha förtydligat att det antal resor som inte har kunnat beviljas hänförs till att det rör sig om fritidsresor som enligt lagstiftning i skälig omfattning kan begränsas till antalet. Nämnden menar dock inte att det är nödvändigt att i beslutsmotiveringen beskriva att S.J. är bedömd vara berättigad till högsta antalet resor som nämndens budget i dagsläget tillåter då hon redan tidigare har fått information om detta. Nämnden anser inte heller att det är nödvändigt att i avslagsmotiveringen hänvisa till att skälighetsbedömning av begränsning gällande fritidsresor har prövats rättsligt i ett stort antal ärenden. Inte heller bedömer färdtjänstnämnden att det är tillämpligt att i avslagsmotiveringen ange de domar som har gått vidare till högre instans så som domarna i Kammarrätten i Göteborgs mål nr 4465-08; 4034-09; 991-10 samt 865-11.

S.J. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 16 november 2012 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Enligt 20 § första stycket FL ska ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen.

Vidare anges i 7 § tredje meningen FL att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt.

Nu nämnda bestämmelser innebär att myndigheterna ska utforma sina beslut på ett sådant sätt att den enskilde kan förstå vilka motiv som ligger till grund för myndighetens ställningstagande. Häri ligger att beslutsmotiveringen ska vara tydlig.

Ett grundläggande krav är att myndigheterna i sina beslut anger vilka föreskrifter som de har tillämpat. Oftast är det av värde för parten att få en upplysning om föreskriftens innehåll, så att parten kan jämföra detta med sitt eget fall. Att motiveringen enbart består av en redovisning av tillämpliga föreskrifter är emellertid sällan tillräckligt. Av beslutet ska det gå att läsa ut vad som i det enskilda fallet varit avgörande för utgången (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 31 maj 2010, Zeteo, kommentaren till 20 § FL).

Särskilt med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet är det viktigt att myndigheterna utformar sina beslut på ett sådant sätt att den enskilde kan förstå hur myndigheten har resonerat. Först om den enskilde förstår beslutet kan ju han eller hon ta ställning till om detta bör överklagas. Det förtjänar dock att påpekas att det finns ett nära samband mellan beslutsmotivering och tidigare

kommunikation såtillvida att vad som behöver sägas i en myndighets beslut till stor del beror på vad som redan är känt för parten (a.a.).

I det nu aktuella beslutet tillämpade färdtjänstnämnden 9 § lagen om färdtjänst. Bestämmelsen ger nämnden möjlighet att *i skälig omfattning* begränsa antalet resor för den som beviljats tillstånd till färdtjänst. Ett undantag finns. Resor som kan anses vara väsentliga för tillståndshavaren får begränsas till antalet endast om det finns *synnerliga skäl*.

I sitt beslut avslog nämnden S.J:s ansökan såvitt avsåg 70 av de resor som hon ansökte om. Motiveringen utgörs av en förkortad version av lagtexten med tillägget att med väsentliga resor menas t.ex. arbetsresor och studieresor. Motiveringen ger intryck av att vara en standardmotivering, konstruerad för att kunna användas i flertalet av de ärenden där nämnden begränsar antalet resor. Men den uppfyller inte de krav som bör ställas på en beslutsmotivering.

Enligt min mening borde nämnden i sitt beslut ha redovisat såväl varför resorna inte var att bedöma som väsentliga för S.J. som varför det var skäligt att begränsa antalet resor. En sådan motivering hade underlättat för S.J. att förstå varför hon inte beviljades alla resor som hon hade ansökt om och att ta ställning till om hon ville överklaga beslutet. De nu påpekade bristerna avhjälps enligt min uppfattning inte i tillräcklig mån av den muntliga information som nämnden samma dag lämnade till S.J.

Jag är alltså kritisk mot nämnden för den bristfälliga motiveringen av beslutet.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inga uttalanden av mig.

Samarbete mellan kommuner – Nullitet?

(Dnr 6389-2011)

Anmälan

R.S. framförde i en anmälan, som kom in till JO den 12 december 2011, klagomål mot Tekniska nämnden i Gävle kommun med anledning av handläggningen av hans ansökan om parkeringstillstånd för rörelsehindrad och hans överklagande av nämndens beslut. Han uppgav bl.a. att han den 8 juni 2011 gav in ett överklagande till nämnden av dess beslut om avslag den 18 maj, men att han vid kontakt med Länsstyrelsen i Gävleborgs län sex månader senare fick veta att nämnden inte hade överlämnat hans överklagande dit. Då han därefter kontaktade nämnden upplystes han om att det överklagade beslutet inte var giltigt och att nytt beslut därför skulle komma att meddelas av Älvkarleby kommun.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades den 20 december 2011 från kommunjuristen Dan Ageborn vid Gävle kommun. Han uppgav i huvudsak följande.

> Älvkarleby kommun och Gävle kommun har sedan år 2005 ett avtal som innebär att Gävle kommun ska bereda och utreda ansökningar om parker-

ingstillstånd för rörelsehindrade personer som är folkbokförda i Älvkarleby kommun. Beslut i dessa ärenden ska emellertid fattas av Älvkarleby kommun. Den sistnämnda kommunens beslut ska överklagas till Länsstyrelsen i Uppsala län, medan beslut fattade av Gävle kommun överklagas till Länsstyrelsen i Gävleborgs län.

Tekniska nämnden i Gävle kommun beslutade den 18 maj 2011 att avslå R.S:s ansökan om parkeringstillstånd. Den 8 juni kom R.S. in med ett överklagande av beslutet till Gävle kommun. Dan Ageborn minns inte exakt när överklagandet överlämnades till honom för handläggning, men det kan ha varit strax innan han gick på semester veckan före midsommar. Han uppmärksammade att Gävle kommun felaktigt hade fattat beslut i ärendet. Eftersom R.S. är folkbokförd i Älvkarleby kommun borde denna kommun rätteligen ha fattat beslut avseende hans ansökan. Det av Gävle kommun fattade beslutet är därför enligt Dan Ageborns uppfattning ogiltigt. I samband med att ytterligare tre beslut i andra ärenden överklagades omkring september/oktober 2011 uppmärksammades att Gävle kommun också i dessa ärenden felaktigt hade fattat beslut i fråga om parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer som var folkbokförda i Älvkarleby kommun.

R.S:s överklagande har inte överlämnats till länsstyrelsen. Dan Ageborn har i stället gjort en anteckning på det ifrågavarande beslutet om att detta är ogiltigt. Enligt hans uppfattning är beslutet en nullitet. Han har vid ett flertal tillfällen förgäves försökt att få kontakt med personal vid Älvkarleby kommun i syfte att diskutera hur man ska gå till väga för att komma till rätta med det felaktiga beslutet i R.S:s ärende och även med besluten i de tre andra ärendena. Först den 6 december kom ett möte till stånd mellan företrädare för de båda kommunerna varvid man diskuterade den uppkomna situationen och vilka rutiner som fortsättningsvis ska gälla för Gävle kommuns handläggning av ärenden för Älvkarleby kommuns räkning. Den 16 december översände Gävle kommun till Älvkarleby kommun ett förslag till nytt beslut, som ska fattas av Älvkarleby kommun, i R.S:s ärende. Avsikten är vidare att i samband med att det nya beslutet expedieras informera R.S., liksom parterna i de tre övriga felaktigt hanterade ärendena, om att tidigare meddelat beslut är ogiltigt. Såvitt Dan Ageborn känner till har varken R.S. eller parterna i de andra ärendena kontaktats av kommunen med anledning av de felaktiga besluten.

Ärendet remitterades till tekniska nämnden för upplysningar och yttrande över handläggningen av R.S:s ansökan om parkeringstillstånd och hans överklagande av nämndens beslut den 18 maj 2011.

Nämnden gav in ett remissvar, beslutat den 15 februari 2012, och yttrade bl.a. följande.

Bakgrund

Det föreligger mellan Gävle kommun och Älvkarleby kommun ett avtal innebärande att Gävle kommun skall bereda och föreslå förslag till beslut såvitt avser parkeringstillstånd för rörelsehindrade mantalsskrivna i Älvkarleby kommun enligt gällande lagstiftning och praxis. Avtalet, som är daterat i april år 2005, bifogas, se Bilaga A till denna skrivelse (bilagan här utelämnad; JO:s anmärkning).

Tekniska nämnden i Gävle kommun har delegerat till tjänstemän att besluta om parkeringstillstånd för rörelsehindrade enligt 13 kap 8 § trafikförordningen. Delegeringen av nämndens beslutande rätt till tjänstemän innebär att delegaterna äger rätt att fatta beslut på nämndens vägnar. Delegaterna kan besluta om avslag på ansökan om parkeringstillstånd liksom de kan bevilja parkeringstillstånd efter ansökan. Delegeringen innebär vi-

dare att delegaten har rätt att yttra sig till högre instans vid överklagande av delegatens beslut liksom delegaten kan ompröva sitt beslut med stöd av 27 § förvaltningslagen.

Det är delegaterna som ansvarar för utredning och beslut då en ansökan om parkeringstillstånd inkommer till förvaltningen. Tekniska kontoret, efter årsskiftet 2011/2012 Samhällsbyggnad Gävle, hanterar cirka 700 personakter gällande parkeringstillstånd för rörelsehindrade, samtliga mantalsskrivna i Gävle kommun. För dessa personer föreligger alltså både beviljade parkeringstillstånd för rörelsehindrade och avslag på ansökan. Tillståndsperioderna för beviljade parkeringstillstånd är från 6 månader upp till tre år så det innebär inte att beslut fattas varje år i samtliga dessa ärenden. På samma sätt hanterar Gävle kommun cirka 60 parkeringstillstånd för rörelsehindrade, mantalsskrivna i Älvkarleby kommun. Även här föreligger beviljade tillstånd med tillståndsperioder varierande från sex månader upp till tre år i de enskilda fallen.

Handläggning av ärenden gällande personer mantalsskrivna i Älvkarleby kommun

Såsom framgår av ovan nämnda avtal mellan Gävle kommun och Älvkarleby kommun, skall Gävle kommun bereda och föreslå förslag till beslut. Då Gävle kommun föreslår avslag skall samtliga handlingar sändas till Älvkarleby kommun. Av avtalet mellan kommunerna framgår att vid beviljande av parkeringstillstånd meddelar Gävle kommun den sökande att kort för parkeringstillstånd kan hämtas på Bygg & Miljökontoret i Älvkarleby kommun.

Angående handläggning av ansökan om parkeringstillstånd för rörelsehindrad från X

X är skriven i Älvkarleby kommun. Sedan X ansökt om parkeringstillstånd för rörelsehindrad har Gävle kommun beslutat att avslå ansökan. Ansökan är daterad 2011-05-02 och inkom till kommunen 2011-05-04. Kommunens avslagsbeslut är daterat 2011-05-18. Besvärshänvisning är fogad till beslutet. X överklagade sedan kommunens beslut och överklagan inkom i rätt tid 2011-06-08. Om inte kommunen beslutar att ompröva ärendet skall ärendet hänskjutas till länsstyrelsen, vilken skall pröva överklagan. Om kommunen beslutar att stå fast vid sitt tidigare ställningstagande upprättas ett yttrande, vilket undertecknas av delegat. Detta yttrande översändes till länsstyrelsen jämte samtliga handlingar i personakten för bedömning och beslut.

Då undertecknad Dan Ageborn granskade ärendet gällande X framkom att ärendet gällde en person mantalsskriven i Älvkarleby kommun. Gävle kommun kan inte besluta i ärenden gällande myndighetsutövning gällande person hörande till annan kommun. Delegering till anställd i annan kommun kräver särskilt lagstöd i speciallagstiftningen och något sådant lagstöd finns inte vad gäller parkeringstillstånd för rörelsehindrade. Att överföra beslutanderätt i ärenden gällande myndighetsutövning, med stöd av fullmakt, är inte heller möjligt. Såvitt Ageborn då kunde se var Gävle kommuns beslut gällande X, en ”nullitet”, alltså en handling utan verkan. Av detta skäl drog Ageborn ett streck över kommunens exemplar av beslutet och skrev OGILTIGT.

Det kan också nämnas att det är länsstyrelsen i Uppsala län som skall pröva eventuella överklagan av beslut om parkeringstillstånd för rörelsehindrade skrivna i Älvkarleby kommun, inte länsstyrelsen i Gävleborgs län.

Det framstod som en risk att flera ärenden gällande parkeringstillstånd för rörelsehindrade skrivna i Älvkarleby kommun, hanterades felaktigt.

Detta innebar att inte bara X ärende skulle rättas till utan att även rutiner måste skapas så att övriga ärenden gällande personer skrivna i Älvkarleby kommun hanteras rätt i framtiden, så länge som det föreligger ett samarbetsavtal mellan kommunerna om handläggning av dessa ärenden.

Dan Ageborn hade semester 2011-06-20–2011-07-15 och 2011-08-22–2011-08-27 och fick förmodligen del av X handlingar strax före semester i juni. Det fanns då inga möjligheter att hinna arbeta med ärendet. Ageborn har under andra halvåret 2011 vid ett flertal tillfällen sökt kontakt med ansvarig tjänsteman på Älvkarleby kommun. Detta framkommer bland annat av anteckningar i almanackan. Sökandet har försvårats av att ansvariga personer har fått nya tjänster och i sin tur hänvisat till andra. Först 2011-12-06 lyckades Ageborn få till stånd ett möte med avdelningschef Mikael Elmersjö, Älvkarleby kommun, Bygg & Miljökontoret. Till mötet kallades också de två personer i Gävle kommun som arbetar med parkeringstillstånd. Det finns alltså skäl till varför handläggningen har dragit ut på tiden även om detta inte ursäktar den långa tid det har tagit.

Gävle kommun har före julhelgen 2011 berett ärendet och skickat förslag på beslut till Älvkarleby kommun. Samhällsbyggnadsnämnden i Älvkarleby kommun har beslutat i ärendet vid sitt sammanträde 2012-01-18. Beslut har expedierats samma dag till X.

– – –

Gävle kommun har till Älvkarleby kommun översänt förslag på rutiner för fortsatt handläggning av parkeringstillstånd för rörelsehindrade gällande personer skrivna i Älvkarleby kommun. Syftet är att finna sådana former för samarbetet mellan Gävle kommun och Älvkarleby kommun att beredning och beslut av ärenden kan ske på ett rätt sätt, i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

Följande kompletterande upplysningar inhämtades från Dan Ageborn.

Det ifrågavarande avtalet mellan Gävle kommun och Älvkarleby kommun har nu sagts upp. Sedan september/oktober 2012 har således Gävle kommun inte något att göra med ansökningar om parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer som är folkbokförda i Älvkarleby kommun.

I det tidigare gällande avtalet stadgades att då Gävle kommun funnit att ansökan om parkeringstillstånd skulle bifallas så meddelade Gävle kommun den sökande genom brev att kort för parkeringstillstånd kunde hämtas på bygg- och miljökontoret i Älvkarleby kommun. Detta innebar att beslut om att bifalla ansökningar om parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer som var folkbokförda i Älvkarleby kommun fattades av handläggare i Gävle kommun.

R.S. yttrade sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 20 december 2012 anförde *stf JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Frågor om parkeringstillstånd för rörelsehindrade prövas enligt 13 kap. 8 § första stycket trafikförordningen (1998:1276) av den kommun där sökanden är folkbokförd eller om sökanden inte är folkbokförd i riket, där han eller hon vistas.

Av utredningen i ärendet framgår i allt väsentligt följande. Mellan Gävle kommun och Älvkarleby kommun fanns fram till hösten 2012 ett avtal som innebar att den förstnämnda kommunen skulle bereda ansökningar och även upprätta förslag till beslut avseende parkeringstillstånd för personer som var

folkbokförda i Älvkarleby kommun. Enligt avtalet – och i enlighet med den ovan angivna bestämmelsen i trafikförordningen – ankom det därefter på Älvkarleby kommun att i förekommande fall meddela beslut om avslag i dessa ärenden. Den 18 maj 2011 avslog emellertid Tekniska nämnden i Gävle kommun en ansökan om parkeringstillstånd för R.S., som var bosatt i Älvkarleby kommun. R.S:s överklagande av beslutet kom in till nämnden den 8 juni 2011 och i samband därmed uppmärksammade Dag Ageborn att nämnden inte varit behörig att fatta beslutet. Dag Ageborn gjorde då en notering om ”ogiltigt” på kommunens exemplar av beslutet. R.S:s överklagande översändes inte till länsstyrelsen. I stället skickade nämnden i december 2011 ett förslag till nytt beslut i ärendet till Samhällsbyggnadsnämnden i Älvkarleby kommun, som i januari 2012 beslutade att avslå R.S:s ansökan om parkeringstillstånd.

Av det ovan sagda framgår att det var fel att R.S:s ansökan om parkeringstillstånd prövades av Tekniska nämnden i Gävle kommun. Rätteligen borde ju ansökan redan från början ha prövats av Älvkarleby kommun. Detta gäller givetvis även de ytterligare ansökningar som enligt vad som framkommit obehörigen avslogs av Gävle kommun under år 2011.

Nämndens handläggning i samband med att R.S. gav in sitt överklagande till nämnden och det felaktiga beslutet då uppmärksammades, föranleder följande uttalanden från min sida.

Grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndigheters hantering av överklaganden finns i förvaltningslagen (1986:223), FL. Enligt 24 § första stycket denna lag prövar den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet om skrivelsen med överklagande har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten som huvudregel avvisa den. Om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, ska enligt 25 § den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Överlämnandet ska ske utan dröjsmål och handläggningstiden bör inte överstiga en vecka (se t.ex. JO 2002/03 s. 424).

I 27 § FL stadgas att om en myndighet finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning ska myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller som huvudregel även om beslutet överklagas. Om myndigheten själv ändrar beslutet såsom klaganden begär, förfaller överklagandet (28 § första stycket FL). I så fall tillämpas inte reglerna i 24 och 25 §§ FL, men myndigheten bör då i det nya beslutet ta in en upplysning om att överklagandet har förfallit (prop. 1985/86:80 s. 80). Ändrar myndigheten däremot beslutet på annat sätt än klaganden begär, ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning ska ske på grund av att skrivelsen med överklagandet har kommit in för sent (28 § andra stycket FL).

Nämndens nu aktuella beslut den 18 maj 2011 var, som ovan framgått, helt uppenbart oriktigt på grund av att det meddelats av fel myndighet. Nämnden har anfört att beslutet till följd av felets art uppfattades som en s.k. nullitet. Att ett beslut är en nullitet innebär att beslutet betraktas som obefintligt och

således frånkänns sina avsedda rättsverkningar, både verkställbarhet och rättskraft (jfr Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 25:e uppl., s. 81 f.). Att vid en sådan bedömning förfara på det sätt som nämnden gjorde – nämligen att utan att underrätta klaganden om det inträffade endast göra en notering på nämndens exemplar av det överklagade beslutet om dess ogiltighet och därefter dröja drygt sex månader med att översända handlingarna i ärendet till den myndighet som det rätteligen ankom på att fatta beslut – är emellertid enligt min mening inte acceptabelt.

Som jag ser det har nämnden haft att agera enligt något av två följande sätt. Antingen hade nämnden, sedan det konstaterats att överklagandet gjorts i rätt tid, utan dröjsmål bort skicka över överklagandet och övriga handlingar till Länsstyrelsen i Gävleborgs län, som skulle ha fått bestämma om ärendets fortsatta handläggning. Alternativt skulle nämnden omedelbart ha informerat R.S. om sin uppfattning att det meddelade beslutet inte var giltigt och för tydlighets skull ha upphävt detta. Därefter skulle handlingarna i ärendet genast ha översänts till Älvkarleby kommun. Vad nämnden anfört i sitt remissvar om behovet av att skapa rutiner för liknande ärenden och svårigheter att komma i kontakt med ansvariga tjänstemän i Älvkarleby kommun, utgör på intet sätt godtagbara skäl för att handlingarna i R.S:s ärende översändes dit först i december 2011.

Sammanfattningsvis förtjänar nämnden kritik såväl för att det felaktiga beslutet meddelades som för sitt agerande i samband med att detta upptäcktes.

Min granskning har avsett handläggningen av R.S:s ansökan om parkeringstillstånd och hans överklagande av nämndens beslut om avslag. I ärendet har emellertid även upplysts att Tekniska nämnden i Gävle kommun regelmässigt fattat beslut om att bifalla ansökningar om parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer som var folkbokförda i Älvkarleby kommun. Med hänsyn till att Gävle kommun sedan en tid tillbaka inte längre handlägger dylika ärenden, föranleder detta förfarande inte någon ytterligare åtgärd från min sida. Jag finner dock skäl att särskilt påpeka att enligt trafikförordningen är det endast den kommun, där sökanden är folkbokförd, som är behörig att meddela såväl beslut att avslå som beslut att bifalla ansökningar om parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer. En kopia av detta beslut skickas till Samhällsbyggnadsnämnden i Älvkarleby kommun för kännedom.

Vad som i övrigt framkommit föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av en begäran om omprövning

(Dnr 1737-2012)

Anmälan

Kristina M. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB). Hon framförde i huvudsak följande. Trots att hon vid en avgiftskontroll i december 2010 uppgett att hon inte hade någon TV påfördes

hon radio- och TV-avgift för perioden januari–mars 2011. Hon ringde RIKAB, som uppgav att hon måste betala fakturan. Handläggaren lovade dock samtidigt att dels ersätta den gamla fakturan med en ny och dels avregistrera hennes TV-innehav. Hon fick ingen ny faktura för perioden januari–mars 2011. Däremot fick hon en faktura för perioden april–juni 2011. Hon ringde åter till RIKAB och fick ännu ett löfte om avregistrering. Hon informerades samtidigt om att hon inte hade några innestående fakturor. I juni 2011 fick hon reda på att den första fakturan hade överlämnats till Kronofogdemyndigheten. Hon begärde omprövning, men begäran avslogs. I mars 2012 ringde hon till RIKAB för att få reda på hur hon skulle kunna överklaga beslutet. Hon fick då till svar att det hade gått för lång tid och att hon först skulle vara tvungen att begära omprövning på nytt. Detta hade hon nu gjort.

Utredning

JO inhämtade kopia av noteringar samt eventuella beslut i Kristina M:s ärende från RIKAB. Dessa inkom till JO den 16 april 2012 och visade följande.

Den 10 december 2010 gjorde en handläggare vid RIKAB en tjänsteanteckning, enligt vilken Kristina M. medgav TV-innehav. Från den 24 mars 2011 fanns en anteckning om en muntlig avanmälan från Kristina M:s sida. Ytterligare en tjänsteanteckning från den 22 juni 2011 visade texten ”info omp”. Den 28 juni 2011 skrev Kristina M. ett e-postbrev till RIKAB där hon bl.a. framförde att hon inte hade någon TV och att hon anmält detta till RIKAB, men trots det fått ytterligare en faktura. RIKAB meddelade den 29 juni 2011 ett beslut, rubricerat ”Omprövning av radio- och TV-avgift”. Enligt beslutet skulle Kristina M. betala radio- och TV-avgift till och med den 23 mars 2011. Den 16 mars 2012 kom Kristina M. in med ett nytt e-postbrev till RIKAB, varvid hon åter framförde klagomål på fakturan avseende januari–mars 2011 samt bl.a. skrev att hon hoppades att RIKAB ”skulle titta på ärendet ordentligt igen”. Skrivelsen var rubricerad ”Omprövning”. Den 20 mars 2012 meddelade RIKAB ett beslut med följande lydelse. ”Radiotjänst i Kiruna AB kommer inte att skicka ditt överklagande till förvaltningsrätten i Luleå”. Som skäl för beslutet angav RIKAB att Kristina M. tidigare hade fått ett beslut om omprövning daterat den 29 juni 2011 och att hennes överklagande kommit in för sent. I en skrivelse som inkom till RIKAB den 11 april 2012 uppgav Kristina M. att hon i sitt senaste brev begärt omprövning, inte överklagat, beslutet. Hon anförde vidare att det brev hon nu skrev var en överklagan av beslutet den 29 juni 2011.

Ärendet remitterades till RIKAB, som anmodades att lämna uppplysningar om vad som anförts i anmälan, särskilt vad gällde handläggningen av Kristina M:s avanmälan den 24 mars 2011 och hennes skrivelse till RIKAB den 16 mars 2012, samt redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

RIKAB, genom den verkställande direktören Stefan Hämäläinen, avgav följande remissvar.

> Radiotjänst i Kiruna AB kontaktade M. via telefon 2010-12-09. Vid samtalet beslutade aktuell handläggare att påföra M. radio- och TV-avgift enligt lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Enligt tjänsteanteckning medgav M. innehav av TV-mottagare i hushållet.

M. kontaktade kundtjänst 2011-03-24. Handläggaren som besvarade samtalet heter R.R. R.R. arbetar inte längre hos Radiotjänst. Enligt tjänsteanteckning har handläggaren uppfattat samtalet som en avanmälan och att M. inte längre hade TV-mottagare. Avgiften avslutades 2011-03-24 och handläggaren informerade om att en skriftlig bekräftelse angående avanmälan skickas inom kort. Enligt tjänsteanteckningen gav även handläggaren vid samtalet fakturainformation.

Radiotjänst fick 2011-06-28 ett e-brev där M. begär omprövning. Handläggaren som handlagt ärendet heter M.M. M.M. beslutar att M. ska betala radio- och TV-avgift till den dagen M. meddelat att hon inte längre hade TV-mottagaren kvar i sitt hushåll, baserat på tjänsteanteckningen från 2011-03-24.

M. återkom med en ny skrivelse 2012-03-16 där hon uppger att hon vill att Radiotjänst ser över ärendet ytterligare en gång. Radiotjänst skickar beslut daterat 2012-03-20 om att det var för sent att överklaga omprövningsbeslut. Radiotjänst tog 2012-04-11 emot en ny skrivelse från M. och ändrar tidigare beslut om omprövning och påförande av avgift i nytt beslut daterat 2012-04-19 där det framgår att inbetald avgift kommer att återbetalas.

Med anledning av vad som framkom av remissvaret inhämtades kompletterande handlingar från RIKAB. Dessa handlingar visade följande.

Den 24 mars 2011 avslutades Kristina M:s registrerade TV-innehav i RIKABs ärendehanteringssystem. En underrättelse skickades ut till Kristina M. dagen efter med informationen att hennes TV-innehav hade avslutats per den 24 mars 2011. Den 19 april 2012 meddelade RIKAB ett beslut rubricerat ”Omprövning av radio- och TV-avgift”, varigenom RIKAB ändrade omprövningsbeslutet den 29 juni 2011. Kristina M. informerades om att erlagd radio- och TV-avgift skulle återbetalas och att hon nu inte hade någon skuld hos RIKAB.

Kristina M. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret, men avhördes inte.

I ett beslut den 22 februari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Av de handlingar som kompletteringsvis inhämtats från RIKAB framgår att Kristina M:s avanmälan togs om hand av RIKAB den 24 mars 2011. Vad som sålunda framkommit föranleder inget uttalande från min sida.

Av utredningen har vidare framkommit att Kristina M. i mars 2012 skickade ett brev till RIKAB, vilket var rubricerat ”Omprövning”. I brevet hänförde hon sig till RIKABs beslut den 29 juni 2011 att inte ändra avgiftsskyldigheten för perioden januari–mars 2011, samt anförde bl.a. att hon hoppades att bolaget skulle titta på ärendet igen.

Enligt 15 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ska RIKAB ompröva beslut om avgiftsskyldighet och om påförande av avgifter enligt nämnda lag, om den som beslutet rör begär det. Enligt samma paragraf ska, om begäran om omprövning kommit in till RIKAB mer än fyra veckor efter den dag då avgiften senast skulle ha betalats, bolaget ändra sitt beslut endast om det är uppenbart oriktigt. Skyldigheten att ompröva beslutet kvarstår dock alltjämt. Det har inte ställts upp någon frist inom

vilken en begäran om omprövning ska göras. Omprövning kan alltså begäras när som helst sedan ett beslut meddelats. Det finns inte heller något principiellt hinder mot att RIKAB på begäran av den berörde gör en förnyad omprövning av ett redan omprövat beslut (se prop. 1988/89:18 s. 86 f.).

Kristina M:s skrivelse den 16 mars 2012 måste förstås så att hon önskade att bolaget ännu en gång skulle ompröva beslutet om skyldighet för henne att betala avgift. RIKAB borde därför, i stället för att avvisa skrivelsen som ett för sent inkommet överklagande, ha omprövat beslutet i sak. RIKAB kan inte undgå kritik för sin handläggning i denna del.

Vad som i övrigt framkommit ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar

(Dnr 1249-2012)

Beslutet i korthet: Överförmyndarnämnden kräver regelmässigt personlig inställelse för den som vill ta del av handlingar med stöd av 16 kap. 7 § föräldrabalken. Det står i strid med reglerna i tryckfrihetsförordningen, och nämnden får kritik. Nämnden får också kritik för brister när det gäller att hjälpa den som vill ta del av handlingar att identifiera handlingarna. Slutligen kritiseras nämnden för att inte tillräckligt snabbt kunnat ta emot den som vill ta del av handlingar i nämndens lokaler.

Anmälan

P.F. framförde i en anmälan klagomål mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun och uppgav bl.a. följande.

I februari 2012 kontaktade hon överförmyndarnämnden per telefon eftersom hon önskade ta del av handlingar rörande ställföreträdarskapet för sin syster, M.H. Hon fick då till svar att hon kunde komma till överförmyndarnämndens kontor och titta i akten men att hon varken fick kopiera några handlingar eller ta dem med sig därifrån. Även hennes systers vårdnadshavare, S.K., kontaktade överförmyndarnämnden och fick samma svar.

Utredning

Överförmyndarnämndens akt begärdes in.

Muntliga upplysningar inhämtades från Birgitta Strid, samordnare vid Överförmyndare i samverkan, Falu Borlänge regionen, Borlänge kommun, som uppgav i huvudsak följande.

> Det stämmer att P.F. ringde till överförmyndarnämnden och önskade ta del av handlingar ur sin systers akt. P.F. kunde dock inte specificera vilka handlingar som hon önskade ta del av, mer än att det var fråga om ett arvodesbeslut. P.F. erbjöds att boka in en besökstid för att på så sätt kunna ta del av handlingarna på plats. P.F. återkom dock aldrig för tidsbokning. På rekommendation av kommunens jurist får den som önskar ta del av sådana handlingar som de nu aktuella endast ta del av dessa på plats efter tidsbokning och kopior lämnas inte ut.

Ärendet remitterades till överförmyndarnämnden som anmodades att yttra sig över vad som framförts i anmälan. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för hanteringen av framställningarna att få tillgång till handlingarna och nämndens bedömning av hanteringen. Vidare skulle yttrandet innehålla en redogörelse för nämndens rutiner när någon vill ta del av handlingar och en bedömning av dessa rutiners förenlighet med gällande rätt.

Överförmyndarnämnden beslutade den 16 maj 2012 att anta överförmyndarchefens, Laila Duvström, förslag till yttrande som sitt eget.

Redogörelse för hanteringen av framställningarna att få tillgång till handlingarna

Det stämmer att P.F. tog kontakt med oss under vecka 7. Vid samtalet uppgav P.F. att hon ville ha ut kopior av handlingar i akten men preciserade inte vilka handlingar som hon önskade få ut. För att klargöra detta erbjöds P.F. samma dag en besökstid den 1 mars. Vi sade också till P.F. att vi inte brukar kopiera handlingar rakt av och skicka utan att vi brukar erbjuda en besökstid där de anhöriga, efter att ha legitimerat sig, får titta i akten. Vi uppfattade det som om P.F. accepterade detta förfaringssätt och erbjudandet om besökstid. P.F. sa att hon inte hade något schema tillgängligt och att hon skulle höra av sig med besked om tid som passade. Hon hörde dock inte av sig igen.

Några dagar senare ringde S.K. Hans samtal kom till samma handläggare som tidigare talat med P.F. S.K. hade en del frågor rörande det tidigare godmanskapet för M.H. och då främst gällande varför god man inte förordnades enligt deras förslag. Han hade också frågor kring arvodet och varför det var ”så högt”. S.K. frågade om det fanns några ”fakturor” från gode mannen. Handläggaren (som inte var den som tidigare handlagt ärendet om godmanskap) informerade S.K. om att han kunde boka tid här för att få titta i akten och få sina frågor besvarade. Handläggaren uppfattade det som att S.K. skulle återkomma om detta men han hörde inte av sig igen.

Bedömning av hanteringen

Enligt vår bedömning hanterade vi framställningarna korrekt. Framställningarna var alltför vaga för att vi skulle kunna bedöma vilka handlingar P.F. och S.K. önskade få del av. Vi uppfattade det som att de inte kunde precisera detta eventuellt beroende på att de inte visste vilka handlingar som fanns i akten. Det bästa föreföll att erbjuda besökstid. Vid besöket skulle de kunna få del av hela innehållet i akten efter att ha legitimerat sig. De skulle också få möjlighet att ställa frågor och få dessa besvarade. Den handläggare som tog emot samtalen hade inte handlagt ärendet tidigare så att erbjuda en besökstid hos en annan handläggare som var insatt i ärendet bedömde vi skulle vara det bästa. P.F. erbjöds besökstid inom en tid som hon verkade kunna acceptera. S.K. skulle höra av sig om tid. Vi uppfattade det som om båda accepterade förslaget om att komma hit och få titta i akten. När de sedan inte hörde av sig mer drog vi slutsatsen att de hade släppt det hela. Någon prövning av frågan och eventuella beslut om att ge ut kopior eller inte blev aldrig aktuellt dels eftersom de inte preciserade vilka handlingar de i så fall önskade få ut och dels att vi uppfattade det som att de accepterade att komma och titta i akten.

Redogörelse för nämndens hantering när någon vill ha del av handlingar

Vi följer upprättad ”Rutin för utlämnande av handling”, fastställd 2011-07-05 av chefen för nämndsekretariatet [*bilagan här utelämnad, JO:s anmärkning*].

För överförmyndarverksamheten gäller reglerna i 32 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen samt 16 kap. 7 § föräldrabalken innebärande att den enskildes make/maka eller sambo och närmaste släktingar har rätt att utan hinder av sekretessen ta del av handlingarna i huvudman-

nens akt. Vid begäran från anhöriga om att få ta del av handlingar i en huvudmans akt gör vi först en prövning av om personen tillhör kretsen nära anhöriga eller inte. Om de anhöriga tillhör kretsen närmast anhöriga får de, efter legitimering, ta del av innehållet i akten. I annat fall ger vi beslut att inte lämna ut handling med besvärshänvisning.

– – –

Bedömning av rutinernas förenlighet med gällande rätt

Enligt tryckfrihetsförordningen 2 kap. 13 § har den som önskar ta del av en allmän handling rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. Sekretesslagen sätter begränsningar i denna rätt på så sätt att myndigheten vid en förfrågan om utlämnande av en handling som omfattas av sekretess, ska pröva om handlingen kan lämnas ut eller inte. Föräldrabalken har särskilda regler om utlämnande av handlingar, som går längre än sekretesslagen då, enligt 16 kap. 7 § föräldrabalken, den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar har rätt att, utan hinder av sekretessen, ta del av de handlingar i huvudmannens akt som förvaras hos överförmyndaren. Enligt förarbetsuttalanden i prop. 1987/88:124 definieras ”närmaste släktingar” som barn, föräldrar och syskon. Däremot definieras inte begreppet ”ta del av” och motsvarande reglering i tryckfrihetsförordningen om den enskildes rätt att få en kopia av handlingen finns inte i föräldrabalken. Överförmyndare i samverkan har tolkat begreppet ”ta del av” som en rätt för den som tillhör ovan definierade grupp att komma till överförmyndarens/överförmyndarnämndens kontor och titta på de handlingar som förvaras i den aktuella akten. Vi har inte funnit någon reglering i föräldrabalken eller dess förarbeten som ger vår myndighet skyldighet att kopiera och skicka handlingar till den som begär det.

P.F. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 30 januari 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte innehåller uppgifter som omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och 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 en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av detta är att besked i utlämnandefrågan normalt bör lämnas samma dag. 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. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Av det angivna följer att myndigheter måste organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att den har beredskap för att skyndsamt kunna pröva framställningar om handlingsutlämnande.

Om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås, ska den som gjort framställningen underrättas om detta. Enligt

6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska han eller hon också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Sökanden har rätt att få ett överklagbart beslut oavsett om avslaget grundar sig på en sekretessbestämmelse, på att den begärda handlingen inte är allmän eller på att den begärda handlingen inte finns eller kan påträffas.

Som en allmän förutsättning för att en myndighet ska vara skyldig att bistå allmänheten på det sätt som nu angivits gäller emellertid att den som önskar få ut en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall kan lämna så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera den. Myndigheten måste ju få klart för sig vilken eller vilka handlingar som avses. En begäran får dock anses vara tillräckligt preciserad om den t.ex. avser en begränsad grupp av handlingar, såsom samtliga beslut som under en viss tidsperiod meddelats i en viss typ av mål eller ärenden.

Om en begäran om att få ut en allmän handling är alltför opreciserad för att kunna besvaras, kan myndigheten dock inte nöja sig med detta. Den i 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, intagna regeln om myndigheters serviceplikt får anses innefatta krav på att myndigheten inte bara upplyser sökanden om att han eller hon ska lämna sådana uppgifter att handlingen kan identifieras, utan också med anlitande av sina diarier och register aktivt bistår sökanden. Om myndigheten trots ansträngningar inte kan identifiera de handlingar som efterfrågas ska ett – överklagbart – avslagsbeslut meddelas.

I 32 kap. 4 och 5 §§ OSL finns regler om sekretess hos överförmyndare och överförmyndarnämnder. I bestämmelserna anges bl.a. att uppgifter får lämnas till enskilda utan hinder av sekretess enligt vad som är föreskrivet i föräldrabalken, FB. Av 16 kap. 7 § FB följer bl.a. att huvudmannens make, sambo och närmaste släktingar har rätt att ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren – oberoende av om uppgifterna i de begärda handlingarna annars är belagda med sekretess.

Bedömning

Med anledning av vad överförmyndarnämnden anfört i sitt remissvar om att myndigheten inte anser sig ha någon skyldighet att på begäran av en enskild som omfattas av bestämmelsen i 16 kap. 7 § FB kopiera och skicka handlingar rörande ställföreträdarskapet vill jag inledningsvis framföra följande.

Bestämmelserna i 2 kap. TF behandlar allmänna handlingars offentlighet. Kapitlet inleds med huvudregeln att varje svensk medborgare ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. I 12 och 13 §§ behandlas frågan hur en myndighet ska hantera en begäran om att få ta del av en allmän handling. Dessa bestämmelser gäller även när den som vill ha del av handlingen kan åberopa den sekretessbrytande bestämmelsen i 16 kap. 7 § FB. Att som överförmyndarnämnden gjort regelmässigt kräva personlig inställelse i ärenden som det nu aktuella står därför i uppenbar strid med bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF. Jag förutsätter att myndigheten omedelbart ändrar sina rutiner i detta hänseende.

Jag vill vidare erinra överförmyndarnämnden om dess skyldighet att bistå en sökande i fråga om identifieringen av efterfrågade handlingar. Av utredningen framgår inte vilka försök överförmyndarnämnden gjorde för att identifiera de efterfrågade handlingarna i anslutning till sökandenas begäran. Däremot framgår att både P.F. och S.K. efterfrågat handlingar rörande den gode mannens arvode. Vid tidpunkten för de båda framställningarna fanns, såvitt jag kunnat se, enbart ett fåtal sådana handlingar i M.H:s akt och överförmyndarnämnden borde, anser jag, ha frågat sökandena om deras framställningar avsåg dessa handlingar. Om P.F. och S.K. hade besvarat frågan jakande skulle överförmyndarnämnden i enlighet med 2 kap. 13 § TF – på begäran och mot en fastställd avgift – skyndsamt ha kopierat och översänt handlingarna till sökandena. Om P.F. och S.K. däremot hade besvarat frågan nekande och ytterligare försök att identifiera de efterfrågade handlingarna misslyckades, skulle överförmyndarnämnden ha avslagit deras begäran.

En myndighet kan självklart, om den trots ansträngningar inte kan identifiera efterfrågade handlingar, upplysa en sökande om att hon eller han själv vid ett personligt besök kan söka efter handlingarna i t.ex. myndighetens diarium eller i akten, men något sådant krav på sökanden kan naturligtvis inte ställas.

Om sökanden uppger att han eller hon önskar ta del av t.ex. samtliga handlingar i en akt på stället, gäller det grundlagsfästa skyndsamhetskravet. Att som i detta fall erbjuda P.F. en besökstid cirka två veckor senare är inte förenligt med det nämnda skyndsamhetskravet. Av överförmyndarnämndens yttrande framgår inte något annat än att anledningen till tidsutdräkten varit att myndigheten bedömt att den tidigare handläggaren av ärendet skulle närvara för att samtidigt kunna besvara eventuella frågor från P.F. Det ankommer emellertid på överförmyndarnämnden att organisera sin verksamhet så att framställningar om handlingsutlämnande kan hanteras skyndsamt även vid enskilda personers bortovaro eller förhinder.

Vad som i övrigt framkommit föranleder inte några åtgärder eller uttalanden från min sida.

Initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap

(Dnr 1811-2012)

Beslutet i korthet: Överförmyndaren har ingen laglig skyldighet att lämna förslag på gode män och förvaltare till tingsrätten. Däremot är det lämpligt att överförmyndaren hjälper tingsrätten med detta.

Initiativet

Under en inspektion vid Östersunds tingsrätt i februari 2012 uppmärksammades följande. I ett ärende avseende en ansökan om god man förelade tingsrätten Överförmyndarnämnden i Bergs kommun att komma in med förslag på en god man. Överförmyndarnämnden kom då in med ett yttrande till tingsrätten

och anförde att den inte hade någon skyldighet enligt lag att lämna förslag på gode män/förvaltare till tingsrätten och att tingsrätten därför endast borde bereda nämnden möjlighet att komma in med ett sådant förslag.

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

Utredning

Handlingar i Östersunds tingsrätts ärende Ä 900-11 togs in och granskades. Ärendet remitterades därefter till överförmyndarnämnden för upplysningar om handläggningen och för redovisning av nämndens bedömning av det som kommit fram.

Till remissen bifogades en kopia av JO:s beslut den 15 maj 2008, med dnr 3903-2006, i vilket den dåvarande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt uttalade bl.a. följande (se JO 2008/09 s. 486).

> 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.

Nämnden beslutade den 18 juni 2012 att avge juristen Staffan Hillströms yttrande som remissvar enligt följande [*bilagor utelämnade i detta beslut, JO:s anmärkning*].

> Det må vara olämpligt att – på det sätt som skett – enbart skriva ”Överförmyndarnämnden har inte någon skyldighet enligt lag att lämna tingsrätten förslag på god man/förvaltare utan skall beredas möjlighet härtill” utan ytterligare kommentarer i det aktuella ärendet. För detta är nämnden beredd att få kritik.
>
> I sak är dock yttrandet korrekt. FB 11:16:4 syftar (enligt Walin/Vängbys kommentar i Norstedts Föräldrabalken) på myndigheter inom t.ex. hälso- och sjukvård och socialtjänst samt att dessa inte med stöd av sekretess ska kunna underlåta att lämna vissa upplysningar i ett infordrat yttrande (FB 16:10).
>
> I samma kommentar anges, såvitt gäller paragrafens andra stycke, att ”Överförmyndaren bör dock alltid få tillfälle att lämna förslag på person som är lämplig för uppdraget.” En liknande text fanns i en departementschefskommentar till FB 11:16 enligt NJA II 1988 s. 471: ”Överförmyndaren bör dock alltid beredas tillfälle att lämna förslag på person som är lämplig för uppdraget.” Under inga omständigheter finns det grund för att tingsrätt kan förelägga överförmyndare att inkomma med förslag till god man.
>
> I de fall överförmyndaren gör ansökan om anordnande av ställföreträdarskap (på grund av regeln i 5 § förmynderskapsförordningen) finns ingen annan skyldighet än att göra just en ansökan. Om lagstiftaren avsett att

det åligger överförmyndaren att samtidigt föreslå lämplig ställföreträdare borde detta i så fall ha angetts i förordningen eller i föräldrabalken.

Utredningsansvaret i ärenden angående ställföreträdarskap enligt föräldrabalken ligger kvar hos tingsrätt. Enligt Ärendeutredningens slutbetänkande (SOU 2007:65, regeringskansliets dnr Ju2007/8611/DOM) föreslås ingen ändring i den delen.

För närvarande (Dir 2012:16) sitter en utredning som bland annat ska utreda den fråga som berör aktuellt ärende: ”Bör överförmyndaren bistå tingsrätten med utredning i ärenden om godmanskap och förvaltarskap?” Se sid. 4 f. i kommittédirektiven. Där anges bland annat (på sid. 5 i direktiven) att vissa överförmyndare har ändrat sina rutiner och, underförstått, i högre grad än tidigare, lämnar över ärenden till tingsrätt utan yttrande. Tingsrätter, men också överförmyndare, har framfört att denna ordning innebär ett betydande merarbete.

Det finns i det sammanhanget en principiell fråga som bör beaktas: Om överförmyndarna skulle åläggas att ge förslag på lämpliga män skulle det innebära att de först skulle garantera ställföreträdarnas lämplighet och sedan ha tillsyn över samma personer. Det är svårt att hitta någon jämförbar situation beträffande andra tillsynsmyndigheter. Ett sådant åläggande för överförmyndarna skulle också strida mot en regel i kommunallagen: ”En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.” (3 kap 5 § 2st kommunallagen).

Överförmyndarnämnderna i Bergs och Bräcke kommuner har, efter beredning av tjänstemän i Bräcke kommun, möjligen mer än andra överförmyndare drivit att överförmyndare inte ska ta på sig en annan roll än lagstiftaren avsett.

– – –

Under beredningen av det här yttrandet till JO har det bedömts nödvändigt att i yttrandet peka på de rättsliga frågor som berör ärendet. Nämnden är beredd på att få kritik på grund av utformningen av yttrandet till tingsrätt i april 2011, i rättens mål nr Ä 900-11. JO:s bedömning av saken bör, görs det gällande, ändå utgå från vad som gäller enligt lag och förarbeten och den rollfördelning som finns idag mellan tingsrätt och överförmyndare.

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

Bedömning

I ärendet har tingsrätten förelagt överförmyndarnämnden att komma in med förslag på en god man, varpå nämnden yttrat att den enligt lag inte har någon skyldighet att lämna ett sådant förslag utan endast bör beredas möjlighet att göra det. Den fråga som därmed ställts på sin spets är huruvida överförmyndaren i ärenden om anordnande av godmanskap och förvaltarskap som handläggs vid domstol kan anses ha en skyldighet att lämna förslag på lämpliga ställföreträdare.

När en domstol enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken, FB, meddelar beslut om att anordna godmanskap för någon enskild ska domstolen samtidigt förordna en god man att utföra uppdraget. I andra fall tillkommer behörigheten att förordna en god man överförmyndaren (se 11 kap. 4 § andra stycket FB). Detsamma gäller vid anordnande av förvaltarskap (se 11 kap. 7 § fjärde stycket FB).

Det är domstolen som har det huvudsakliga utredningsansvaret i ärenden om anordnande av godmanskap och förvaltarskap som handläggs vid domstolen. Domstolen ska ta in det underlag som krävs för att ta ställning i ärendet. Bestämmelser som närmare reglerar utredningsansvaret återfinns i 11 kap. 16–17 §§ FB.

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

Bestämmelserna infördes i samband med en större reform den 1 januari 1989. I anslutning till frågan om vilka yttranden som rätten enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB ska inhämta anfördes i förarbetena att överförmyndaren alltid bör beredas tillfälle att lämna förslag på en person som är lämplig för uppdraget (prop. 1987/88:124 s. 176).

Före 1989 fanns det uttryckliga bestämmelser i FB som angav att rätten i ärenden om förordnande av en förmyndare respektive god man skulle bereda överförmyndaren tillfälle att lämna förslag på en person som var lämplig för uppdraget (dåvarande 11 kap. 13 § respektive 18 kap. 13 §). Dessa bestämmelser hade i sin tur sitt ursprung i en bestämmelse som infördes den 1 januari 1976 (dåvarande 20 kap. 24 a §).

I motiven till ursprungsbestämmelsen anförde föredraganden att han utgick från att överförmyndarna i behövlig utsträckning skulle utnyttja möjligheten att lämna förslag på lämpliga personer och att det därför inte, som hade anförts från något håll under remissbehandlingen, var erforderligt att komplettera bestämmelsen med en föreskrift om skyldighet för överförmyndaren att utse presumtiva förmyndare (prop. 1974:142 s. 128).

Den nuvarande regleringen i 11 kap. 16 § andra stycket FB och därtill hörande förarbetsuttalanden har således sitt ursprung i en uttrycklig lagbestämmelse enligt vilken överförmyndaren skulle ges tillfälle att lämna förslag på lämpliga personer. Om det hade varit lagstiftarens avsikt att överförmyndarens skyldigheter härvidlag skulle utvidgas, borde detta rimligen ha kommit till uttryck på något sätt under lagstiftningsprocessen.

Enligt 11 kap. 16 § fjärde stycket FB är de myndigheter som anges i bestämmelsens andra stycke, dvs. bl.a. överförmyndaren, skyldiga att lämna domstolen sådana uppgifter som kan vara av betydelse i ett ärende. Enligt förarbetena innebär den angivna skyldigheten att myndigheter inte med hänvisning till sekretesslagstiftningen kan underlåta att lämna vissa upplysningar i ett infordrat yttrande (se prop. 1987/88:124 s. 177). Det är alltså fråga om en sekretessbrytande bestämmelse. Bestämmelsen kan enligt min uppfattning inte anses innefatta en skyldighet för överförmyndaren att lämna förslag på gode män eller förvaltare (jfr dock JO 2008/09 s. 486).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är domstolen som vid anordnande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltarskap enligt 11 kap. 7 § FB ska förordna en god man eller förvaltare att utföra uppdraget, att det formella utredningsansvaret ligger hos domstolen och att det inte finns någon uttrycklig skyldighet för överförmyndaren att lämna förslag på en lämplig person för uppdraget. Enligt min uppfattning kan någon sådan skyldighet inte

heller anses följa av 11 kap. 16 § FB. Min slutsats är därför att det som överförmyndarnämnden anfört i sitt yttrande till tingsrätten är riktigt i sak. Skäl att rikta kritik mot överförmyndarnämnden med anledning av dess yttrande till tingsrätten föreligger därför inte.

Med detta sagt vill jag emellertid lägga till att jag delar dåvarande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelts uppfattning att det bl.a. mot bakgrund av att överförmyndaren förordnar ett stort antal ställföreträdare utan att tingsrätten involveras inte vore helt ändamålsenligt om tingsrätterna skulle behöva bygga upp en separat rekryteringsorganisation för dessa ärenden. Överförmyndarna måste anses ha betydligt större möjligheter än tingsrätterna att hitta ställföreträdare och att göra de kontroller som bör föregå ett sådant förordnande. Det är därför lämpligt att överförmyndarna bistår tingsrätterna med att lämna förslag på lämpliga ställföreträdare.

För närvarande pågår en utredning som har i uppdrag att föreslå åtgärder som ger bättre förutsättningar för gode män och förvaltare (Ju 2012:01). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete senast den 30 april 2013. Av utredningens direktiv (dir. 2012:16) framgår att tillämpningen av bestämmelserna om utredningsansvar inte är enhetlig och att hanteringen av sådana ärenden [*dvs. ärenden som handläggs i domstol, JO:s anmärkning*] därför kan skilja sig åt. Utredaren ska enligt direktiven bl.a. överväga om det är lämpligt att överförmyndaren åläggs att bistå tingsrätten med att göra utredningen i dessa ärenden samt ta ställning till om överförmyndarens skyldighet att lämna förslag på ställföreträdare till tingsrätten bör framgå av lagen.

Då det uppenbarligen förekommer olika uppfattningar i frågan om överförmyndarens skyldighet att lämna förslag på ställföreträdare anser jag att det vore lämpligt med en lagreglering på området. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Kritik mot en socialchef för att hon lämnat ut en sekretesskyddad uppgift

(Dnr 5352-2011)

Beslutet i korthet: Som svar på en fråga från massmedier bekräftade socialchefen i Ljungby kommun vid en presskonferens att socialtjänsten sedan en tid hade kontakt med en viss familj.

Att en enskild är aktuell hos en kommuns socialtjänst är typiskt sett en uppgift som skyddas av sekretess. Även om familjen hade berättat om sin sociala situation i massmedier hade, såvitt framkommit, den uppgiften inte förekommit i massmedier. Socialchefen borde därför inte utan vårdnadshavarnas samtycke ha uttalat sig på det sätt hon gjorde. Hon kan inte undgå kritik för sitt agerande.

Bakgrund

Den 16 oktober 2011 anmäldes en fyraårig pojke (T.) försvunnen i Ljungby kommun. Pojken återfanns senare samma dag död.

Den 17 oktober 2011 höll kommunen och polisen en gemensam presskonferens. Vid presskonferensen uppgav socialchefen Ing-Marie Byström som svar på en fråga att socialtjänsten hade kontakt med den döde pojkens familj sedan tidigare.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde E.-M.G. klagomål mot socialtjänsten i Ljungby kommun. Hon gjorde gällande att socialchefens uttalande var ett brott mot sekretessbestämmelserna.

Utredning

Socialnämnden i Ljungby kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad E.-M.G. anfört i sin anmälan till JO.

Som sitt remissvar ingav nämnden ett yttrande som upprättats av Ing-Marie Byström. I yttrandet anfördes följande.

> På eftermiddagen den 16 oktober 2011 anmäldes en fyraårig pojke försvunnen från en lekplats i Ljungby. Pojken påträffades senare på kvällen död i ett närliggande skogsområde. Den 17 oktober 2011 kl. 16.00 höll Ljungby kommun tillsammans med polisen en gemensam presskonferens. Under presskonferensen svarade socialchef Ing-Marie Byström på en direkt fråga att socialtjänsten i Ljungby hade kontakt med familjen sedan tidigare.
>
> Redan innan den aktuella presskonferensen hölls var familjens sociala situation känd bland journalister. Familjen hade tidigare berättat om sin situation i massmedia. Familjen var därigenom lätt att identifiera. Hos

andra myndigheter fanns offentliga uppgifter om familjen. Sammantaget förelåg därför en risk att massmedia skulle spekulera kring barnens utsatthet, föräldrarnas förmåga att hantera livssituationen och den uppkomna sorgekrisen.

Inför presskonferensen konstaterades således att det med stor sannolikhet skulle komma en fråga om familjen var känd av socialtjänsten i Ljungby. Med anledning därav gjordes en sekretessprövning utifrån 26 kap. l § offentlighets- och sekretesslagen och det resonemang som fördes var i huvudsak följande.

Enbart en direkt fråga om familjen förekommit hos socialtjänsten skulle besvaras. På en sådan fråga fanns endast två alternativa svar; ”ingen kommentar” eller ”ja”. Det var uppenbart att en vägran att kommentera en direkt fråga om familjen förekommit hos socialtjänsten skulle bidra till spekulationer huruvida socialtjänsten på något sätt hade agerat eller om socialtjänsten planerade något ingripande.

Med hänsyn till barnperspektivet och vid en samlad bedömning av de uppgifter som redan fanns hos massmedia, gjordes bedömningen att familjen skulle åsamkas minst skada om man på en direkt fråga om familjen förekommit hos socialtjänsten svarade ”ja”. Genom att sanningsenligt besvara frågan ville man göra tydligt att socialtjänsten i Ljungby hade kunskap om familjen och ett förtroende för familjen även om man öppnat en utredning efter inkommen anmälan. Avsikten var att minimera risken för spekulationer om familjens sociala utsatthet och huruvida man var känd av socialtjänsten i Ljungby eller inte.

Vid sekretessprövningen har socialnämnden lagt stor vikt vid barnperspektivet. I familjen fanns andra barn som vid massmediala spekulationer om huruvida något ingripande från socialtjänsten var aktuellt eller inte sannolikt skulle riskera att lida men.

Inför presskonferensen övervägdes möjligheten att inhämta familjens samtycke för att bekräfta att de hade haft kontakt med socialtjänsten. Emellertid gjordes bedömningen att det inte var möjligt att inhämta ett samtycke från familjen, detta med anledning av familjens situation vid den aktuella tidpunkten.

R.L. och R.-M.L., föräldrar till T., inkom därefter med en anmälan mot socialförvaltningen avseende förvaltningens agerande i samband med T:s död. Anmälan tillfördes detta ärende.

I ett beslut den 10 januari 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller mot enskilda och mot andra myndigheter. Det är den enskildes subjektiva uppfattning som utgör utgångspunkt för bedömningen av om men föreligger eller inte.

Den aktuella bestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket i princip innebär att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden enbart kan lämnas ut med den enskildes samtycke eller med stöd av en lag eller förordning som OSL hänvisar till. Redan en uppgift om att en enskild är aktuell hos en kommuns socialtjänst är typiskt sett en uppgift som skyddas av sekretess, oavsett anledningen till kontakten med socialtjänsten.

Inledningsvis kan konstateras att Ing-Marie Byström tillhör den krets av personer som har tystnadsplikt på grund av bestämmelsen om sekretess inom socialtjänsten.

Av utredningen framgår att Ing-Marie Byström under presskonferensen den 17 oktober 2011 som svar på en fråga från medier bekräftade att socialtjänsten hade kontakt med T:s familj sedan tidigare.

Nämnden har uppgett att berörda tjänstemän inför presskonferensen gjorde en menprövning utifrån sekretessbestämmelsen i 26 kap. 1 § OSL. Enligt remissvaret gjordes bedömningen att familjen skulle ”åsamkas minst skada” om myndigheten som svar på en fråga om familjen förekommit hos socialtjänsten svarade jakande. Vid myndighetens ställningstagande tillmättes det betydelse att familjen tidigare berättat om sin sociala situation i massmedier. Såvitt framkommit hade dock uppgiften om att familjen haft kontakt med socialtjänsten inte förekommit i massmedier. Mot den bakgrunden kan det inte anses ha stått klart att den aktuella uppgiften kunde röjas utan att familjen eller någon familjen närstående skulle lida men. Ing-Marie Byström borde således inte utan vårdnadshavarnas samtycke ha uttalat sig på det sätt som hon gjorde. Hon kan inte undgå kritik för sitt agerande.

Vad som anförts i anmälan från R.L. och R.-M.L. föranleder inte något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

Praktikanthandledare på en socialförvaltning har vid ett möte med en praktikants lärare agerat på ett sådant sätt att det framkommit att det upprättats en s.k. orosanmälan avseende praktikantens barn

(Dnr 285-2011)

Beslutet i korthet: En kvinna som studerade till socionom genomförde praktik vid socialförvaltningen i Ängelholms kommun. Med anledning av vad hon berättade om sig själv för sina medarbetare upprättades en s.k. orosanmälan avseende kvinnans barn och överlämnades till hennes hemkommun.

Socialnämnden kritiseras för att praktikhandledarna vid ett möte med kvinnans lärare agerade på ett sådant sätt att det framkom att det hade upprättats en orosanmälan.

Bakgrund

P.J. studerade till socionom och genomgick under höstterminen 2010 en kandidatperiod (praktik) vid socialförvaltningen i Ängelholms kommun. Socialsekreterarna Gert-Inge Nilsson och Jessica Svensson var hennes handledare. I december 2010 hölls, på handledarnas initiativ, ett möte på socialförvaltningen. Vid mötet deltog handledarna, P.J. samt två lärare från universitetet – en lärare med ansvar för praktikperioden (T.L.) och en studievägledare med ansvar för vissa praktiska frågor angående studenternas praktik (H.S.). I samband med mötet fick P.J. och universitetslärarna veta att socialförvaltningen i

Ängelholms kommun hade upprättat en anmälan till P.J:s hemkommun angående misstanke om att socialnämnden kunde behöva ingripa till skydd för P.J:s barn (en s.k. orosanmälan). Den anmälan som gavs in till socialnämnden i P.J:s hemkommun var undertecknad av två gruppledare vid socialförvaltningen i Ängelholms kommun.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde P.J. klagomål mot sina handledare och de två gruppledarna. Hon anförde bl.a. följande. Handledarna har brutit mot bestämmelserna om sekretess genom att vid mötet med hennes lärare i december 2010 ”lämna fram” en kopia av den anmälan som hade gjorts till hennes hemkommun. Hennes lärare hade inte rätt att ta del av det som skrivits i anmälan och inte heller att få uppgift om att en anmälan hade gjorts. Anmälan innehöll dessutom faktafel.

P.J. framförde även klagomål angående bl.a. allmänt bristfällig efterlevnad av sekretessregler inom förvaltningen.

Utredning

Inledningsvis inhämtades en kopia av orosanmälan från P.J:s hemkommun. Vidare togs vissa upplysningar in per telefon, bl.a. från P.J.

Vad som kom fram genom utredningen gav mig anledning att anta att befattningshavare som står under min tillsyn hade gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Jag beslutade därför den 22 mars 2011 att inleda förundersökning angående sådant brott.

I april 2011 hölls förhör med P.J. som målsägande. I maj 2011 hölls förhör med H.S. respektive T.L. som vittnen.

Med hänsyn till vad som kom fram under förundersökningen fann jag inte längre anledning att anta att någon person som står under min tillsyn hade gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Jag beslutade därför den 27 maj 2011 att lägga ned förundersökningen och i stället fortsätta utredningen inom ramen för det förevarande tillsynsärendet.

Socialnämnden i Ängelholms kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad P.J. anfört om mötet mellan praktikhandledarna och lärarna i sin anmälan till JO. Yttrandet skulle särskilt avse klagomålen rörande att sekretesskyddade uppgifter lämnats ut till lärarna.

Socialnämndens arbetsutskott gav in ett yttrande av följande lydelse.

> **Utredning och yttrande gällande P.J.**
>
> Nedanstående yttrande har sammanställts efter samtal med socialsekreterare Gert-Inge Nilsson och Jessica Svensson, vilka var P.J:s två handledare under hennes tid som kandidat vid Individ- och familjeomsorgen i Ängelholm. Vidare ligger även en skriftlig sammanställning av P.J:s praktiktid till grund för nedan skriven utredning.

P.J:s praktiktid

P.J:s handledare, Gert-Inge Nilsson och Jessica Svensson, tog tidigt i praktikterminen kontakt med praktikansvarig lärare, T.L., för att få råd och vägledning kring handledarskapet av P.J. Detta då de uppmärksammat att P.J. hade svårigheter att tillgodogöra sig vissa delar i den gemensamt uppgjorda praktikplanen. Främst handlade det om att P.J. tydligt visade att hon hade en medberoendeproblematik. T.L. rådde Gert-Inge Nilsson och Jessica Svensson att ha medberoendeproblematiken som en röd tråd i handledningen med P.J., vilket de också hade.

Handledarna hade kontinuerligt samtal med P.J. kring att de såg ett allmänt medberoende hos P.J. i kontakten med klienter. De diskuterade även med henne om hur detta påverkade hennes bedömningar och hur hon hanterade och tolkade lagstiftningen. P.J. hade även svårigheter att representera en myndighet. Samtal hölls med P.J. om att hon hade svårt att föra sig som en myndighetsperson, dels i förhållande till klienten men även i förhållande till samarbetspartners.

P.J. sa i diskussioner med sina handledare att hon har en negativ syn på myndighetspersoner då hon sa sig ha egna negativa erfarenheter av socialtjänsten i sin hemkommun. [– – –]

Utifrån de samtal handledarna hade med P.J. växte en oro för P.J:s son fram. Oron ledde fram till att man beslutade sig för att formulera en anmälan till P.J:s hemkommun. P.J. fick muntlig information om att handledarna avsåg att lämna en anmälan redan innan den formulerats i skrift.

Mötet mellan P.J., hennes handledare på praktikplatsen och hennes lärare

Det möte som P.J:s anmälan till JO handlar om är ett möte som ägde rum efter att Gert-Inge Nilsson och Jessica Svensson bedömt att de brister P.J. visat var så allvarliga att hon inte kunde vara kvar på sin praktikplats. Två ansvariga lärare deltog från skolan och Gert-Inge Nilsson och Jessica Svensson från socialtjänsten tillsammans med P.J.

Mötet var påkallat utifrån att högskolan är socialtjänstens uppdragsgivare när det gäller ansvaret för kandidaten. Syftet med mötet var att överlämna en bedömning till praktikansvarig lärare för att förklara och tydliggöra att P.J:s brister i det sociala arbetet var så stora att hon inte kunde vara kvar på praktikplatsen.

Handledarna beskriver för skolans representanter att de tidigt i terminen sett en medberoendeproblematik hos P.J. och att P.J. har en hemsituation som påverkar hennes yrkesroll. De beskriver hur detta påverkar hur P.J. förhåller sig i klientmöten men även i ärendediskussioner och i kontakter med andra myndigheter. [– – –]

Det är riktigt att handledarna formulerat en skriftlig anmälan om oro för P.J:s son som de avsåg att lämna till socialtjänsten i P.J:s hemkommun. Anmälan finns med i rummet förslutet i ett kuvert men den finns inte med i diskussionerna med P.J. och lärarna.

P.J. blev upprörd under mötet när handledarna beskriver de brister de sett hos henne. Hon är besviken och väljer att hastigt resa sig upp som för att rusa därifrån. Handledarna ber P.J. vänta och överlämnar då det slutna kuvertet, vari orosanmälan till hemkommunen ligger. P.J. frågar: ”vad är det?”. Handledarna svarar då att det är en anmälan som de avser att lämna till socialtjänsten i P.J:s hemkommun. Det hela går väldigt snabbt och P.J. rusar i affekt ut från rummet med kuvertet i handen. Planeringen var att be P.J. stanna kvar en stund efter att mötet med lärarna var avslutat och då ge P.J. en kopia på anmälan och ge henne möjlighet till samtal om anmälan. Nu blev det inte som planerat.

Bedömning

Frågeställningen handlar om två saker. Det ena är vad som avhandlats på mötet handledarna kallat till. Det andra handlar om att det kan ha lämnats ut sekretessskyddade uppgifter till lärarna under detta möte.

Om en socionomkandidat har egna svårigheter som visar sig under praktiktiden är det handledarnas skyldighet att överlämna den informationen till ansvarig praktiklärare på skolan. Detta då det är skolan som är handledarnas uppdragsgivare. I det här fallet handlar det om att P.J. har en egen problematik som slår igenom i klientkontakter och i diskussioner om klienter och det sociala arbetet.

I slutet av mötet reser sig P.J. i affekt upp och är på väg att lämna rummet. I stunden överlämnar handledarna då ett slutet kuvert som innehåller anmälan om oro för P.J:s son. P.J. är upprörd och i farten när hon är på väg därifrån ställer hon frågan om vad det är för kuvert. Handledarna svarar att det är en anmälan om oro för sonen. Det har inte sagts något om innehållet i kuvertet eller lämnats muntlig information om anmälan under mötet, men den här överlämningen borde oavsett det inte ha skett i närvaro av lärarna. Kuvertet och muntlig information borde ha lämnats till P.J. i ett separat möte, vilket också är verksamhetens rutinmässiga förfarande.

Socialförvaltningen har tydliga rutiner när det gäller hantering av information som rör enskild individ. Det tillhör ovanligheten att en kandidat inte kan vara kvar på sin praktikplats av sådana skäl som avses i P.J:s fall. Ärendet är av känslig karaktär, vilket innebär att det som hände är att betrakta som ett misstag som skedde i stunden utifrån rådande situation.

P.J. kommenterade remissvaret. Hon anförde därvid bl.a. att orosanmälan inte låg i ett kuvert när den överlämnades.

I ett beslut den 9 juli 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

Enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 20 kap. 3 § brottsbalken framgår att den som röjer någon uppgift, som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag, ska dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av oaktsamhet döms till böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

Bedömning

Det har framkommit att socialförvaltningen kallade två universitetslärare till ett möte i december 2010 för att diskutera förutsättningarna för P.J:s fortsatta praktik vid förvaltningen. Skälet var att handledarna ansåg att olika förhållanden kopplade till P.J:s familjesituation omöjliggjorde hennes slutförande av praktiken.

Det finns inte anledning för mig att rikta någon kritik mot att mötet genomfördes. Inte heller har jag någon invändning mot att det, i den aktuella situationen, togs upp omständigheter som rörde P.J:s privatliv, i den mån detta var relevant för frågan om hennes genomförande av praktiken.

Vad gäller hanteringen av orosanmälan i samband med mötet finner jag skäl att anföra följande.

Socialtjänsten i Ängelholms kommun hade fått del av de uppgifter som den aktuella anmälan grundade sig på genom att P.J. talade om sitt privatliv med sina arbetskamrater vid socialförvaltningen, dvs. i samtal kollegor emellan. Den anmälan som upprättades av två gruppledare inom förvaltningen omfattades dock självfallet av bestämmelserna om sekretess inom socialtjänsten. Redan uppgiften om att anmälan existerade skyddades av sekretess.

Utredningen ger inte stöd för P.J:s inledningsvis gjorda påståenden om att själva anmälan låg framme på bordet i rummet respektive att uppgifterna i anmälan diskuterades närmare under mötet. I remissvaret har anförts att ”handledarna” överlämnade anmälan till P.J. och, på fråga från P.J., upplyste henne om att det var en anmälan om oro för sonen. Det har inte framkommit vilken av de två handledarna det var som gjorde uttalandet.

Som redan framgått fann jag efter de förhör som hölls under förundersökningen inte anledning att gå vidare med det straffrättsliga förfarandet. Vad som har framkommit genom den fortsatta utredningen föranleder inte någon annan bedömning i den frågan. Detta innebär dock inte att myndighetens agerande vid mötet är fritt från invändningar. Jag delar nämndens uppfattning att orosanmälan och information rörande den borde ha lämnats till P.J. vid ett separat möte. Hanteringen förtjänar kritik.

Vad P.J. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Kritik mot Regeringskansliet, som i upprepade fall åsidosatt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt

(Dnr 639-2012, 2463-2012, 2732-2012)

Beslutet i korthet: Ett antal likartade anmälningar från journalister med klagomål mot att Regeringskansliet inte tagit ställning till deras framställningar om att få ut allmänna handlingar har föranlett en gemensam granskning. Den visar att det i Regeringskansliet funnits brister i organisation, ansvarsförhållanden och rutiner som bidragit till att tryckfrihetsförordningens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt åsidosatts vid upprepade tillfällen.

Granskningen tyder på att bristerna är av grundläggande slag. Organisationen är inte anpassad till offentlighetsprincipen, och inte heller till den sedan länge genomförda förändringen av departementsorganisationen. Det ter sig därvid som om en begäran som inte leder till ett omgående utlämnande av den begärda handlingen lätt kan hamna i ett ingenmansland, där den skickas runt utan att vare sig tjänstemän eller statsråd kan hållas ansvariga för långa handläggningstider eller andra brister som inkräktar på enskildas och massmediers grundlagsstadgade insynsrätt.

Regeringskansliet synes anse att dess handläggning varit godtagbar. I beslutet framhålls med anledning av detta att det är särskilt viktigt att just regeringens kansli respekterar allmänhetens insynsrätt. I motsatt fall är risken stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva efter grundlagens bokstav, vilket på sikt skulle vara ett hot mot offentlighetsprincipen.

Bakgrund och utredning

Inledning och disposition

Till JO har det kommit in fyra separata anmälningar från journalister som rör framställningar om att ta del av utdrag ur Regeringskansliets administrativa system, huvudsakligen ekonomisystemet. Anmälningarna aktualiserar likartade frågeställningar och har därför handlagts gemensamt. En anmälan har gjorts av Kristoffer Örstadius, Dagens Nyheter, två av Ulla Danné, Nyhetsbolaget/TV4-gruppen och en av Richard Aschberg, Aftonbladet. Örstadius och Dannés ärenden redovisas i detta beslut, medan Aschbergs anmälan, som även rör annat, behandlas separat (se dnr 4506 2012).

Inledningsvis redovisas anmälningarna samt Regeringskansliets yttranden över dessa och den utredning de enskilda anmälningarna i övrigt föranlett. Därefter följer en redogörelse för den rättsliga regleringen och Regeringskansliets yttrande över vilka handläggningsrutiner som tillämpas i ärenden om handlingsutlämnande.

Beslutet avslutas med en bedömning av det som framkommit. Den inleds med ett avsnitt om allmänna frågor som granskningen aktualiserat (Regeringskansliets rutiner, skyldigheten att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar och vad som krävs för att en fördröjning av ett utlämnande ska

kunna godtas med hänvisning till behovet av sekretessprövning). Därefter redovisas bedömningen av handläggningen i de enskilda ärenden som anmälts. Slutligen avges ett sammanfattande omdöme.

Ärende 1 (dnr 639-2012)

Kristoffer Örstadius, journalist vid Dagens Nyheter, har anmält att han den 30 november 2011 begärde ut handlingar från Regeringskansliet men att han vid tiden för anmälan – den 30 januari 2012 – inte hade erhållit det han begärt, trots upprepade påminnelser via såväl telefon som e-post. Den begäran han sänt hade följande innehåll.

> Jag begär härmed ut en lista från Statsrådsberedningens redovisning över intern och extern representation.
>
> Jag vill att det minst ska framgå verifikationsnummer, företagsnamn/verifikationstext, datum och belopp. Gärna även eventuella kostnadsställen/ansvarskoder/projektkoder.

Som skäl för sin anmälan till JO uppgav Kristoffer Örstadius följande.

> Dagens Nyheter har under det senaste året stött på oacceptabelt långa handläggningstider hos Regeringskansliet. Min kollega Jens Kärrman begärde våren 2011 ut PR-noter från samtliga departement. Exempelvis tog UD mer än tre månader på sig att lämna ut dem. Jag noterar dessutom att flera branschkollegor upplever att det överlag tar allt längre tid att få ut handlingar hos Regeringskansliet. År 2010 granskade jag samtliga statliga myndigheters hantering av offentlighetsprincipen genom att begära ut ett mejl. Regeringskansliet fick underkänt eftersom de påstod att mejlet inte fanns, trots att de hade svarat på det.
>
> Min begäran om att få ta del av representationskostnader vid Statsrådsberedningen gäller inte kvittona i sig, utan endast en förteckning över kvitton. Bokföringssystemen är gjorda för denna typ av enkla utdragningar och det borde inte ta mer än en minut att utföra. Eftersom jag inte begärt ut kvittona i sig borde sekretessgranskningen gå mycket snabbt. Här är en fingervisning om handläggningstider på liknande handlingar jag tidigare har begärt ut hos andra myndigheter:
>
> - Riksdagen (Valprövningsnämndens samtliga bokföringsposter), 12 april 2011 – tre timmar
> - Skolverket (samtliga bokföringsposter under tre månader), 29 december 2011 – 37 minuter
> - Storstockholms länstrafik (representation), 1 september 2010 – en arbetsdag
> - Statens historiska museer (representation), 16 juni 2011 – två arbetsdagar
> - Försvarsmakten (annonser, tryckkostnader och pr), 1 april 2011 – sju arbetsdagar
> - Polismyndigheten i Uppsala län (representation), 14 januari 2011 – en arbetsdag
>
> Även myndigheter med stor sekretess (Försvarsmakten och Polismyndigheten i Uppsala län) har alltså lämnat ut filer ur bokföringen relativt skyndsamt.
>
> Att granska Sveriges högsta verkställande myndighet – regeringen och dess förvaltning – är en viktig uppgift för medier. Därför vill jag att JO granskar Regeringskansliets hantering av skyndsamhetsprincipen – både i mitt aktuella fall och generellt.

Regeringskansliet anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Regeringskansliet (rättschefen vid Statsrådsberedningen Christina Weihe) inkom med ett yttrande av vilket framgick att Kristoffer Örstadius kontaktades några dagar efter det att hans begäran getts in för ett förtydligande av för vilken tidsperiod han önskade uppgifter. Regeringskansliet fortsatte:

> Regeringskansliet undersökte därefter vilka möjligheter som fanns att efterkomma Kristoffer Örstadius begäran och arbetade med att ta fram begärda uppgifter från de ekonomiadministrativa systemen samt att göra en sekretessprövning av uppgifterna. Eftersom materialet var omfattande blev även sekretessprövningen tidskrävande.
>
> Två sammanställningar med de efterfrågade uppgifterna lämnades ut till Kristoffer Örstadius den 14 februari 2012. Vissa av uppgifterna i handlingarna bedömdes omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och lämnades därför inte ut.

Regeringskansliet redovisade avslutningsvis följande bedömning.

> Kristoffer Örstadius begäran om utlämnande av en lista från Statsrådsberedningens redovisning över intern och extern representation tog drygt två månader att behandla [handläggningstiden var elva veckor, JO:s anmärkning]. De efterfrågade uppgifterna fanns inte i en redan upprättad allmän handling utan för att kunna efterkomma Kristoffer Örstadius begäran tog Regeringskansliet fram två olika sammanställningar. För att kunna göra en sekretessprövning av uppgifterna i sammanställningarna var det även nödvändigt att ta fram och gå igenom ett stort antal av de handlingar som låg till grund för uppgifterna i sammanställningarna. Först därefter kunde de båda handlingarna lämnas ut, med vissa uppgifter maskerade. Ärendet har således inneburit ett omfattande arbete med att ta fram handlingar och därefter göra en sekretessprövning av uppgifterna i dessa.

Kristoffer Örstadius kommenterade Regeringskansliets yttrande och uppgav bl.a.:

> Regeringskansliet skriver att ”de efterfrågade uppgifterna fanns inte i en redan upprättad allmän handling” och myndigheten uttrycker sig i termer som att ”kunna efterkomma Kristoffer Örstadius begäran”. Handlingen är inte så knepig som det låter. Det är en vanlig huvudbok för ett konto, en uppgift som samtliga bokföringsprogram på marknaden tar fram på några sekunder. I min anmälan till JO visade jag hur andra myndigheter (bl.a. Försvarsmakten som hanterar hög sekretess) svarade mycket snabbt.
>
> Det handlar om sju sidor som Regeringskansliet har lämnat och därmed sekretessprövat. Om det tar drygt två månader att utföra detta, beklagar jag myndighetens ineffektivitet. Det handlar dessutom endast om några enstaka tecken som har maskats på några få ställen.
>
> Ytterligare fyra sidor lämnades ut till mig, men dessa innehöll i princip endast datum, ”kostnadskategori” och belopp. Detta kan omöjligt ha tagit mer än någon minut att sekretesspröva, eftersom uppgifterna inte innehåller detaljer.

Kompletterande upplysningar inhämtades från kanslirådet och biträdande kanslichefen i Statsrådsberedningen Louise Hallquisth. Hon uppgav att för att lämna ut de uppgifter som Kristoffer Örstadius efterfrågade krävdes det ett antal sökningar i datasystemen på två olika departement, vilket tog viss tid i anspråk. De efterfrågade uppgifterna kunde dock tas fram med rutinbetonade åtgärder. Den främsta anledningen till den långa handläggningstiden var den

omfattande sekretessprövning som bedömdes nödvändig för att uppgifterna skulle kunna lämnas ut.

Ärende 2 (dnr 2463-2012)

Ulla Danné, journalist på Nyhetsbolaget, har anmält att hon i ett e-postmeddelande till Justitiedepartementet den 28 februari 2012 bl.a. begärde att få ta del av telefonloggar beträffande justitieministern, en statssekreterare och två departementsråd. Den 8 mars 2012 fick hon veta att hennes begäran om att ta del av telefonloggarna hade skickats vidare till Förvaltningsavdelningen. I början av april underrättades hon om att hennes begäran hade överlämnats därifrån till Statsrådsberedningen. Vid kontakt med Statsrådsberedningen informerades hon av ärendets handläggare om att denne inte visste när beslut skulle komma att fattas eller om det skulle bli ett tjänstemanna- eller regeringsbeslut. Hon hade vid tiden för sin anmälan till JO – den 24 april 2012 – ännu inte erhållit det hon begärt. Ulla Danné uppgav sammanfattningsvis:

> Det har nu gått nästan två månader sedan min begäran om allmän handling och fortfarande är inget beslut att vänta i närtid. Det bryter flagrant mot vad tryckfrihetsförordningen stadgar om att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt. Jag tycker att det är särskilt allvarligt att just regeringen bryter mot grundlagen, inte minst med tanke på att deras beslut inte kan överklagas.

Regeringskansliet anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Regeringskansliet (Christina Weihe) uppgav följande.

> Ulla Danné kontaktade Regeringskansliet, Justitiedepartementet, genom e-post sent på eftermiddagen den 28 februari 2012 med en begäran om att få ut diarielistan för in- och utgående post för chefen för Åklagarenheten, chefen för enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete, statssekreteraren Magnus Graner samt justitieministern Beatrice Ask för tidsperioden den 15 april 2010 till och med den 31 december 2010 samt för perioden den 1 november 2011 till dags dato. Hon angav vidare följande. ”Jag vill också begära ut telefonloggar, fast telefoni samt mobiltelefoni, för samma personer under motsvarande tidsperiod. […] Vidare vill jag begära ut kalenderanteckningar för samma personer under ovan nämnda tidsperiod”.
>
> Den 8 mars 2012 fick Ulla Danné genom Justitiedepartementet besked om att listor ur Justitiedepartementets diarium enligt hennes begäran hade gjorts tillgängliga för påseende i Regeringskansliets lokaler. Vad gäller telefonloggar skulle begäran i den delen lämnas över till Förvaltningsavdelningen, eftersom de inte hanterades inom Justitiedepartementet. I övrigt fanns det inte några allmänna handlingar som omfattades av begäran.
>
> Det som återstod av Ulla Dannés begäran efter den 8 mars 2012 var den del som avsåg telefonloggar för chefen för Åklagarenheten, chefen för enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete, statssekreteraren Magnus Graner samt justitieministern Beatrice Ask. Denna del kom att handläggas av Förvaltningsavdelningen, som hanterar de tekniska systemen, samt av Statsrådsberedningen.
>
> Sekretessprövningen i denna del var komplicerad. Regeringen meddelade beslut utan föregående tjänstemannabesked. Beslutet, som meddelades den 3 maj 2012, innebar att begäran avslogs eftersom uppgifterna i te-

> lefonloggarna, i den del de förvarades i Regeringskansliet, omfattades av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Regeringskansliet redovisade avslutningsvis följande bedömning av handläggningen av begäran om att ta del av telefonloggar.

> […] i denna del tog det ca två månader från det att begäran kom in till dess att regeringen fattade beslut i frågan. Begäran omfattade flera personer både i och nära den centrala statsledningen, alla med olika ansvarsområden, och sekretessprövningen blev i denna del inte okomplicerad.

Regeringens avslagsbeslut bifogades yttrandet.

Ulla Danné kommenterade Regeringskansliets yttrande och anförde bl.a.:

> Underlaget till telefonlistorna togs – för att vara i det här sammanhanget – relativt snabbt fram. Regeringskansliet framhärdar i att det var sekretessprövningen som var omfattande och tog tid. Min uppfattning är att det inte var sekretessprövningen som var tidsödande utan det att man faktiskt i mer än två månader undvek att ta ett beslut och inte gjorde det förrän efter en anmälan till JO. Det var alltså inte handläggningen som drog ut på tiden utan det faktum att min begäran inte handlades utan flyttades runt till olika handläggare som varken hade mandat att pröva frågan eller ens informera om när ett beslut var att vänta. För Regeringskansliet handlade det om att ta ett principiellt beslut, Regeringskansliet prövade inte telefonnummer efter telefonnummer vilket hade kunnat förklara tidspillan.

Ärende 3 (dnr 2732-2012)

Ulla Danné har även anmält att hon den 29 mars 2012 begärde att få ta del av transaktionslistor för ett antal konton i Regeringskansliets bokföring. Begäran berörde samtliga departement. Vid tidpunkten för anmälan – den 2 maj 2012– hade hon fortfarande inte erhållit det hon begärt. Hon upprepade vad hon sammanfattningsvis anfört i det tidigare ärendet.

Av e-postkorrespondens mellan Ulla Danné och Regeringskansliet framgick att Regeringskansliet den 13 april kontaktade henne med en fråga om vilken tidsperiod hennes begäran avsåg. Vidare framgick att Förvaltningsavdelningen den 19 april informerade Ulla Danné om att man inväntade svar från två departement och skulle återkomma när det fanns någonting att lämna ut.

Muntliga upplysningar inhämtades från Regeringskansliet via Stefan Arnesson, departementssekreterare vid Förvaltningsavdelningen, som uppgav följande. De som arbetar med ekonomi och lönefrågor vid Förvaltningsavdelningen registreras ofta som handläggare av framställningar om att ta del av uppgifter ur Regeringskansliets ekonomisystem. Handläggaren kan som regel snabbt ta fram det som efterfrågas. Tidpunkten för utlämnandet av handlingarna kan handläggaren dock inte påverka eftersom sekretessprövningen görs på respektive departement. När departementen gjort sin sekretessprövning skickas handlingarna tillbaka till handläggaren som vidarebefordrar dem till Förvaltningsavdelningens informationsavdelning. Informationsavdelningen lämnar i sin tur ut handlingarna till den som efterfrågat dem. Vad gäller Ulla Dannés begäran uppgav Stefan Arnesson att dagen efter det att han registrerats som handläggare skickade han de transaktionslistor hon begärt till respek-

tive departement för sekretessprövning. Den 16 maj 2012 låg ärendet hos Statsrådsberedningen, som då inte var färdig med sin sekretessprövning.

Regeringskansliet anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Regeringskansliet (Christina Weihe) uppgav följande.

> Ulla Danné kontaktade Förvaltningsavdelningen den 29 mars 2012 med en begäran om att få ta del av transaktionslistor för ett antal konton i Regeringskansliets bokföringssystem. Av transaktionslistorna skulle det enligt Ulla Dannés begäran framgå datum, verifikationsnummer, leverantör och kostnadsställe. Den 13 april kontaktade Regeringskansliet Ulla Danné för att få ett förtydligande avseende vilka exakta tidsperioder som skulle gälla. De transaktionslistor som togs fram i det ekonomiadministrativa systemet var omfattande. Då underlaget var omfattande blev också sekretessprövningen tidskrävande. Och då transaktionslistorna berörde samtliga departement samt Statsrådsberedningen valde Regeringskansliet att genomföra ett samlat utlämnande i syfte att göra en enhetlig bedömning i sekretessfrågorna.
>
> Transaktionslistorna lämnades ut till Ulla Danné den 13 juni 2012. Vissa av uppgifterna i handlingarna bedömdes omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och lämnades därför inte ut.
>
> – – –
>
> Ulla Dannés begäran om utlämnande av transaktionslistorna tog drygt två månader att hantera från det att begäran kom in till dess att Regeringskansliet lämnade ut handlingarna [handläggningstiden var elva veckor, JO:s anmärkning]. Begäran omfattade ett flertal konton och berörde samtliga departement samt Statsrådsberedningen.
>
> Underlaget innehåller uppgifter som var för sig kan vara harmlösa men som i en mängd ger en bild av vilka rutiner som gäller. Sådana uppgifter skulle sammantagna kunna användas för en kartläggning av den centrala statsledningen. Om uppgifterna röjs kan det antas vålla fara för rikets säkerhet. Konsekvensen av detta är att det har krävts en omfattande och tidskrävande sekretessprövning i ärendet.

Ulla Danné kommenterade Regeringskanslets yttrande. Hon anförde bl.a.:

> Jag vill även i detta ärende betona att jag i mina kontakter med Regeringskansliet aldrig fick uppfattningen att varje enskild post skulle sekretessprövas utan att det handlade om principiella frågor när det gäller vad som kunde lämnas ut. Märk väl att Regeringskansliet dröjde mer än två veckor efter min begäran med att kontakta mig för att få ett förtydligande om vilken tidsperiod som det handlade om, och det var först efter att jag frågat hur handläggningen fortskred. Själva beslutet att lämna ut de flesta posterna på kontona tog två och en halv månad, och skedde efter att en JO-anmälan gjorts.
>
> Även vid andra kontakter med Utrikesdepartementet när det gäller begäran om handlingar som normalt inte bör vara sekretessbelagda, som till exempel besökslistor och inbjudna gäster på ambassader, har jag fått till svar att utrikessekretess gäller. Inte förrän jag har initierat en juridisk diskussion om hur selektivt utrikessekretessen ska användas har handlingarna tagits fram.
>
> Min uppfattning, efter att ha haft kontakt med Regeringskansliet i en rad andra ärenden, är att själva rutinerna när det gäller att lämna ut vad som normalt anses vara allmänna handlingar är så toppstyrda att handläggare inte vågar lämna ut de utifrån offentlighetsprincipen mest självklara handlingar.

I ett beslut den 27 mars 2013 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Allmänna bestämmelser om handlingsutlämnande m.m.

Grundläggande regler

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder.

Potentiella handlingar

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten om denna kan ta fram den med rutinbetonade åtgärder. En sådan s.k. potentiell handling omfattas av offentlighetsprincipen. Regler om rätten att få ut allmänna handlingar gäller däremot inte sammanställningar av mer komplicerat slag. En myndighet är alltså inte, enligt dessa regler, skyldig att sammanställa uppgifter som finns i dess databaser annat än om detta kan ske med en begränsad arbetsinsats och till en ringa kostnad. För sammanställningar av personuppgifter gäller särskilda begränsningar.

Skyndsamhetskrav

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som så begär har också rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Generella krav på myndigheters hantering av allmänna handlingar

I 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om generella åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar.

Av 1 § framgår att en myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen och särskilt beakta att enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar.

Enligt 2 § ska varje myndighet upprätta beskrivningar med information om bl.a. myndighetens organisation m.m. i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar.

I 5 kap. finns regler om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar.

Handläggare och myndighetsprövning

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen (myndighetsprövning), om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetsprövning. Av informationen ska framgå att det för överklagande krävs att sökanden begär och erhåller ett skriftligt beslut från myndigheten.

Varken tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen reglerar hur myndighetsprövningen ska gå till. Det innebär att det ankommer på respektive myndighet, ytterst dess ledning, att se till att det finns en ordning för vilken eller vilka befattningshavare som ska ha befogenhet att fatta beslut för myndighetens räkning och om hur ärenden av det slaget ska beredas. Hur en sådan beslutsordning ser ut kan givetvis variera åtskilligt beroende på myndighetens storlek, hur vanligt förekommande dessa ärenden är etc.

Överklagande

Om en myndighetsprövning resulterar i att myndigheten helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan myndighetens beslut överklagas. Detta framgår i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen där det även anges att talan mot beslut av statsråd ska föras hos regeringen. Av 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att beslut av regeringen inte kan överklagas.

Upplysningsskyldighet m.m.

Utöver reglerna i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmän handling finns det i offentlighets- och sekretesslagen regler om myndigheternas upplysningsskyldighet gentemot allmänheten. Enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen ska en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Något särskilt skyndsamhetskrav finns inte uppställt i det sammanhanget.

Enligt 4 § förvaltningslagen ska en myndighet vidare, i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet, lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

Dessa allmänna regler kan åberopas till stöd för att en myndighet bör bistå enskilda med att göra även sammanställningar av sådant slag som inte utgör potentiella handlingar. Någon allmän skyldighet att göra detta har myndigheterna dock inte utan det får från fall till fall bedömas vad som kan krävas. Något skyndsamhetskrav motsvarande det som gäller enligt tryckfrihetsförordningen finns som framgått inte heller uppställt.

Bestämmelser om utlämnande av handlingar från Regeringskansliet

Regeringskansliet är en myndighet med uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.

Eftersom Regeringskansliet alltså är en myndighet gäller där i princip samma regler för handlingsutlämnande som för alla andra myndigheter, dvs. de som nyss beskrivits. Det ankommer därvid på Regeringskansliet, ytterst dess ledning, att se till att det finns en väl fungerande beredningss- och beslutsordning för frågor som rör utlämnande av handlingar.

Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet skiljer mellan regeringsärenden, där regeringen ska fatta beslut, och regeringskansliärenden, i vilka myndigheten Regeringskansliet har egen beslutanderätt.

Utlämnande av allmänna handlingar är regeringskansliärenden. Enligt 18 § i Regeringskansliets instruktion ska en begäran om handlingsutlämnande prövas inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. (Med departement jämställs Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen, se 2 §.) Av bestämmelsen framgår vidare att frågor om handlingsutlämnande i tveksamma fall prövas av ett statsråd. Detsamma gäller om sökanden begär det. Ärendet får även överlämnas till regeringens prövning. Om det sker övergår ärendet från att ha varit ett regeringskansliärende till ett regeringsärende, varvid andra regler i instruktionen blir tillämpliga på handläggningen.

Beträffande regeringsärenden gäller enligt 13 § att om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, ska det handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör. Enligt 15 § ska regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Den senare bestämmelsen innebär att s.k. gemensam beredning är obligatorisk i regeringsärenden som berör flera departement. Kravet på gemensam beredning syftar till att säkerställa att principerna om regeringens kollektiva beslutsfattande och ansvar får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktiskt får möjlighet att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar. Närmare riktlinjer för gemensam beredning finns i Statsrådsberedningens PM 2012:1, Samrådsformer i Regeringskansliet.

Någon beredningsregel motsvarande den som enligt 15 § gäller för regeringsärenden finns inte för regeringskansliärenden. Det betyder att det inte finns några regler om att en begäran om handlingsutlämnande som berör flera

departement ska beredas gemensamt, annat än när en sådan överlämnats till regeringens prövning.

Regeringskansliets handläggningsrutiner

Regeringskansliet har särskilt anmodats att redogöra för sin organisation och sina handläggningsrutiner vid framställningar om att ta del av allmänna handlingar. Regeringskansliet (Christina Weihe) har därvid anfört följande.

> Regeringskansliet består av Statsrådsberedningen, de elva fackdepartementen samt Förvaltningsavdelningen. I ledningen för varje departement ingår ett eller flera statsråd, varav ett är chef för departementet. Närmast under departementschefen finns vanligtvis tre typer av chefstjänstemän: statssekreterare, expeditionschef och rättschef. Förvaltningschefen i Regeringskansliet ansvarar för gemensamma administrativa frågor och är också chef för Förvaltningsavdelningen.
>
> Hanteringen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar inom Regeringskansliet regleras av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RKI). Enligt 18 § RKI ska en sådan begäran prövas inom det departement som förvarar handlingen. I tveksamma fall eller om sökanden begär det ska frågan om utlämnande prövas av ett statsråd i departementet. Frågan får också överlämnas till regeringens prövning.
>
> Om ett ärende gäller flera departement ska enligt 13 § RKI det departement dit ärendet huvudsakligen hör hantera framställningen om att få ta del av en allmän handling. Enligt bestämmelserna i 15 § RKI om gemensam beredning ska regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Även i ärenden som avgörs av Regeringskansliet kan samråd behöva ske. Samråd ska inledas så tidigt som det är praktiskt möjligt. Samrådet mellan berörda enheter och departement när det gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar sker på samma sätt som vid handläggning av andra ärenden, och med beaktande av skyndsamhetskravet. Enligt de upparbetade rutiner som tillämpas när det gäller handläggningen av en begäran om utlämnande som avser fler än ett departement bestäms det från fall till fall hur ärendet ska samordnas och handläggas.
>
> Regeringskansliets arbete präglas av öppenhet och offentlighet. På alla departement finns det registratorer som hjälper allmänhet och journalister med insyn och offentlighet. Regeringskansliet har också en arkivsupport för de som vill ta del av diariet och efter sökningar i diariet begära ut handlingar.
>
> – – –
>
> Regeringskansliet uppfattar att antalet framställningar om att få ta del av handlingar och om att på annat sätt få information har ökat väsentligt de senaste åren. Ett arbete har påbörjats med att se över om rutinerna vid handläggningen av sådana ärenden och förfrågningar behöver och kan ändras med anledning av den utvecklingen. Det övervägs även om det behövs och kan göras organisatoriska förändringar.

Bedömning

Allmänt om Regeringskansliets rutiner

För att offentlighetsprincipen med dess regler om tillgång till allmänna handlingar ska fungera, krävs att myndigheterna anpassar sin organisation till den

enskildes och massmediernas rätt till insyn. Kraven innebär bl.a. att det ska finnas handläggare som är ansvariga för vården av de handlingar av skilda slag som finns hos myndigheten samt att det ska finnas en tydligt angiven ordning för den myndighetsprövning som ovan beskrivits och som sökanden har rätt att begära då en efterfrågad handling inte tillhandahålls. Därutöver gäller att den ordning som tillämpas måste vara sådan att det i grundlagen fastställda kravet på skyndsam handläggning, inklusive den sedan länge etablerade praxis som finns kring detta, kan iakttas.

Beträffande myndigheten Regeringskansliet är huvudregeln i dess instruktion, 18 §, att prövningen av frågor om handlingsutlämnande ska ske inom det departement eller motsvarande som förvarar den begärda handlingen. Den normala beredningsgången är inte angiven, inte heller vilken eller vilka befattningshavare som ska göra prövningen. Regeringskansliets yttranden har inte kastat något ytterligare ljus över vilka handläggningsrutiner som tillämpas. Handläggningen verkar att döma av det som framkommit ske ad hoc, utan tillräckligt stöd i fasta rutiner eller principer. De ärenden som här granskats och det underlag Regeringskansliet presenterat tyder därvid på att myndighetens organisation inte är anpassad till de krav som följer av tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens regler om tillgång till allmänna handlingar.

Det verkar vidare som att gemensam beredning, som i enlighet med 15 § Regeringskansliets instruktion ska genomföras i regeringsärenden, tillämpas även i samband med handlingsutlämnande. En granskning genomförd av konstitutionsutskottet synes bekräfta detta (se 2010/11:KU10, s. 29). Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen syftar den gemensamma beredningen till att säkerställa att principerna om regeringens kollektiva beslutsfattande och ansvar får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktiskt får möjlighet att utöva det inflytande som deras ansvar för regeringsärendena motiverar. Något sådant kollektivt beslutsfattande och ansvar är det dock inte fråga om vid handlingsutlämnanden, såvida ärendet inte har överlämnats till regeringens prövning. Den gemensamma beredningen är dessutom uppbyggd för att garantera en fullständig och noggrann beredning av ett ärende och den avslutas först när alla är överens (se Statsrådsberedningens PM 2012:1 s. 10 f.). Detta sker naturligtvis på bekostnad av handläggningstiden. En sådan ordning är inte förenlig med offentlighetsprincipen, som innebär att en handling enligt huvudregeln ska lämnas ut omedelbart av den som ansvarar för vården av denna. Det bör därför endast i undantagsfall, då detta är nödvändigt för att kunna genomföra en adekvat sekretessprövning, förekomma att man på detta sätt gemensamt bereder en begäran om att ta del av allmänna handlingar. Formerna för den gemensamma beredningen bör då anpassas efter tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

E-offentlighetskommittén, som för några år sedan utredde prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar i Regeringskansliet, påpekade att frågorna alltjämt var reglerade som om departementen vore egna myndigheter, dvs. i enlighet med vad som gällde före den omfattande omorganisation som genomfördes 1997. Kommitténs analys påvisade därvid ett antal oklarheter (se SOU 2009:5, kap. 6).

Att organisationen och regleringen inte anpassats till de krav som följer av offentlighetsprincipen och inte heller till de sedan länge genomförda förändringarna i departementsorganisationen torde, att döma av de ärenden som nu granskats, påverka handläggningens effektivitet. Det ter sig som om en begäran som inte leder till ett omgående utlämnande av den begärda handlingen lätt kan hamna i ett ingenmansland, där den skickas runt utan att vare sig tjänstemän eller statsråd kan hållas ansvariga för långa handläggningstider eller andra brister som inkräktar på enskildas och massmediers grundlagsstadgade insynsrätt.

Skyldigheten att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar

De granskade ärendena har alla gällt journalisters framställningar om att ta del av handlingar som utgörs av sammanställningar ur Regeringskansliets administrativa system. En sådan framställan kräver att myndigheten tar ställning till om det rör sig om ett handlingsutlämnande enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser, med dess skyndsamhetskrav, eller om det i stället handlar om en sammanställning som myndigheten enligt dessa bestämmelser inte är skyldig att göra, och där skyndsamhetskravet därmed inte gäller (se t.ex. JO:s ärenden 6926-2010 och 7232-2010, där Regeringskansliet inte ansågs ha skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att sammanställa uppgifter som begärts ut). För att kunna avgöra vilket regelverk som ska tillämpas krävs kunskaper om de administrativa systemens uppbyggnad och om vilka möjligheter som finns att ta fram handlingar från dessa.

I de tre fall som här granskats står det emellertid klart att de alla rört uppgifter som har kunnat tas fram ur Regeringskansliets administrativa system med rutinbetonade åtgärder. Framställningarna har därmed gällt potentiella handlingar, som omfattas av offentlighetsprincipen enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen, dvs. det har varit fråga om allmänna handlingar.

Särskilt när det gäller Kristoffer Örstadius ärende framstår det i Regeringskansliets yttrande som oklart hur dennes begäran egentligen bedömts. Mot den bakgrunden vill jag erinra om vikten av att en myndighet, i detta fall Regeringskansliet, omgående tar ställning till om en begäran avser utlämnande av allmänna handlingar eller inte, liksom att den sökande snarast underrättas om vilken bedömning som görs. Att ett sådant besked lämnas är särskilt angeläget när det står klart att sökanden utgår från att hans eller hennes begäran omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser samtidigt som myndigheten gör en annan bedömning.

Sekretessprövning som fördröjer utlämnande

I samtliga här granskade ärenden har Regeringskansliet ursäktat den långa handläggningstiden med att det krävts en tidsödande sekretessprövning.

Från JO:s synpunkt bör en myndighets hänvisning till behov av sekretessgranskning godtas om den framstår som rimlig; det är i princip inte en uppgift för JO att gå in på enskilda sekretessbedömningar. En myndighet som inte anser sig kunna lämna ut en handling omgående med hänvisning till behovet av sekretessprövning måste dock, för att undgå kritik för brott mot skyndsam-

hetskravet, på ett någorlunda konkret sätt kunna påvisa att det i det enskilda fallet funnits ett sådant behov. Det är med andra ord inte tillräckligt med ett mer eller mindre blankt påstående om att den ena eller den andra sekretessbestämmelsen aktualiserats. I de granskade fallen har vad som anförts om detta från Regeringskansliets sida huvudsakligen varit kortfattat, abstrakt och mindre övertygande.

För sekretessprövningen gäller vidare samma grundlagskrav som för handläggningen av handlingsutlämnandefrågor i övrigt, nämligen att uppgiften ska prioriteras framför den löpande verksamheten. En sekretessprövning får därför inte fördröja handlingsutlämnandet längre än vad som föranleds av själva sekretessprövningen. Den tidsutdräkt som låter sig motiveras kan i och för sig vara beroende av den aktuella myndighetens allmänna tillgång till kompetens och resurser i övrigt. I det hänseendet måste anspråken på snabb handläggning emellertid i princip ställas högre på Regeringskansliet än på de flesta andra myndigheter.

Bedömning av de enskilda anmälningarna

Ärende 1; Kristoffer Örstadius anmälan

Kristoffer Örstadius begäran gällde uppgifter ur Statsrådsberedningens redovisningssystem. Det rörde sig om potentiella handlingar, som omfattas av offentlighetsprincipen och dess krav på skyndsamt utlämnande.

De handlingar som lämnades ut utgjordes av två listor om sju respektive fyra sidor. Den första listan avsåg intern och extern representation och den andra egna utlägg. Den förra innehöll uppgifter om verifikationsnummer, verifikationsdatum, period, konto, kostnadsställe, belopp, en kortare text som beskrev redovisningsposten t.ex. ”UD, lunch på rådet den 7/10 09”, och leverantör. Den senare innehöll likartade men färre uppgifter och saknade individuella beskrivningar av redovisningsposterna.

Kristoffer Örstadius fick, sedan han anmält saken till JO, del av handlingarna – med vissa sekretessmarkeringar – cirka elva veckor efter det att han begärt dem. Regeringskansliet har i sitt yttrande uppgett att den långa väntetiden berodde på att det tog viss tid att ta fram dem, att sekretessprövningen var tidskrävande eftersom materialet var omfattande och att man behövde gå igenom ett stort antal av de handlingar som låg till grund för uppgifterna.

De begärda handlingarna synes, i enlighet med vad Kristoffer Örstadius angett, motsvara ett ordinärt huvudboksutdrag ur Regeringskansliets redovisningssystem och avsåg ett begränsat antal uppgifter ur detta. Handlingarna måste ha kunnat tas fram snabbt och enkelt. Regeringskansliet har angett att vissa uppgifter omfattats av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, dock utan att närmare utveckla detta. Regeringskansliet har vidare angett att man vid sekretessprövningen behövde gå igenom det bakomliggande underlaget för uppgifterna, men inte varför detta varit nödvändigt. Regeringskansliet har inte heller i övrigt lämnat någon närmare information om den sekretessprövning som skett.

Av de knapphändiga upplysningar Regeringskansliet lämnat om vari sekretessprövningen bestått, och med beaktande av vilka uppgifter som lämnats

ut, går det inte att dra någon annan slutsats än att själva prövningen borde gått att genomföra på någon eller några arbetsdagar och att handläggningen som helhet inte borde ha behövt ta särskilt mycket längre tid än så. Oavsett hur det närmare förhåller sig med den saken framstår de elva veckor som Kristoffer Örstadius fick vänta som vida överstigande den tidsram inom vilken en begäran av det slag han gjorde ska vara besvarad.

Ärende 2; Ulla Dannés första anmälan

Ulla Dannés begäran i denna del avsåg s.k. telefonloggar, dvs. uppgifter om inkommande och utgående samtal m.m., för vissa befattningshavares tjänstetelefoner. Det rörde sig om potentiella handlingar, som omfattas av offentlighetsprincipen och dess krav på skyndsamt utlämnande.

Ulla Dannés begäran, som motiverade särskilda överväganden, kom att handläggas som ett regeringsärende. Regeringen avslog den efter drygt två månader med hänvisning till sekretess. Regeringens beslut omfattas inte av JO:s tillsyn, som i detta fall inskränker sig till hur ärendet handlades av Regeringskansliet innan det genom att överlämnas till regeringens prövning upphörde att vara ett regeringskansliärende.

Att ett ärende om handlingsutlämnande överlämnas till regeringen innebär att ansvaret för att det hanteras i enlighet med grundlagens och offentlighets- och sekretesslagens krav överflyttas från en konstitutionell nivå till en annan. Det är därför viktigt att det tydligt klargörs såväl att överlämnande sker som när detta sker. Ett överlämnande ersätter vidare ett ställningstagande på tjänstemannanivå. Det bör därför ske inom samma tidsram (se JO 2009/10 s. 483 [s. 512]). Det ålåg alltså Regeringskansliet att antingen skyndsamt besluta i utlämnandefrågan eller att, med iakttagande av samma skyndsamhetskrav, överlämna ärendet till regeringens prövning.

Ulla Danné gjorde sin framställan den 28 februari 2012. Regeringskansliet har inte redogjort för när överlämnandet skedde. Det kan dock inte ha varit innan ärendet någon gång mellan den 8 mars och början av april skickades till Statsrådsberedningen. Uppgifter i anmälan, som inte har motsagts av Regeringskansliet, tyder på att ärendet vid tidpunkten för anmälan till JO, den 24 april, ännu inte hade överlämnats. Det betyder att det i vart fall tog Regeringskansliet närmare två månader att bestämma sig för att Ulla Dannés framställan skulle handläggas som ett regeringsärende.

Regeringskansliet har i sitt yttrande inte berört vilka överväganden som gjordes i överlämnandefrågan, utan har endast konstaterat att regeringen meddelade beslut utan föregående tjänstemannabesked samt förklarat handläggningstiden som helhet med att sekretessprövningen inte var okomplicerad. Ulla Danné har genmält att det inte var sekretessprövningen som tog tid; fördröjningen berodde i stället på att hennes begäran över huvud taget inte handlades utan skickades runt till olika handläggare som saknade mandat att fatta beslut.

Att ta fram de begärda telefonloggarna kan inte ha tagit mer än någon dag i anspråk. Det måste därefter tämligen omgående ha stått klart att ärendet var av det slaget att ett överlämnande till regeringen aktualiserades. Enligt 18 §

Regeringskansliets instruktion är det tveksamma fall som kan överlämnas dit, varför det är tillräckligt att konstatera just detta. Ett beslut om hur Ulla Dannés framställan skulle handläggas borde mot den bakgrunden ha kunnat fattas långt tidigare än efter de cirka två månader det nu synes ha tagit.

Till den bristfälliga handläggningen hör att det är oklart vem inom tjänstemannaorganisationen som ansvarat för Ulla Dannés ärende. Det synes vara Förvaltningsavdelningen som förvarar Regeringskansliets telefonloggar. Enligt instruktionen för Regeringskansliet skulle ärendet därmed ha handlagts där. Det låg dock uppenbarligen hos Justitiedepartementet i nio dagar – vilket redan det är en med regelverket oförenlig fördröjning – innan det överlämnades till Förvaltningsavdelningen. När och varför ärendet sedermera sändes till Statsrådsberedningen har inte redovisats. Statsrådsberedningen har slutligen – någon gång, oklart exakt när – överlämnat ärendet till regeringens prövning. Turerna illustrerar den oklarhet, för att inte säga oreda, som belysts ovan; det är uppenbart att detta bidragit till den oacceptabelt långa handläggningstiden.

Ärende 3; Ulla Dannés andra anmälan

Ulla Dannés andra framställan gällde transaktionslistor i Regeringskansliets bokföring. Det rörde sig även i detta fall om potentiella handlingar, som omfattas av offentlighetsprincipen och dess krav på skyndsamt utlämnande. Ulla Danné fick, sedan hon anmält saken till JO, ut det hon begärt – med undantag för uppgifter som sekretessbelades – cirka elva veckor efter det att hon gjort sin framställan.

Regeringskansliet har uppgett att fördröjningen berodde på att transaktionslistorna var omfattande och att sekretessprövningen därför blev tidskrävande. Beträffande sekretessprövningen har Regeringskansliet tillfogat att begäran gällde uppgifter som var för sig kan vara harmlösa men som i en mängd ger en bild av vilka rutiner som gäller och som sammantagna skulle kunna användas för en kartläggning av den centrala statsledningen. Ett röjande kunde därför antas vålla fara för rikets säkerhet.

Jag ser ingen anledning att ifrågasätta Regeringskansliets bedömning av behovet av sekretessprövning. Det sätt på vilket prövningen genomförts framstår i ljuset av gällande regler om handlingsutlämnande dock som både ostrukturerat och stelbent. Av utredningen framgår således att sedan transaktionslistor omgående tagits fram av handläggaren på Förvaltningsavdelningen skickades de runt på ett sätt som var ägnat att fördröja snarare än skynda på processen. Inledningsvis tillställdes de samtliga departement, som i vissa fall dröjde i flera veckor med sina svar. Först någon gång mellan den 19 april och 16 maj hade samtliga departement gett in sina synpunkter till Förvaltningsavdelningen, som i sin tur vidarebefordrade materialet till Statsrådsberedningen. Där gjordes en ny, samlad, sekretessprövning, som synes ha tagit ytterligare någon månad, varefter det som bedömdes vara offentligt lämnades ut den 13 juni 2012. Att denna handläggning inte präglats av en strävan att skyndsamt ta ställning till Ulla Dannés insynsbegäran ligger i öppen dag.

Till den bristfälliga handläggningen hör, på samma sätt som beträffande Ulla Dannés begäran om att få del av telefonloggar, att det framstår som oklart vem som haft ansvaret för ärendet.

Avslutning

Regeringskansliets handläggning av Kristoffer Örstadius och Ulla Dannés framställningar om att få ut allmänna handlingar har inneburit grova åsidosättanden av tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. Att döma av det som utretts och av Regeringskansliets egen beskrivning har brister i organisation, ansvarsförhållanden och rutiner bidragit till att grundlagens krav inte efterlevts. Likartade iakttagelser har gjorts i tidigare granskningar.

Det är från JO:s synpunkt ovanligt att uppenbara brister i handläggningen av frågor som gäller offentlighetsprincipen uppdagas inom en myndighet utan att myndigheten själv vidgår och beklagar det som brustit. I de här granskade fallen synes Regeringskansliet anse att dess handläggning varit normal och godtagbar. Jag vill i anledning av detta avslutningsvis framhålla att det är särskilt viktigt att just regeringens kansli respekterar allmänhetens insynsrätt. I motsatt fall är risken stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva efter grundlagens bokstav, vilket på sikt skulle vara ett hot mot offentlighetsprincipen.

Som framgått ankommer det på Regeringskansliet och ytterst dess ledning att se till att det finns en väl fungerande beredning- och beslutsordning för frågor som rör utlämnande av handlingar. JO:s tillsyn omfattar inte regeringen och enskilda statsråd, som i stället granskas av riksdagens konstitutionsutskott. En kopia av detta beslut sänds dit.

Kritik mot Regeringskansliet som dröjt med att lämna ut en allmän handling

(Dnr 4506-2012)

Beslutet i korthet: En journalist som begärt ut handlingar rörande intern representation vid Regeringskansliet har ifrågasatt hur hans framställningar hanterats.

Regeringskansliet kritiseras för att i tre dagar ha väntat med att lämna ut en allmän handling, som i princip borde lämnats ut omgående. I beslutet framhålls att det är oförenligt med grundlagens skyndsamhetskrav att inom en myndighet skicka runt en handling för att i största allmänhet ge mottagarna möjlighet att lämna synpunkter på utlämnandet.

Journalisten begärde även ut en handling med uppgifter om Näringsdepartementets interna representation. Den lista han då fick upptog inte en julfest, vilket dock berodde på hur denna bokförts. I denna del finns inte tillräcklig grund för kritik mot Regeringskansliet.

Att en pressekreterare underrättats om journalistens begäran m.m. har inte heller föranlett kritik. I beslutet framhålls att en myndighet har rätt att söka åtgärda brister som upptäcks i samband med att någon begär ut en handling, liksom att informera om såväl uppdagade brister som vidtagna åtgärder, så länge det inte medför att handlingsutlämnandet fördröjs.

Anmälan

Richard Aschberg, journalist vid Aftonbladet, har anmält Regeringskansliet till JO för Näringsdepartementets handläggning av utlämnande av allmänna handlingar som innehöll uppgifter om intern representation. Han har anfört följande.

> Jag anser att en eller flera tjänstemän på Näringsdepartementet har brutit mot tryckfrihetsförordningen och dess intentioner. En rad handlingar har, trots att de har tagits fram och kopierats, lämnats ut först långt i efterhand.
>
> Fördröjningen beror av allt att döma på att näringsminister Annie Lööfs stab kräver att ta del av och på olika sätt hantera handlingarna innan de lämnas ut. Detta moment har ingenting med normal sekretessprövning att göra utan är till synes enbart styrt av politiska intressen.
>
> Dessutom är handlingarna gällande internrepresentation typiskt sett av den arten att sekretess aldrig förekommer.
>
> Jag ifrågasätter också att inte fakturor från personalfester och andra nöjen har lämnats ut när jag har begärt transaktionslistor över all internrepresentationen på departementet.
>
> Här är bakgrunden till min anmälan och en tidsaxel över vad som har hänt.
>
> *1 augusti*
>
> Klockan 10.46 beställer jag all internrepresentation på Näringsdepartementet sedan september 2011 och framåt. Beställningen gick till vikarierande expeditionschef Jenny Forkman.

2 augusti

Klockan 16.05 skickar Jenny Forkman transaktionslistor över internrepresentationen.

6 augusti

Begär jag ut 11 fakturor för internrepresentation från transaktionslistan – bland annat en nota från van der Nootska Palatset och en nota från Villa Bonnier. Jag begär också ut sammanställningar över hur mycket alla övriga departement har gjort av med på internrepresentation sedan september 2011 och framåt.

7 augusti

16.46 skickar Jenny Forkman de 11 fakturorna som beställdes den 6 augusti och skriver att fakturan från van der Nootska Palatset har efterfakturerats Centerpartiet.

17.49 samma dag kontaktar jag Jenny Forkman för att få underlaget kring fakturan som har efterfakturerats Centerpartiet och löneavdraget som gjordes för spriten.

8 augusti

11.23 mejlar Jenny Forkman kopior på statssekreterare Håkan Ekengrens löneavdrag som har gjorts för spriten på Villa Bonnier och efterfaktureringen av notan från van der Nootska Palatset till Centerpartiet. Löneavdraget och efterfaktureringen är daterade den 7 augusti 2012. 12.43 publicerar Dagens Eko nyheten om spritavdraget och efterfaktureringen till Centerpartiet efter att Annie Lööfs pressekreterare Kenneth Hultgren lämnat hela nyheten på förmiddagen till reportern Erik Ridderstolpe. Statssekreterare Håkan Ekengren intervjuas av Ekot och berättar då bland annat hur Näringsdepartementet ligger till när det gäller internrepresentation jämfört med andra departement – uppgifter som tagits fram på uppdrag av Aftonbladet men vid denna tidpunkt ännu inte utlämnade.

9 augusti

Klockan 11.29 får jag handlingen med hur mycket respektive departement har lagt ut på internrepresentation som Aftonbladet begärde ut den 6 augusti. Handlingen har då legat hos Annie Lööfs stab åtminstone ett dygn.

13 augusti

Näringsdepartementet lägger ut uppgifter om sin julfest på hemsidan. Trots att Aftonbladet begärt ut all internrepresentation har vi inte fått ta del av denna. Julfesten har varit bokförd som seminarieverksamhet. Så har också en delfinshow, ett vinpaket och nöjen bokförts.

Vikarierande expeditionschef Jenny Forkman har i intervjuer med Aftonbladet bekräftat fördröjning av utlämnande av handlingar – att handlingar som jag har beställt har lämnats till näringsminister Annie Lööfs pressavdelning innan de har lämnats ut till mig.

Denna anmälan har handlagts tillsammans med tre andra anmälningar från journalister mot Regeringskansliet (se JO:s beslut i ärendena 639-2012, 2463-2012 och 2732-2012).

Utredning

Regeringskansliet anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. Regeringskansliet (expeditionschefen vid Näringsdepartementet Fredrik Ahlén) inkom med ett yttrande. I yttrandet lämnades följande redogörelse för Richard Aschbergs begäran och dess handläggning.

> […] På förmiddagen den 1 augusti 2012 kontaktade Richard Aschberg tf. expeditionschefen Jenny Forkman, först per telefon därefter per e-post, och begärde att få ta del av följande handlingar:
>
> 1. All representation, alla utlägg, dokumentation kring alla resor och reseräkningar för Annie Lööf sedan september 2011 och framåt.
> 2. All internrepresentation på Näringsdepartementet sedan september 2011 och framåt.
>
> Arbetet med att ta fram de begärda handlingarna påbörjades omedelbart. Den 2 augusti ringde tf. expeditionschefen till Richard Aschberg. Tf. expeditionschefen informerade Richard Aschberg om att begärda utläggskvitton hade tagits fram och skulle faxas till honom omgående. Vidare informerade tf. expeditionschefen Richard Aschberg om att det inte fanns några reseräkningar för Annie Lööf. Vad gällde representation och resor kom tf. expeditionschefen och Richard Aschberg överens om att tf. expeditionschefen skulle skicka en transaktionslista, så skulle Richard Aschberg återkomma med besked om vilket underlag han ville ta del av. Bakgrunden till denna överenskommelse var att det rörde sig om en förhållandevis stor mängd bokförda poster och att bedömningen var att det skulle ta tid att ta fram och sekretessprövа samtliga fakturor. Tf. expeditionschefen uppfattade att Richard Aschberg var nöjd med arrangemanget. Han uttryckte vid det tillfället ingen åsikt om att handläggningen hade tagit för lång tid.
>
> Utläggskvittona faxades till Richard Aschberg den 2 augusti kl. 14.25. Efter dialog med Richard Aschberg hade uppgifter om personnummer och kortnummer tagits bort.
>
> Transaktionslistorna skickades med e-post till Richard Aschberg samma dag kl. 16.06. Av transaktionslistorna framgick tydligt vilka konton som omfattades av utdraget, nämligen, såvitt avser representationen, kontona personalrepresentation (intern representation) och extern representation.
>
> Den 6 augusti återkom Richard Aschberg per telefon och räknade upp ett antal fakturor från transaktionslistan som han ville ta del av. Richard Aschberg ställde också frågor kring det stora antalet chefsluncher (den frågan besvarades per e-post samma dag kl. 14.57) samt begärde att få en sammanställning över hur stora belopp som samtliga departement redovisat som intern representation under den aktuella perioden. Frågan rörande sammanställningen lämnades över till Regeringskansliets förvaltningsavdelning (Förvaltningsavdelningen) samma dag […].
>
> Arbetet med att ta fram och sekretessprövа fakturorna inleddes omgående av tf. expeditionschefen. Omedelbart efter det att tf. expeditionschefen hade fått tillgång till fakturorna lämnades kopior av dem till en av näringsministerns pressekreterare. Syftet med denna åtgärd var av informativ karaktär.
>
> Efter sekretessprövningen scannades fakturorna och skickades med e-post till Richard Aschberg den 7 augusti kl. 16.46. Vid det laget hade departementet uppmärksammat felaktigheter rörande två av fakturorna. Av den anledningen begärdes löneavdrag för vissa poster i en faktura, och en faktura efterfakturerades till Centerpartiet. Detta informerades Richard Aschberg om i samband med att handlingarna lämnades ut.

Senare samma dag återkom Richard Aschberg per telefon och hade vissa frågor. Han begärde då också att få ta del av ytterligare handlingar. Richard Aschberg återkom med dessa frågor i ett e-postmeddelande kl. 17.50.

Richard Aschberg återkom med ytterligare frågor den 8 augusti kl. 9.45, 9.46, 9.52, 10.26 och 10.57. Samtliga frågor utom den sistnämnda besvarades i ett e-postmeddelande samma dag kl. 11.07.

Richard Aschberg återkom med ytterligare en fråga kl. 11.11.

Kl. 11.23 skickades per e-post de återstående handlingar som Richard Aschberg begärt att få ta del av.

Richard Aschberg återkom med en ännu en fråga kl. 12.17.

Kl. 12.37 svarade tf. expeditionschefen på alla återstående frågor utom en.

Något senare samma dag återkom Richard Aschberg per telefon med anledning av Ekots rapportering kring fakturorna. Tf. expeditionschefen svarade då också muntligen på hans sista fråga.

Sammanställningen över hur stora belopp som samtliga departement redovisat som intern representation lämnades ut av Förvaltningsavdelningen den 9 augusti kl. 11.30. Näringsdepartementet hade dessförinnan, liksom övriga departement, fått ta del av ett utkast till sammanställning som ett led i Förvaltningsavdelningens hantering av utlämnandeärendet.

Avslutningsvis redovisade Regeringskansliet följande bedömning

Richard Aschbergs begäran att få ta del av allmänna handlingar gjordes i olika omgångar under ett par dagar i augusti då arbetssituationen för de personer som var i tjänst på Näringsdepartementet var mycket ansträngd. Inte desto mindre dröjde det inte i något fall längre än till dagen därpå innan transaktionslistor och kopior av fakturor lämnades ut. Näringsdepartementet anser att departementet har handlagt Richard Aschbergs begäran om utlämnande av kopior av de aktuella allmänna handlingarna skyndsamt i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Som har framhållits ovan lämnades kopior av de aktuella fakturorna till departementets politiska ledning i informationssyfte. Det kan vidare konstateras att departementet i dialogen med Richard Aschberg varit tillmötesgående och snabbt svarat på de många frågor han ställt.

Näringsdepartementet har inte haft anledning att uppfatta Richard Aschbergs begäran på annat sätt än att den avsåg sådana fakturor som var bokförda som representation. Av den transaktionslista som Richard Aschberg fick ta del av framgick tydligt vilka konton som omfattades av utdraget.

Richard Aschberg kommenterade Regeringskansliets yttrande och preciserade sina klagomål till tre punkter enligt följande.

Sammanställningen över samtliga departements internrepresentation under en av Aftonbladet definierad period

Här sammanfaller Näringsdepartementets yttrande om tidpunkter helt med mina uppgifter. Jag begärde ut handlingen den 6 augusti och den levererades den 9 augusti. Det är vad som hände mellan dessa datum som min anmälan avser.

Annie Lööfs politiska tjänstemän fick undersökningen jag beställde redan den 6, 7 eller 8 augusti på morgonen.

Uppgifter ur materialet levererades sedan av statssekreterare Håkan Ekengren i en ekosändning vid lunchtid den 8 augusti.

Först ett dygn senare fick jag mina begärda handlingar.

Det är inte försvarligt. Det handlar inte om uppgifter som ska sekretessprövas, utan om klumpsummor gällande internrepresentation.

Om uppgifter som jag har beställt levereras i en radiosändning borde jag som har beställt informationen få tillgång till den åtminstone samtidigt.

Julfesten som gömdes undan

Den 1 augusti klockan 10.46 begärde jag all internrepresentation på Näringsdepartementet sedan september 2011 och framåt. Men jag fick inte några uppgifter alls kring en av de största internrepresentationerna som hade skett – julfesten 2011. Den 13 augusti la Näringsdepartementet ut uppgifter om den festen som hade bokförts som ”seminarieverksamhet” på sin hemsida. Jag anser att det är uppenbart att en julfest ska betraktas som internrepresentation – oavsett hur den bokförs.

Återigen hade handlingarna levererats till Annie Lööfs politiska tjänstemän som 12 dagar efter min begäran valde att lägga ut informationen på departementets hemsida.

Spritavdraget och efterfaktureringen till Centerpartiet

Det hela börjar med att jag den 6 augusti beställde ut två notor som plockades fram på Regeringskansliet. Men i stället för att skicka handlingarna till mig lämnades de omedelbart till Annie Lööfs pressekreterare. Det var sprit på en av fakturorna och skattebetalarna hade fått stå för en krognota som skulle ha gått till Centerpartiet. Allt detta hanterades och korrigerades innan jag fick ut handlingarna. Observera att detta inte rör arbete med sekretessfrågor.

Jag fick alltså vänta över ett dygn. Först efter att ett löneavdrag hade gjorts för spriten och Centerpartiet hade fakturerats fick jag handlingarna. Då begärde jag ut själva löneavdraget och fakturan till Centerpartiet – båda var daterade den 7 augusti.

Den sekretessprövning som gjordes innebar att de fyra sista siffrorna i statssekreterare Håkan Ekengrens personnummer ströks ur en handling.

Redan innan jag fick handlingen med löneavdraget och fakturan till Centerpartiet hade Annie Lööfs pressekreterare kontaktat Ekot och lämnat ut alla uppgifter.

Jag anser att det inte är politiska intressen som ska styra när handlingar ska lämnas ut.

I det radioinslag som Richard Aschberg har åberopat rapporteras att Näringsdepartementet betalat en faktura för en middag som Centerpartiet rätteligen skulle ha betalat. Statssekreteraren Håkan Ekengren intervjuas och uppger att partiet ska betala fakturan och att orsaken till det inträffade är att man i samband med sommaren missade att informera om att partiet, inte departementet, skulle betala denna. Enligt statssekreteraren måste rutinerna för representation skärpas på departementet. Reportern säger att orsaken till att detta nu kommer fram är mediers uppmärksamhet och granskning av betalningar som Näringsdepartementet gjort. Reportern berättar vidare att näringsminister Annie Lööf själv ska ha sett till att all representation gåtts igenom. Statssekreteraren uppger i inslaget även att medierna begärt ut information om all intern representation på departementet och att han hört att det finns en jämförelse, enligt vilken Näringsdepartementet skulle ligga väldigt lågt i jämförelse med de andra departementen.

I ett beslut den 27 mars anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Allmänna bestämmelser om handlingsutlämnande m.m.

Grundläggande regler

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder.

Potentiella handlingar

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten om denna kan ta fram den med rutinbetonade åtgärder. En sådan s.k. potentiell handling omfattas av offentlighetsprincipen. Regler om rätten att få ut allmänna handlingar gäller däremot inte sammanställningar av mer komplicerat slag. En myndighet är alltså inte, enligt dessa regler, skyldig att sammanställa uppgifter som finns i dess databaser annat än om detta kan ske med en begränsad arbetsinsats och till en ringa kostnad. För sammanställningar av personuppgifter gäller särskilda begränsningar.

Skyndsamhetskrav

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som så begär har också rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Generella krav på myndigheters hantering av allmänna handlingar

I 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om generella åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar.

Av 1 § framgår att en myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och

vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen och särskilt beakta att enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar.

Enligt 2 § ska varje myndighet upprätta beskrivningar med information om bl.a. myndighetens organisation m.m. i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar.

I 5 kap. finns regler om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar.

Handläggare och myndighetsprövning

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen (myndighetsprövning), om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetsprövning. Av informationen ska framgå att det för överklagande krävs att sökanden begär och erhåller ett skriftligt beslut från myndigheten.

Varken tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen reglerar hur myndighetsprövningen ska gå till. Det innebär att det ankommer på respektive myndighet, ytterst dess ledning, att se till att det finns en ordning för vilken eller vilka befattningshavare som ska ha befogenhet att fatta beslut för myndighetens räkning och för hur ärenden av det slaget ska beredas. Hur en sådan beslutsordning ser ut kan givetvis variera åtskilligt beroende på myndighetens storlek, hur vanligt förekommande dessa ärenden är etc.

För en mer fullständig redogörelse över reglerna om handlingsutlämnande m.m. samt över de särskilda regler som i detta avseende gäller vid Regeringskansliet, se det ovan nämnda beslutet där Regeringskansliets handläggning av framställningar om allmänna handlingar granskats från en mer övergripande synpunkt (dnr 639-2012 m.fl.).

Bedömning

Utlämnandet av en sammanställning över departementens interna representation

Anmälarens begäran gällde uppgifter ur Regeringkansliets redovisningssystem. Det rörde sig om en potentiell handling, som omfattas av offentlighetsprincipen och dess krav på skyndsamt utlämnande.

Anmälaren gjorde sin framställan den 6 augusti 2012. Handlingen lämnades ut till honom efter tre dagar, den 9 augusti.

Begäran gjordes hos Näringsdepartementet, som samma dag överlämnade den till Förvaltningsavdelningen. Innan handlingen lämnades ut hade departementen, som ett led i Förvaltningsavdelningens hantering av utlämnandeärendet, fått ta del av ”ett utkast” till sammanställning. Regeringskansliet har inte förklarat vad som motiverade denna omgång. Något behov av sekretess-

prövning har inte åberopats och kan knappast heller ha funnits. Att inom en myndighet skicka runt en handling som begärts utlämnad för att i största allmänhet ge mottagarna möjlighet att lämna synpunkter är oförenligt med reglerna om handlingsutlämnande [*se vad som anförs om gemensam beredning i JO:s beslut i ärende 639-2012 m.fl.*].

Eftersom det alltså inte framkommit någon omständighet som kan ursäkta att Regeringskansliet ”låg på” den handling anmälaren begärt i tre dagar ska dess handläggning kritiseras.

Tre dagar kan tyckas vara en kort väntetid – t.ex. i jämförelse med de dröjsmål som förekom i de ärenden som nyss nämndes (se JO:s beslut i ärende 639-2012 m.fl.). Den rättsliga regleringens utgångspunkt är dock att handlingar ska tillhandahållas omgående och att varje dröjsmål ska kunna motiveras. De extra dagar som Regeringskansliet i detta fall tog på sig innebar en särskild inskränkning i anmälarens rätt till insyn, eftersom hans framställan var föranledd av det intresse han som journalist hade av handlingen i just det nyhetsskede då han eftersökte den. Det sistnämnda kan man från myndighetens sida inte ha varit omedveten om.

Uppgifter om viss intern representation (julfesten)

Det är klarlagt att anmälaren hos Näringsdepartementet begärt ut alla handlingar rörande ”intern representation” från september 2011 och framåt samt att han därvid fått del av en sammanställning. Av denna framgick enligt Regeringskansliet tydligt vilka konton som omfattades, nämligen bl.a. ”personalrepresentation (intern representation)”. Från Regeringskansliet har uppgetts att man inte haft anledning att uppfatta anmälarens begäran på annat sätt än att den avsåg fakturor som var bokförda som representation. Anmälaren har genmält att det enligt hans mening är uppenbart att en julfest ska betraktas som intern representation oavsett hur den bokförs.

Jag instämmer i det sistnämnda. Den som begär handlingar om intern representation och får en förteckning rubricerad personalrepresentation har anledning att utgå från att uppgifter om eventuella personalfester ska finnas med. Det kan dock inte anses visat att syftet varit att undanhålla något för anmälaren. Med tanke på de ansträngningar som tjänstemännen vid myndigheten obestridligen gjorde för att besvara hans framställningar och frågor har jag ingen anledning att tro annat än att skälet till att han inte fick uppgifterna om julfesten just låg i hur Regeringskansliet haft sina handlingar ordnade. Det som framkommit ger också utrymme för möjligheten att anmälaren och departementstjänstemannen kan ha kommit att tala förbi varandra i de samtal de förde om vad hans begäran avsåg och hur den skulle kunna tillgodoses. Det bör därvid framhållas att en potentiell handling inte kan omfatta annat än det som tas fram ur systemet med rutinbetonade åtgärder. Att det finns fel i handlingen som gör att denna på ett eller annat sätt är missvisande innebär inte utan vidare att reglerna om handlingsutlämnande åsidosatts.

I syfte att undvika situationer som den nu inträffade bör myndigheter vid registreringen av sina fakturor m.m. inte bara se till bokföringsmässiga aspekter utan även till offentlighetsprincipen. Det föreligger som framgått i redogö-

relsen för den rättsliga regleringen en skyldighet för myndigheter att hålla sina handlingar så ordnade att allmänhetens och därmed även massmediernas insyn i allmänna handlingar underlättas. I detta fall vill det synas som om Regeringskansliets sätt att hålla sina handlingar ordnade i stället försvårat möjligheten till insyn.

Informationsinsatserna i anslutning till att vissa handlingar begärdes utlämnade

Den 6 augusti 2012 begärde anmälaren också ut kopior på ett antal fakturor från Näringsdepartementet. Sedan en sekretessprövning gjorts fick han del av det han begärt dagen därefter. Anmälaren anser att han borde ha fått materialet snabbare. Med beaktande av omständigheterna ligger handläggningstiden emellertid inom ramen för tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

Anmälaren har även vänt sig mot att näringsministerns stab informerades om hans begäran. Regeringskansliet har bekräftat att de aktuella fakturorna tillställdes näringsministerns pressekreterare i informationssyfte. Detta skedde innan sekretessprövning gjordes.

Det finns inte något hinder mot att en pressekreterare informeras om förhållanden som kan föranleda uppmärksamhet i massmedierna och som Regeringskansliet kan förväntas få frågor om, så länge det inte medför att handlingsutlämnandet fördröjs. Allmänt gäller att en myndighet har all rätt att söka åtgärda brister som upptäcks i samband med ett handlingsutlämnande, liksom att informera om såväl uppdagade brister som vidtagna åtgärder, under förutsättning att de krav som gäller för handlingsutlämnandet inte åsidosätts.

En annan sak är att företrädare för massmedierna – liksom andra enskilda – i enlighet med 1 kap. 9 § regeringsformen ska behandlas lika. I den mån myndighetens företrädare informerade andra medier om de uppgifter anmälaren begärt ut innan denne fick del av dem kan lämpligheten i detta enligt min mening ifrågasättas. Den intervju som förekom i radion sändes dock en dag efter det att fakturorna och information om efterfaktureringen lämnats till anmälaren.

Avslutning

Regeringskansliet ska kritiseras för att en allmän handling lämnades ut först efter tre dagar trots att den borde ha kunnat lämnas ut omgående. I övriga delar finns det inte tillräcklig grund för kritik.

Viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling; fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten

(Dnr 6403-2011)

Anmälan

I en anmälan, som inkom till JO den 13 december 2011, framförde A.F. klagomål mot Stockholms universitet avseende hanteringen av en begäran om utlämnande av handling.

A.F. anförde bl.a. följande. Den 3 november 2011 begärde han via e-post att få ta del av en rapport som hade sammanställts av docent Sven Blomqvist, systemekologiska institutionen vid universitetet. Enligt information från universitetet var rapporten upprättad den 28 oktober 2011. I sitt e-brev begärde A.F. att få vara anonym. I samband med hans framställning begärde universitet att A.F. skulle identifiera sig och ange syftet med begäran. Den 9 november fick han besked om att han skulle kontakta Sven Blomqvist för att få reda på om rapporten kunde lämnas ut. A.F. vände sig den 27 november 2011 till universitetsförvaltningen och framförde sin begäran igen samt uppgav att han inte ville att hans identitet skulle röjas i samband med att hans begäran vidarebefordrades. Hans förfrågan skickades därefter av universitetet via e-post vidare till Sven Blomqvist. Av det vidarebefordrade e-brevet framgick A.F:s identitet. Sven Blomqvist uppgav att en papperskopia kunde skickas till A.F. alternativt att handlingen kunde hämtas ut hos Vallentuna kommun. Universitetet erbjöd sig inte att skicka handlingen elektroniskt, vilket hade varit det bästa sättet att skicka handlingen på. Vid tidpunkten för anmälan hade A.F. fortfarande inte fått del av den fullständiga rapporten.

Utredning

JO begärde att rektorn för Stockholms universitet skulle göra en utredning och yttra sig över vad A.F. anfört i sin anmälan.

Dåvarande rektor Kåre Bremer anförde följande.

> l. A.F. begärde den 3 november 2011 ut primärdata angående vattenkvalitén i Vallentunasjön av Stockholms universitet. Mätdata från Vallentunasjön finns i delrapporten ”Närsaltsbestämning av Oxundaåsystemet; hur biogeokemiska och ekologiska processer får samhällspolitiska konsekvenser” (sidorna 5-44) som är en del i ”Undersökning av vattenkvalitet i olika akvatiska miljöer” som utgör studenternas samlade kursrapport (103 sidor) från påbyggnadskursen i Akvatisk ekologi, vid Stockholms universitet hösten 2011. Övriga delar av rapporten berör inte Vallentunasjön, utan gäller fältstudier i andra akvatiska miljöer, dvs. studier av vattenkvalitet på svenska Västkusten (norra Bohuslän) och i fjärdområden på Åland.
>
> Studentrapporten utgjorde studenternas arbetsmaterial fram till upprättandet av slutlig version den 14 november 2011. Studenters examinationsuppgifter uppfattas som rättade, och därmed allmänna handlingar, när examinatorn avslutar examinationen. Examinatorn och kursansvarige Sven Blomqvist godkände slutversionen av studentrapporten den 14 november

2011 och studenterna meddelades detta samma dag. Rapporten har alltså inte funnits färdig den 28 oktober 2011 som A.F. hävdar. Universitetet beklagar dock att A.F. inte meddelades detta i samband med att han ombads att kontakta Sven Blomqvist. Enligt Sven Blomqvist närvarade en journalist vid ett kursseminarium den 24 oktober 2011 och erhöll då betydande information om rapporten som resulterade i en artikel i lokaltidningen Steget Mitt i Vallentuna.

Sven Blomqvist har efter förfrågan av f.d. miljösamordnare vid Vallentuna kommun skickat en kopia av studenternas delrapport ”Närsaltsbestämning av Oxundaåsystemet; hur biogeokemiska och ekologiska processer får samhällspolitiska konsekvenser”, till Vallentuna kommun den 24 november 2011. Någon ofullständig delrapport har icke tillsänts Vallentuna kommun, och kopian omfattade även ett appendix med mätdata.

Den 27 november 2011 kontaktade A.F. universitetet om delrapporten igen. A.F. erbjöds att få en egen kopia från Stockholms universitet mot avgift enligt avgiftsförordningen och upplystes även att rapporten fanns hos Vallentuna kommun. A.F. meddelade att han inte ville ha ut handlingen från Stockholms universitet.

A.F. hävdar i sin anmälan till JO att han fortfarande inte har fått ta del av hela rapporten. Universitetet vill påpeka att A.F. aldrig har begärt ut rapporten i sin helhet [– – –]. A.F. kontaktades av universitetet efter att hans anmälan till JO inkom och ombads att precisera vad han ville ha ut, dvs. om han ville ha ut hela rapporten eller endast de delar som han saknade. A.F. meddelade då att han har tagit del av rapporten i sin helhet hos Vallentuna kommun. [– – –].

2. Registrator hänvisade A.F. vidare eftersom Sven Blomqvist hade tillgång till handlingen som begärdes utlämnad. Den som ansvarar för handlingen ska enligt Offentlighets- och sekretesslagen först avgöra om handlingen är allmän och offentlig. Det är även mer praktiskt att kontakta den som har handlingen för att fastställa exakt vad man vill ha ut, på vilket sätt etc. A.F. hade möjlighet att kontakta Sven Blomqvist utan att röja sin identitet.

3. Universitetet har inte efterfrågat namnet på A.F. Han har själv meddelat Stockholms universitet vem han är genom att ange sig själv som avsändare av e-brevet. Detta e-brev är en inkommen allmän handling.

4. A.F. har enligt tryckfrihetsförordningen rätt att få ut handlingen i pappersform och mot avgift enligt avgiftsförordningen. Universitetet har ingen skyldighet att lämna ut handlingar i digital form om inte annat föreskrivs i lag. Vidare har A.F. skrivit till registrator den 7 november 2011 [– – –] ”återkom gärna om det är så mycket material att det förefaller oskäligt att kopiera allt. Jag får då fundera över vad som kan tänkas vara mest relevant; det är inte meningen att sysselsätta någon med en hel veckas kopieringsarbete.”

Till remissvaret fogade universitetet e-postkorrespondens mellan A.F. och universitetets registrator.

A.F. kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 26 juni 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmän handling.

Av 2 kap. 3 § TF framgår att med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas

endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av 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. Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

En fråga om utlämnande av en allmän handling prövas av den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § andra stycket TF). Av 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, följer att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut.

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås ska den som gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också, enligt 6 kap. 3 § tredje stycket OSL informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Rätten att få ett sådant formellt beslut tillkommer den enskilde oavsett vad som är grunden för att avslå en begäran.

Av 2 kap. 14 § tredje stycket TF följer att en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Av 6 kap. 4 § OSL framgår att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. I sådana fall saknas möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut. Den enskilde kan inte heller ställa samma krav på att få sin begäran behandlad med den skyndsamhet som gäller i fråga om att få del av den allmänna handlingen som sådan. För det fall myndigheten väljer att inte lämna ut en uppgift ur en allmän handling, bör myndigheten upplysa den enskilde om dennes möjlighet att begära att själva handlingen utlämnas för att därigenom få till stånd ett överklagbart avgörande.

Om det är regelsystemet för utlämnande av allmän handling eller regelsystemet avseende lämnande av uppgift ur allmän handling som ska tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde gjort. Vid oklarheter ska myndigheten söka utröna vad som avses. Om frågan inte kan utredas ska en begäran presumeras innefatta ett önskemål om att få ta del av allmän handling (se RÅ 82 2:68).

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. följande. A.F. begärde i ett e-brev till universitetet den 3 november 2011 att få ut ”primärdata angående vattenkvaliteten i Vallentunasjön” avseende åren 2003–2011. Han framförde också att han önskade vara anonym när hans förfrågan vidarebefordrades. Av e-brevet framgick dock hans namn. – Den 4 november svarade universitetets registrator. Han föreslog att A.F:s begäran skulle vidarebefordras till Sven Blomqvist på ett sätt som inte röjde hans identitet. – I ett e-brev den 7 november anförde A.F. att myndigheten, om det rörde sig om mycket material, skulle återkomma till honom för att han skulle kunna avgöra vad som var mest relevant att kopiera. – Registratorn skickade den 9 november ett e-brev till A.F. och upplyste att han varit i kontakt med Sven Blomqvist samt bad A.F. att kontakta Sven Blomqvist direkt angående sin begäran. – Den 27 november kontaktade A.F. universitetsförvaltningen rörande framställningen. Han erbjöds att, mot en avgift, få rapporten skickad via vanlig post samt upplystes om att rapporten även fanns tillgänglig hos Vallentuna kommun. – Efter att A.F. gjort anmälan till JO kontaktade universitetet A.F. och bad honom precisera om han ville ta del av hela rapporten eller endast de delar som han saknade. A.F. meddelade då att han tagit del av hela rapporten hos Vallentuna kommun.

Såvitt framkommit uppfattade universitetet A.F:s framställning den 3 november 2011 som en begäran om att få ta del av en handling, delrapporten ”Närsaltsbestämning av Oxundaåsystemet; hur biogeokemiska och ekologiska processer får samhällspolitiska konsekvenser”. Universitetet har i remissvaret uppgett att den aktuella delrapporten ingick i en större studentrapport som upprättades och blev en allmän handling först den 14 november 2011. Enligt universitetet var rapporten således inte upprättad vid tidpunkten för A.F:s begäran. Frågan om handlingen var allmän och offentlig föranleder inte något uttalande från min sida då det i första hand ankommer på domstol att, efter överklagande av en myndighets avslagsbeslut, göra en sådan prövning. När det gäller den formella handläggningen kan det konstateras att universitetet skyndsamt efter att framställningen inkommit den 3 november borde ha underrättat A.F. om att den aktuella handlingen inte var upprättad och om när den förväntades bli allmän. Om A.F. i den situationen hade vidhållit sin begäran skulle han även ha informerats om möjligheten att hänskjuta frågan till myndigheten för att få ett formellt överklagbart beslut. Universitetet har dock inte handlagt ärendet på det sättet, utan i stället har A.F., efter nästan en vecka, hänvisats till att själv ta kontakt med en viss tjänsteman i saken. Universitetet kan inte undgå kritik för sin handläggning i nu påtalade avseenden. Jag vill framhålla att det är en uppgift för myndigheten att vidarebefordra en utlämnandeframställning internt så att den når den tjänsteman som har att ta ställning i ärendet. Det är alltså inte godtagbart att frågan ”bollas tillbaka” till den enskilde för att han eller hon ska kontakta en annan tjänsteman eller en annan enhet inom myndigheten.

A.F. har vidare påstått att universitetet i samband med han gjorde sin framställning begärde att han skulle identifiera sig samt ange syftet med begäran. Han har inte närmare preciserat detta påstående. Universitetet har tillbakavisat

uppgiften om att myndigheten skulle ha efterfrågat hans namn och inte kommenterat påståendet om att syftet efterfrågades. Jag har inte underlag för att göra något uttalande i denna del. Det är inte heller sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle bringa klarhet i om sådana frågor ställdes.

A.F. har också gjort gällande att hans identitet avslöjades för Sven Blomqvist genom att denne fick ta del av e-brev där A.F:s namn framgick. Som framgått ovan erbjöd sig registratorn att vidarebefordra endast de delar av e-brevet som inte röjde A.F:s identitet. Det är inte utrett om och – i så fall – i vilket skick A.F:s e-brev vidarebefordrades till Sven Blomqvist. Det är dock ostridigt att A.F:s identitet framgick av hans begäran den 3 november genom att han angav sitt förnamn i e-brevet samt då hans e-postadress bestod av för- och efternamnet. Härigenom får han anses ha gjort ett visst avkall på det anonymitetsskydd han åtnjöt enligt tryckfrihetsförordningen. Hans skriftliga framställning utgjorde dessutom i sig en allmän handling hos myndigheten (jfr JO 1998/99 s. 499, dnr 2140-1997, och 2011/12 s. 580, dnr 2932-2010). Mot denna bakgrund kan jag inte se att det stod i strid med någon författningsbestämmelse att A.F:s framställning, om så skedde, vidarebefordrades i befintligt skick till Sven Blomqvist, som skulle pröva utlämnandefrågan.

Jag vill dock i sammanhanget tillägga följande. När, som i detta fall, den enskilde inledningsvis röjt sin identitet anser jag att myndigheter bör, så långt det är lagligen möjligt och praktiskt genomförbart, tillmötesgå ett önskemål från den enskilde om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten. Det är självfallet inte tillfredsställande om A.F. fick uppfattningen att uppgifter om hans identitet inte skulle vidarebefordras och detta ändå skedde.

A.F. har också klagat på att han, när han den 27 november 2011 återigen kontaktade universitetet, inte erbjöds att få delrapporten skickad till sig elektroniskt. Det har inte framkommit om A.F. framförde någon sådan begäran. Jag vill därför i denna del bara allmänt anföra följande.

Som framgått av redovisningen ovan följer av 2 kap. 12 och 13 §§ TF inte någon skyldighet för en myndighet att skicka en begärd handling elektroniskt. I fråga om statliga myndigheters tillhandahållande av handlingar finns föreskrifter i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. En handling som ska tillhandahållas bör skickas med post, om inte något annat har begärts (9 §). Om det är lämpligt får en handling skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form (10 §). JO har beträffande tillämpningen av likalydande föreskrifter i den tidigare gällande förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. uttalat att en beställares önskemål att få handlingen expedierad via telefax bör ge upphov till en presumtion för att denna expedieringsform ska användas. Omständigheter som vid lämplighetsprövningen måste vägas in vid sidan av ett sådant framfört önskemål är exempelvis arbetssituationen, beställningens omfattning och handlingens innehåll (se bl.a. JO 1997/98 s. 75, dnr 4407-1995, 2005/06 s. 487, dnr 1695-2004, och 2006/07 s. 517, dnr 3656-2004).

Ärendet avslutas med de delvis kritiska uttalanden som har gjorts.

Sedan ett betyg begärts ut av en enskild har en folkhögskola på eget initiativ informerat den som betyget avsåg om detta. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen

(Dnr 3919-2012)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Mikaela I. klagomål mot Dalslands folkhögskola. Klagomålen rörde handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling. Hon anförde bl.a. följande.

Hon begärde att få ut ett betyg avseende en elev vid skolan. Hon fick som svar att betyget inte kunde lämnas ut. Sedan hon påmint om sin begäran fick hon reda på att den assistent som handlade frågan skickat vidare den e-postkorrespondens som hon haft med skolan till den person som betyget avsåg.

Utredning

Ärendet remitterades till den berörda nämnden inom Västra Götalandsregionen. I sitt remissvar anförde styrelsen för Dalslands folkhögskola bl.a. följande (bilagor utelämnade här).

> Nedan följer en redogörelse för händelseförloppet.
>
> Fredagen den 29 juni, (kl. 22.44) inkom till myndigheten en begäran om att få ut ett betyg rörande en deltagare vid Dalslands folkhögskola. Förfrågan skickades per e-post och innehöll förutom uppgift om Mikaela I:s för- och efternamn även uppgift om hennes postadress, se bilaga 1. Den framställda begäran besvarades på morgonen måndagen den 2 juli (kl. 08.44), se bilaga 2.
>
> På förmiddagen den 5 juli inkom e-post från Mikaela I. Av meddelandet framgick bl.a. att deltagaren inte själv hade tillgång till de efterfrågade handlingarna och att dessa behövdes för ett eventuellt arbete. Mikaela I. upplyste även myndigheten om att hennes identitet skulle hemlighållas, se bilaga 3.
>
> Strax därefter inkom ytterligare ett mail från Mikaela I. vari det framgick att hon inte längre var i behov av betygen och att hon önskade förbli ”anonym”, se bilaga 4. Mikaela I. informerades om att deltagaren redan fått information om hennes begäran, se bilaga 5. När den berörda deltagaren kontaktades fick hon även del av e-postkonversationen mellan Mikaela I. och företrädaren för Dalslands Folkhögskola, se bilaga 6 och 7.
>
> Den 12 juli (kl. 11.51) fick undertecknad förvaltningschef del av [e-postmeddelande daterat den 5 juli (kl. 20.44). En bekant till Mikaela I. (Olof A.) var avsändare. Undertecknad svarade omgående att betyg är en offentlig handling som kan begäras ut anonymt. Vidare beklagade undertecknad det inträffade, se bilaga 8.
>
> Den 13 juli (kl. 08.39) översändes på begäran av Olof A. kontaktuppgifter avseende en enskild medarbetare på myndigheten per e-post. Svar inkom samma dag (kl. 16.23), se bilaga 9. Diskussionen med Olof A. fortsatte därefter per mail, se bilaga 10. Vid denna tidpunkt hade Mikaela I. redan gjort en anmälan till JO.

Sammanfattning och kommentar

Dalslands folkhögskola har mottagit en begäran om att få ta del av betyg avseende en av skolans deltagare. Inga handlingar har lämnats ut med anledning av den framställda begäran.

Folkhögskolan är väl medveten om den skyldighet som föreligger för myndigheten att på begäran skyndsamt lämna ut kopior på allmänna handlingar i den mån dessa inte är belagda med sekretess. I det aktuella fallet kan myndigheten dock konstatera att de begärda handlingarna tyvärr inte lämnades ut i enlighet med begäran. Innan den bristande hanteringen uppdagades och myndigheten hunnit rätta till sitt misstag återkallades begäran. Med hänsyn till den bristande hantering som uppdagats ser myndigheten nu över sina rutiner/avser att arbeta fram rutiner för hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Rutinerna kommer att följa den av regionen upprättade handläggningsordningen. (”Handläggningsordning för utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter ur allmänna handlingar”, framtagen av juridiska avdelningen.) Förvaltningen ämnar även verka för en förvaltningsgemensam utbildning rörande dessa frågor med övriga Regionfolkhögskolor. Utbildningen är planerad till den 28/11.

Dalslands folkhögskola har inte vidtagit några efterforskningar avseende vem som framställt den aktuella begäran eller i vilket syfte den framställts till myndigheten. Den som framställt begäran har vid kontakt med myndigheten själv uppgett sitt namn, sin adress och sin e-postadress. Den till myndigheten inkomna begäran som förvaras hos myndigheten är att betrakta som en allmän handling. Uppgifter i en allmän handling kan endast hemlighållas med stöd av lag. Uppgifterna om namn, adress och e-postadress som angetts i den aktuella begäran kan således hemlighållas endast för det fall dessa omfattas av sekretess.

Mikaela I. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 27 mars 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) ska en allmän handling som får lämnas ut 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 ut en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran om att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges att en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling får efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att uppge vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet. Ett undantag från denna huvudregel föreligger då efterforskning av sökandens identitet och ändamålet med framställningen behövs för att myndigheten ska kunna avgöra om handlingen kan lämnas ut. Detta undantag blir framför allt tillämpligt när den efterfrågade handlingen innehåller sekretess-

belagda uppgifter. Sökanden kan då genom att uppge sin identitet och redogöra för syftet med sin begäran visa att handlingen kan lämnas ut utan risk för att den som skyddas av sekretessen lider men.

Vad först avser Mikaela I:s begäran om att få ta del av en allmän handling konstaterar jag att betyget borde ha lämnats ut i nära anslutning till hennes första begäran. Skolans handläggning har således brustit i denna del, något som skolan också gett uttryck för i sitt remissvar. Jag noterar att skolan vidtagit åtgärder för att minska risken för att liknande händelser ska inträffa i framtiden. Med hänsyn till det sistnämnda och då Mikaela I. återtog sin begäran finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid frågan.

Av utredningen framgår att den assistent vid skolan som handlade utlämnandefrågan informerat den vars betyg framställningen avsåg om att handlingen begärts ut av Mikaela I. Detta skedde genom att Mikaela I:s e-postkorrespondens med skolan skickades vidare vid två tillfällen. Assistenten synes ha agerat på eget initiativ. Mikaela I. hade vid sina kontakter med skolan uppgett sitt namn. Assistentens agerande strider därför inte mot efterforskningsförbudet. Mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen framstår dock tjänstemannens agerande som olämpligt.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det ovan anförda.

Kritik mot ett av Statens institutionsstyrelses ungdomshem för brister vid handläggningen av en begäran från polisen om att få ta del av två incidentrapporter

(Dnr 6314-2011)

Anmälan

P.O. vid Västerortspolisen, inom Polismyndigheten i Stockholms län, framförde i en anmälan till JO klagomål mot befattningshavare vid Statens institutionsstyrelses (SiS) ungdomshem Rebecka angående handläggningen av en begäran om att få ta del av två incidentrapporter.

P.O. anförde huvudsakligen följande. Den 20 september 2011 inkom en anmälan om misshandel på Rebeckahemmet till honom som förundersökningsledare och chef för ”mängdbrott”. Målsäganden hade enligt anmälan blivit misshandlad av två andra personer på hemmet. Vid hans kontakt med hemmet den 21 september 2011 framkom att två anställda hade bevittnat delar av misshandeln och att de hade upprättat var sin incidentrapport om vad de sett. Han begärde att få ta del av handlingarna. Han fick då beskedet från en behandlingsassistent att hon skulle prata med sin chef angående begäran med tanke på eventuell sekretess och att hon skulle återkomma med besked när så skett. Därefter har han och andra inom polisen vid flera tillfällen påmint om incidentrapporterna. Den 7 december 2011 hade polisen fortfarande inte fått vare sig incidentrapporterna eller något beslut om varför polisen inte fått del av dem. Rebeckahemmets underlåtenhet att följa såväl tryckfrihetsförordningen som förvaltningslagens krav om samverkan mellan myndigheter påverkar inte bara handläggningen av ärendet negativt utan framför allt de inblandade personerna.

Utredning

JO anmodade SiS att inkomma med utredning och yttrande över vad som anfördes i P.O:s anmälan. SiS gav in ett remissvar av huvudsakligen följande lydelse.

Inledning

I en anmälan till JO klagade P.O. vid Västerortspolisen (polisen) på att SiS ungdomshem Rebecka (Rebecka) inte hanterat polisens begäran att få ut handlingar skyndsamt. Vidare klagade han på att institutionen inte fattat något beslut i frågan eller lämnat någon förklaring till varför handlingarna inte lämnats ut.

Med anledning av ovanstående har JO i en, till Statens institutionsstyrelse (SiS) den 22 december 2011 inkommen, remiss anmodat SiS att komma in med utredning och yttrande över vad som anförts i anmälan.

SiS har inhämtat synpunkter från Rebecka.

SiS yttrande

Bakgrund

– – –

Avdelningsföreståndare Ingalill Hedqvist (I.H.) har i utredningen bl.a. uppgett följande. Under september månad 2011 var P.O. i kontakt med behandlingssekreterare S.P. Han uttryckte intresse för de incidentrapporter som personal hade upprättat. S.P. meddelade P.O. att hon skulle prata med I.H. om detta. Dagen efter, eller dagarna efter, att begäran framfördes tog S.P. upp frågan med I.H. som sa att hon skulle gå igenom incidentrapporterna för att se om de kunde vara av intresse för polisen. Varken S.P. eller I.H. uppfattade dock ärendet som brådskande eller att det var en formell begäran om handlingar, då begäran endast gjorts muntligen och uttryckts på ett vagt sätt. I.H. gick igenom incidentrapporterna från den aktuella händelsen men skickade inte iväg dessa till polisen eftersom hon gjorde bedömningen att de inte var skrivna på ett sådant sätt att de gav någon tydlig information om den aktuella incidenten. Senare under hösten begärde en kvinnlig handläggare vid polisen på nytt ut de tidigare begärda incidentrapporterna. I.H. förklarade för handläggaren att incidentrapporterna inte innehöll någon information som var av intresse för polisen. Hon upplyste istället om att incidenten borde vara beskriven i journalen och att hon skulle gå igenom denna. Inte heller vid detta tillfälle ansåg I.H. att polisen var tydlig med sin begäran. Den 18 eller 19 december ringde en manlig handläggare vid polisen och begärde att få ut journalhandlingarna. I.H. tog vid det tillfället fram de begärda handlingarna. Därefter försökte hon få kontakt med någon inom polisen som hon tidigare varit i kontakt med som kunde bekräfta att handlingarna skulle nå rätt mottagare innan hon skickade iväg dessa per fax. Först den 27 december fick hon tag på en behörig handläggare, som kunde bekräfta att handlingarna skulle nå rätt mottagare, och då skickade hon iväg dokumenten.

– – –

SiS bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att polisen numera har fått ta del av journalhandlingarna där aktuell incident finns beskriven.

Polisen fick dock del av journalhandlingarna först efter ca tre månader, trots att de hört av sig vid ett flertal tillfällen och begärt ut dessa. SiS konstaterar att institutionen i det aktuella ärendet inte levt upp till det skyndsamhetskrav som stadgas i TF.

Polisen begärde även att få ta del av incidentrapporter rörande aktuell händelse. SiS konstaterar att institutionen borde ha informerat polisen om att man inte avsåg att lämna ut dessa och skälen härför. Polisen hade – om de så önskat – rätt att begära myndighetens prövning av utlämnandefrågan och rätt till ett avslagsbeslut.

SiS ser mycket allvarligt på det inträffade. Myndigheten har för avsikt att snarast genomföra särskilda utbildningsinsatser för personalen på institutionen för att säkerställa att skyndsamhetskravet i TF uppfylls och att man i övrigt följer reglerna för utlämnande av allmänna handlingar när sådana begärs ut från institutionen.

P.O. kommenterade remissvaret i en skrivelse som kom in till JO den 21 februari 2012. Han anförde bl.a. att han fortfarande inte hade fått ta del av de s.k. incidentrapporterna.

I ett beslut den 26 februari 2013 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

I anledning av en pågående brottsutredning begärde P.O., som förundersökningsledare vid polisen, att få ta del av två incidentrapporter som upprättats av personal vid ungdomshemmet Rebecka. Av utredningen framgår att det tog drygt tre månader och krävdes flera påstötningar innan polisen fick visst material från hemmet. Då lämnades journalanteckningar ut, men inte de rapporter som efterfrågats.

Såväl P.O. som SiS har i sina skrivelser till JO berört regelverket om allmänna handlingar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Dessa bestämmelser är emellertid inte tillämpliga när en myndighet begär ut uppgifter från en annan myndighet. Informationsskyldigheten mellan myndigheter regleras såvitt här är aktuellt i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Där stadgas att en myndighet, på begäran av en annan myndighet, ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Rebeckahemmet skulle således ha handlagt frågan i enlighet med den nyss redovisade bestämmelsen i OSL. Om hemmet funnit att sekretess hindrade ett utlämnande borde detta ha kommit till uttryck i ett beslut (jfr. 6 kap. 7 § andra stycket OSL). Det var fel av den berörda tjänstemannen vid ungdomshemmet att låta handläggningen styras av sin egen åsikt om nyttan för polisen av de begärda handlingarna. Om inte sekretess föranlett annat skulle alltså de efterfrågade dokumenten ha lämnats ut till polisen. Jag kan konstatera att hemmet inte följt reglerna i OSL. Till detta kommer att det tagit alldeles för lång tid för hemmet att behandla polisens begäran, som varit av begränsad omfattning. Handläggningen har alltså brustit på flera punkter, något som SiS också gett uttryck för i sitt remissvar.

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

Kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling

(Dnr 440-2012)

Anmälan

D.T. framförde i en anmälan klagomål mot Länsstyrelsen i Värmlands län med anledning av handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling. Han uppgav i huvudsak följande.

Den 12 januari 2012 ringde han till länsstyrelsen och fick tala med en handläggare. Han uppgav sitt namn och berättade att han tillsammans med sina bröder och sin far ägde en jordbruksfastighet på vilken länsstyrelsen hade gjort en inspektion i ett djurskyddsärende. Han begärde att få ta del av den eventuella inspektionsrapporten. Handläggaren bekräftade att det fanns en inspektionsrapport men frågade varför han inte kunde vända sig till sin far för att få del av den. Han svarade att han inte ville det. Samtalet avslutades med att handläggaren bad att få återkomma efter att hon hade gjort en sekretessprövning. Senare samma dag återkom handläggaren med beskedet att handlingen kunde lämnas ut i sin helhet. Hon uppgav också att hon hade ringt till hans far och berättat om hans begäran för att fråga om fadern samtyckte till att rapporten lämnades ut. Då hans far hade samtyckt behövdes ingen sekretessprövning. Kort därefter fick D.T. inspektionsrapporten skickad till sig per e-post. Han anser att länsstyrelsen gjorde fel då de kontaktade hans far i anledning av hans begäran att få ta del av handlingen.

Utredning

Ärendet remitterades till Länsstyrelsen i Värmlands län för upplysningar och yttrande över anmälan. Länsstyrelsen kom in med ett remissvar (bilagorna här utelämnade) enligt i huvudsak följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket kapitel även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling.

Enligt 2 kap. 1 § och 14 kap. 2 § [*rätteligen 5 §, JO:s anm.*] TF ska till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning varje svensk medborgare, och som regel även utlänningar, ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

– – –

Allmän handling som får lämnas ut ska, enligt 2 kap. 12 § TF, på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar ta del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Den som önskar ta del av en allmän handling har, enligt 2 kap. 13 § TF, även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling ska behandlas skyndsamt.

I 2 kap. 14 § TF föreskrivs att en begäran att få ta del av allmän handling görs hos och prövas av den myndighet som förvarar handlingen. I

samma paragraf anges också att myndigheten inte får på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

– – –

Av 12 kap. 2 § OSL framgår att en enskild helt eller delvis kan häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i samma lag.

Enligt 30 kap. 23 § första stycket OSL gäller sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, bl.a. i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

I 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) (OSF) har regeringen föreskrivit att sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen, för sådan statlig verksamhet som avses i 30 kap. 23 § OSL.

Av punkten 30 i bilagan till OSF framgår att sekretess gäller bl.a. för verksamhet som består i utredning, tillståndsgivning och tillsyn enligt lagstiftningen om djurskydd och EG-bestämmelser som kompletteras av lagstiftningen. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden.

Bedömning

D.T. ringde den 12 januari 2012 till djurskyddshandläggaren Anna Njord och begärde att få ta del av en kontrollrapport från en djurskyddskontroll enligt djurskyddslagen (1988:534) som länsstyrelsen hade utfört hos H.T., D.T:s far, den 25 november 2011. Enligt D.T. frågade Anna Njord honom vid samtalet varför han inte kunde vända sig till sin far för att få del av rapporten. Anna Njord har dock förnekat att hon skulle ha ställt någon fråga till D.T. i detta avseende eller att skulle ha försökt hänvisa D.T. till sin far för att få del av rapporten. Enligt Anna Njord gav hon i stället D.T. en upplysning som löd i linje med att ”det är också en möjlighet att du kan vända dig till din far” för att få del av rapporten.

Kontrollrapporten var att betrakta som en allmän handling. En begäran att få ta del av allmän handling görs hos och prövas av den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § TF). Länsstyrelsen, som har förvarat kontrollrapporten, har således haft en skyldighet att pröva D.T:s begäran. En myndighet får vidare inte efterforska vilket syfte den enskilde har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 14 § TF).

Ord står mot ord i fråga om vad som i angivet avseende förekommit i samtalet mellan D.T. och Anna Njord. Anna Njord har dock tagit emot och behandlat D.T:s framställan och utredningen ger inte stöd för att rikta någon kritik mot länsstyrelsens handläggning i denna del.

När Anna Njord tog emot D.T:s begäran att få ut kontrollrapporten kände hon osäkerhet inför om hon kunde lämna ut rapporten med hänsyn till gällande sekretessbestämmelser. Hon sökte därför stöd i handläggningen hos sin närmaste chef som i sin tur kontaktade länsstyrelsens chefsjurist. De råd som chefsjuristen lämnade och som förmedlades till Anna Njord av hennes chef, var att hon skulle kontakta H.T. för att fråga om kontrollrapporten kunde lämnas ut i sin helhet och att hon kunde uppge vem som begärt att få ut rapporten om H.T. frågade detta. Anna Njord

följde de råd som hon fick och kontaktade H.T. Vid samtalet med H.T. frågade denne vem som hade begärt att få ta del av kontrollrapporten. Anna Njord svarade först efter ett upprepat antal frågor att det var D.T. som hade vänt sig till länsstyrelsen för att få ta del av den.

När D.T. ringde till länsstyrelsen och begärde ut kontrollrapporten uppgav han självmant sitt namn. Personuppgifter hos myndigheter är som regel offentliga. Något sekretesskydd för de namnuppgifter som D.T. lämnade till myndigheten har inte heller funnits i detta fall. Den omständigheten att D.T:s identitet röjdes för H.T. har därför inte inneburit någon brist i tillämpningen av OSL. I den uppkomna situationen borde emellertid Anna Njord ha svarat H.T. vem som hade begärt att få ut handlingen redan när han frågade detta första gången.

Den kontrollrapport som D.T. begärde att få ta del av innehöll uppgifter som omfattades av sekretess enligt 30 kap. 23 § första stycket OSL, 9 § OSF och punkten 30 i bilagan till OSF. Om sekretess är föreskriven till skydd för en enskild kan han eller hon helt eller delvis häva sekretessen (10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL). De sekretessbestämmelser som aktualiseras i förevarande fall gäller till skydd för enskilds affärs- eller driftsförhållanden och H.T. har därmed haft befogenhet att förfoga över sekretessen på så sätt att han har kunnat efterge den. Någon brist i tillämpningen av OSL kan därför inte det tillämpade förfarandet med att först inhämta ett samtycke från H.T. och att sedan lämna ut kontrollrapporten till D.T. anses ha inneburit.

Frågan är emellertid om det tillämpade förfarandet har varit förenligt med offentlighetsprincipen och bestämmelserna i TF. Enligt offentlighetsprincipen står det envar fritt att ta del av sådana uppgifter som finns i allmänna och offentliga handlingar. Av 2 kap. 14 § TF framgår vidare att en myndighet inte får på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

D.T. berättade vem han var när han ringde till länsstyrelsen och begärde att få del av kontrollrapporten. Härigenom gjorde han förvisso ett visst avkall på det anonymitetsskydd som han åtnjöt enligt TF. Även om identiteten hos en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör emellertid myndigheten, utifrån grundtankarna bakom offentlighetsprincipen och anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § TF, inte utan vidare föra uppgifterna vidare (JO 2000/01 s. 527 och JO:s beslut den 11 april 2011 i ärende med dnr 2932-2010). Skäl att frångå den principen har inte förelegat i detta fall. Att det tillämpade tillvägagångssättet att inhämta ett samtycke från H.T. i och för sig kan ha bidragit till en enklare, snabbare och ur sekretessynpunkt säkrare handläggning, och att D.T. därigenom fått del av uppgifter som han, med hänsyn till gällande sekretessbestämmelser, annars troligen inte skulle ha fått del av genom att vända sig till länsstyrelsen, förändrar inte denna bedömning. Det var således inte lämpligt att länsstyrelsen kontaktade H.T. för att inhämta dennes samtycke till utlämnande av kontrollrapporten.

D.T. har i sin anmälan till JO återgett hur H.T. berättat för honom att Anna Njord vid samtal uttryckt att D.T:s agerande att vända sig till myndigheten i stället för till sin far var ”mycket märkligt”. Anna Njord har å sin sida uppgett att hon inte har uttryckt sig på detta sätt. Samtidigt har hon sagt att hon har svårt att minnas exakt hur hon uttryckte sig, men att hon vid samtalet med H.T. kan ha sagt något i stil med att ”det kan te sig märkligt men det är D.T.” som har begärt ut kontrollrapporten. Även i denna del står ord mot ord när det gäller vilket ordval Anna Njord har använt sig av. Det framstår inte som meningsfullt att vidta ytterligare åtgärder för att försöka utreda exakt hur Anna Njord uttryckt sig vid samtalet med H.T. Länsstyrelsen nöjer sig därför med att konstatera att myndighe-

ter i sina kontakter med enskilda ska uttrycka sig på ett sakligt och formellt korrekt sätt.

– – –

Länsstyrelsen beklagar det men som myndighetens hantering av D.T:s begäran medfört för honom.

Länsstyrelsen avser att vidta erforderliga åtgärder för att säkerställa att framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och övriga frågor som berörs i detta yttrande i fortsättningen hanteras i enlighet med gällande regelverk och principer för god förvaltning.

D.T. bereddes tillfälle att inkomma med ett yttrande över remissvaret.

I ett beslut den 21 mars 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) ska en allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av 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 bl.a. att den som önskar ta del av en allmän handling också har rätt att få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges att en myndighet inte, på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling, får efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet. Ett undantag från denna huvudregel föreligger då efterforskning av sökandens identitet och ändamålet med framställningen behövs för att myndigheten ska kunna avgöra om handlingen kan lämnas ut. Detta undantag blir framför allt tillämpligt när den efterfrågade handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter. Sökanden kan då genom att uppge sin identitet och redogöra för syftet med sin begäran visa att handlingen kan lämnas ut utan risk för att den som skyddas av sekretessen lider men.

Av utredningen framgår att inspektionsrapporten innehöll uppgifter som länsstyrelsen bedömde omfattades av sekretess. I samband med begäran om utfående av handlingen lämnade D.T. tillräckliga uppgifter för sekretessprövningen. Med stöd av dessa uppgifter borde länsstyrelsen, enligt min uppfattning, enkelt ha kunnat göra en sekretessprövning och ta ställning till D.T:s begäran om att få ta del av rapporten.

Då länsstyrelsen i stället kontaktade D.T:s far fick han kännedom om sonens begäran. Även om identiteten hos en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör myndigheten, utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § TF, inte utan vidare föra uppgifterna vidare (se JO 2000/01 s. 527 och JO 2012/13 s. 461 samt Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, Stockholm 2012, s. 220). Länsstyrelsen har förklarat åtgärden med hänvisning till möjligheten för en enskild att häva sekretess. Enligt min

mening borde länsstyrelsen emellertid ha prövat utlämnandefrågan utan att ta kontakt med D.T:s far. Jag är således kritisk mot länsstyrelsens handläggning.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inga uttalanden av mig.

En teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar.

(Dnr 1408-2012)

Beslutet i korthet: I Danderyds kommun har tekniska kontoret, som lyder under tekniska nämnden, en rådgivande roll i ärenden som rör häckklippning. Om fastighetsägaren inte följer tekniska kontorets råd och rekommendation, överlämnar kontoret ärendet till byggnadsnämnden för handläggning. Den handläggningen kan utmynna i att byggnadsnämnden förelägger fastighetsägaren vid vite att beskära sin häck. Eftersom det alltså är fråga om myndighetsutövning mot enskild gäller reglerna i 15 § förvaltningslagen (1986:223) om skyldighet att dokumentera även det arbete som utförs av personal som arbetar vid tekniska nämnden. Nämnden får därför kritik för bristande dokumentation i ett ärende om häckklippning. I ärendet kritiseras också tekniska nämnden för bristande hantering av allmänna handlingar och för underlåtenhet att meddela ett beslut i en fråga om utlämnande av handlingar. Byggnadsnämnden kritiseras för sin handläggning av framställningar att få ut allmänna handlingar.

Anmälan

Tobias H. och Anita H. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Tekniska nämnden i Danderyds kommun och Byggnadsnämnden i Danderyds kommun. I huvudsak rörde klagomålen handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar och bristande diarieföring. Makarna uppgav bl.a. följande.

De hade fått en skrivelse, daterad den 3 oktober 2011, från en handläggare vid tekniska kontoret där de uppmanades att före den 3 november samma år av trafiksäkerhetsskäl beskära en tujahäck. I skrivelsen uppgav handläggaren att ett platsbesök skett på deras fastighet den 29 september 2011. Makarna upplystes även om att ärendet skulle överlämnas till byggnadsnämnden för ingripande om växtligheten inte togs bort. Med anledning av skrivelsen begärde makarna ut handlingar rörande deras fastighet från tekniska kontoret och miljö- och stadsbyggnadskontoret. Bland annat hade Tobias H. i ett e-brev till miljö- och stadsbyggnadskontoret den 4 oktober 2011 skrivit att han ville få ut kopior av underlag och beslut rörande en expropriation av en del av deras fastighet. De antog att expropriationen hade ägt rum år 1961. Anita H. hade samma dag i ett e-brev till en handläggare vid tekniska kontoret

bl.a. begärt att handläggaren omedelbart skulle skicka makarna sin dokumentation av ett tidigare platsbesök på deras fastighet i maj 2009. Den 5 oktober 2011 skrev Anita H. till tekniska kontoret att hon ville ha ut samtliga handlingar i ärendet från år 2009 samt kopior av samtliga handlingar i ”det ärende som ska finnas skapat den 29/9 2011”. Den 10 oktober 2011 skrev Tobias H. till den tf. tekniska direktören vid tekniska kontoret och begärde samtliga dokument i ”ärendet … från 2009-05”. Denne svarade samma dag att han skulle kontrollera vad som fanns arkiverat i ärendet. Trots att de påminde miljö- och stadsbyggnadskontoret den 2 november 2011 om sin begäran hade de vid tiden för JO-anmälan (mars 2012) inte fått några handlingar. På förfrågan fick de vidare reda på att handläggningen hos tekniska kontoret inte registrerats på annat sätt än genom en kort notering i ett öppet ärende från år 2003, som avsåg en helt annan gata i Danderyds kommun.

Utredning

Diariekort från tekniska nämnden, skrivelser och utskrifter av e-brevväxling mellan makarna H. och olika tjänstemän på kontoren fanns fogat till anmälan. Diariekort jämte samtliga handlingar i det ärende hos byggnadsnämnden som rörde makarna H:s fastighet och sikthindrande växtlighet inhämtades.

Tekniska nämnden

Vid granskning av handlingarna framkom bl.a. följande. Hos tekniska nämnden fanns endast ett ärende där makarna H:s fastighet fanns omnämnd. Det var ett ärende från år 2003 där sammanlagt fyra handlingar registrerats, samtliga gällande häckbeskärning på olika fastigheter. De två första handlingarna var från åren 2002 och 2003. Härefter hade en handling rörande en häck på en annan fastighet i Danderyds kommun registrerats den 1 november 2011. Slutligen fanns en notering från den 7 november 2011, där det antecknades att Tobias H:s ärende var överfört till byggnadsnämnden. Skrivelsen från den 3 oktober 2011 var, såvitt framgick, inte diarieförd hos tekniska nämnden.

Ärendet remitterades till Tekniska nämnden i Danderyds kommun som anmodades att lämna upplysningar om handläggningen av de framställningar om utlämnande av allmänna handlingar som gjorts till tekniska kontoret under år 2011 och om klagomålet på bristande dokumentation av ärendet nämnda år. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur skrivelsen från tekniska kontoret till Tobias H. den 3 oktober 2011 registrerats.

Tekniska nämnden beslutade den 13 juni 2012 att lämna ordföranden Carina Erlandssons yttrande som remissvar enligt följande (bilagorna här utelämnade).

Bakgrund

Tekniska nämnden vill inledningsvis beskriva ansvarsfördelningen mellan tekniska nämnden och byggnadsnämnden i nu aktuellt ärende.

Tekniska nämnden förvaltar bland annat gator, vägar, parker och övriga allmänna platser inom kommunen. I fullgörandet av sina uppgifter ska nämnden främja trafiksäkerheten i kommunen genom att genomföra för-

bättringar i den fysiska trafikmiljön samt verka för allmän informations-, utbildnings- och kampanjverksamhet, se § l tekniska nämndens reglemente, bilaga l.

Byggnadsnämnden fullgör bland annat de uppgifter som enligt lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom plan- och byggväsendet, se byggnadsnämndens reglemente, bilaga 2. Det innebär att det är byggnadsnämnden som handlägger ärenden om siktskymmande växtlighet som kan äventyra trafiksäkerheten och som har mandat att meddela ett åtgärdsföreläggande, se 8 kap 15 § samt 11 kap 19 § plan- och bygglagen (2010:900).

Tekniska kontoret, som lyder under tekniska nämnden, har således en rådgivande roll i ärenden som rör häckklippning på fastighet för upprätthållande av trafiksäkerhet och framkomlighet. Om en kommuninnevånare inte följer tekniska kontorets råd och rekommendation så överlämnar tekniska kontoret ärendet till byggnadsnämnden för handläggning och eventuell åtgärd.

Tekniska kontorets utredning

Anläggningsförvaltare Carina Lejon Dahlbom (CLD) har anfört följande om sakomständigheterna i ärendet.

I maj 2009 mottog tekniska kontoret per telefon klagomål på en hög häck som var trafikfarlig i korsningen [...]. CLD konstaterade efter att ha varit på plats att häcken är något för hög och trafikfarlig. CLD lämnade därför broschyren ”Klipp häcken innan det händer något...!” i brevlådan på adressen [...] med vidhängande visitkort, se bilaga 3. Anita H. tog då kontakt för möte på plats då de var osäkra på hur de skulle klippa häcken. Vid detta möte med Tobias H. kom de överens om att häcken skulle hållas på befintlig höjd. Då skulle trafiksäkerheten vara tillfyllest. Därmed trodde CLD att ärendet var klart varför inga anteckningar från mötet är dokumenterade.

I september 2011 fick CLD ett flertal samtal från allmänheten om att tujahäcken på fastigheten [...] vuxit sig mycket högre och var trafikfarlig. Efter att ha varit på plats konstaterades att häcken var mycket högre än vad CLD och H. hade kommit överens om år 2009. Den 3 oktober 2011 skickade CLD därför ett standardbrev till Tobias H. med uppmaning att klippa häcken före den 3 november 2011. Om inte detta skulle ske skulle ärendet överlämnas till byggnadsnämnden för ingripande. Ärendet överlämnades sedermera till stadsbyggnadskontoret för vidare handläggning. Brevet daterat den 3 oktober 2011 diarieförde CLD aldrig.

I Anita H:s begäran att ta del av samtliga handlingar i ärendet, som inkom per mejl den 5 oktober 2011 till funktionsbrevlådan på tekniska kontoret står det att ”vid förfrågan hos handläggaren har vi nekats att se handlingarna”. CLD uppger att hon muntligen till H. sagt att det inte finns några handlingar att få och menade med det att det från 2009 inte finns några handlingar samt att det brev som skickades den 3 oktober 2011 hade de ju redan fått.

Registrator Marie Tick (Tick) har anfört följande om sakomständigheterna i ärendet.

Ticks första kontakt med Anita H. skedde då H. den 5 oktober 2011 skickade ett mejl till funktionsbrevlådan för tekniska kontoret och begärde ut ett ärende registrerat under maj 2009 med CLD som ansvarig handläggare. H. skriver följande i sitt mejl:

> Jag behöver snarast en kopia av allt som handläggaren skrivit samt eventuella övriga dokument i ärendet. Diarienummer eller liknande har aldrig kommunicerats till oss och vid förfrågan hos handläggaren har vi nekats att se handlingarna. Vidare önskar jag kopior av samtliga handlingar som finns i det ärende som ska finnas skapat 29/9 2011.

Tick söker i diariet men hittar ingenting som överensstämmer med H:s beskrivning. På grund av avsaknaden av ett diarienummer och det faktum att Anita H. uppgett att hon vid förfrågan hos handläggaren tidigare har nekats att se handlingarna söker Tick omedelbart CLD som dock inte är på plats. Tick, som skulle på en längre utlandssemester dagen därpå, vidarebefordrade frågan till handläggaren då hon uppfattar det som att de begärda handlingarna kunde återfinnas där. Tick gjorde inte någon tjänsteanteckning om detta.

Måndagen den 7 november 2011 kommer CLD till registraturen och ber Tick att leta efter ett äldre ärende som handlar om att klippa häcken i en korsning för att kunna samla likartade ärenden under samma diarienummer och för att följa utvecklingen under en längre tid. Registratorn gör enligt hennes önskemål och CLD väljer ut ärende ”Beskärning av växtlighet i korsningen [...]” TN 2003/0147, samt ber Tick göra noteringen ”Ärendet är överfört till byggnadsnämnden” samt ber henne att sända en skrivelse till Tobias H. (aktbilaga 9 i JO:s ärende) med samma innebörd vilket Tick gör enligt önskemål.

Olle Wallin (OW) var under perioden 2011-09-01 och 2012-01-22 tf teknisk direktör. OW har anfört följande vad gäller sakomständigheterna i ärendet.

Efter telefonkontakt den 5 oktober 2011, vidarebefordrar Tobias H. korrespondensen (aktbilaga 4 i JO:s ärende) till OW. OW svarar på sakfrågan, men inte på begäran att ta del av allmänna handlingar. Vid den tidigare telefonkontakten informerade OW H. att handlingar i ärenden som rör rutinartad rådgivning avseende häckar inte alltid diarieförs och arkiveras.

Den 10 oktober 2011 mailar Tobias H. till OW och begär kopior av samtliga dokument från ärendet i samma fråga från maj 2009. Han vill även ha en redogörelse för hur placeringen av deras häck skiljer sig från illustrationen i broschyren ”Klipp häcken innan det händer något...!”

Samma dag svarar OW Tobias H. att han skulle kontrollera vad som finns arkiverat i ärendet. OW kontrollerar med CLD som uppger att inga handlingar finns arkiverade och att Tobias H. har fått besked om detta.

Tekniska nämndens bedömning

Bristande dokumentation

Eftersom tekniska kontoret i den typ av ärenden som det nu är fråga om endast agerar som ett rådgivande organ och handläggarna har omfattande kontakt med allmänheten, kan det stundtals vara svårt för handläggarna att avgöra om en fråga får en sådan dignitet att handläggaren bör öppna upp ett ärende för att dokumentera vad som har hänt i ärendet.

I detta fall konstaterar tekniska nämnden att handläggaren borde ha dokumenterat vad som kom överens mellan henne och H. vid besök på plats i maj 2009. Klagomål hade riktats mot H:s häck från tredje man och det är rimligt att anta att H. uppfattade att CLD hade mandat att besluta om häcken stred mot de kommunala bestämmelserna eller inte och därför hade ett befogat intresse av att få detta dokumenterat. Tekniska kontoret har, för att undvika att detta upprepas, bestämt att en tjänsteanteckning med notering om datum, uppgift om närvarande och vad som beslutades/diskuterades hädanefter bör upprättas efter ett platsbesök.

Tekniska nämnden gör vidare bedömningen att handläggaren borde ha öppnat ett ärende under 2011 när nya klagomål inkom till tekniska kontoret och diarieförts sitt brev, daterat den 3 oktober 2011, i ärendet tillsammans med övrig dokumentation från platsbesök 2011, mejlkonversation m.m. innan ärendet överlämnades till byggnadsnämnden för eventuell åtgärd.

Handläggning av begäran om att utfå allmän handling

Av utredningen i ärendet framgår att den handling som H. begärt att få ta del av från 2009 (anteckningar från platsbesök i maj 2009) aldrig har upprättats och därför fanns det inte någon handling att lämna ut. Enligt handläggaren har hon muntligen upplyst H. om att det inte finns några handlingar från 2009.

Det brev som handläggare översänt till H., daterat den 3 oktober 2011, och som således blev allmän handling i och med expedieringen, har aldrig överlämnats till registratorn för diarieföring. Mot bakgrund av skrivelsens karaktär borde, som konstaterats ovan, ett ärende ha öppnats av handläggaren och diarieförts i ärendet. Eftersom detta inte har skett kunde således registratorn inte återfinna denna eller övriga handlingar i ärendet varför det var korrekt av registratorn att överlämna begäran till handläggaren då det var rimligt att anta att handlingarna fanns hos denne.

Omständigheten att registratorn dagen därpå gick på en längre ledighet innebar att registratorn tyvärr inte kunde följa upp den vidare handläggningen. Handläggaren borde omedelbart ha meddelat H. vilka allmänna handlingar som fanns och översänt kopia av dessa.

De handlingar som H. begärt ut från 1961 har H. begärt ut från stadsbyggnadskontoret, se H:s anmälan (aktbilaga 3 och 5 i JO:s ärende).

Bedömning och åtgärd

Det är uppenbart att tekniska kontoret i förevarande ärende har brustit i såväl sin dokumentationsplikt, diarieföring samt mot skyndsamhetskravet vid en begäran om utfående av allmän handling. Tekniska kontoret har redan vidtagit åtgärder genom att förtydliga dokumentationskraven vid ett platsbesök. Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen av detta ärende kommer tekniska kontoret dessutom att snarast se över sina rutiner för dokumentation, diarieföring och registrering och kommunicera dessa vid möten inom kontoret. Vid tekniska kontoret finns många nyanställda varför kontoret även ser att det finns ett behov av relevant utbildning inom förvaltningsrättens område.

Byggnadsnämnden

Vid granskning av handlingarna framkom bl.a. följande. Ett ärende hade registrerats hos byggnadsnämnden i oktober 2011. Den första registrerade handlingen var en utgående skrivelse den 25 oktober 2011 där Tobias H. informerades om att miljö- och stadsbyggnadskontoret skulle föreslå byggnadsnämnden att förelägga makarna att klippa sin tujahäck vid vite. Till skrivelsen fogades den skriftliga uppmaningen, daterad den 3 oktober 2011, från handläggaren på tekniska kontoret till Tobias H. I ett svar till miljö- och stadsbyggnadskontoret den 2 november 2011 angav makarna bl.a. att de tidigare begärt ut samtliga handlingar i ärendet ”per 2009-5” både muntligen och skriftligen, samt att de ännu inte fått några handlingar. De uppgav vidare att de även begärt ut handlingarna i det aktuella ärendet utan att få några handlingar samt handlingar i ”ärendet från 1961”. De undrade vidare, i slutet av skrivelsen, hur länge de skulle behöva vänta på handlingarna.

Ärendet remitterades till Byggnadsnämnden i Danderyds kommun som anmodades att lämna upplysningar om handläggningen av de framställningar om utlämnande av allmänna handlingar som gjorts till miljö- och stadsbyggnadskontoret den 4 oktober 2011 och den 2 november 2011.

Byggnadsnämnden lämnade den 21 juni 2012, genom ordföranden Kristin Eriksson, följande remissvar.

Bakgrund

– – –

I Danderyds kommun är det Tekniska nämnden som ansvarar för trafiksäkerheten i kommunen och därmed handlägger tekniska kontoret ärenden som har att göra med siktskymmande växtlighet då det handlar om trafiksäkerhet. Ärendet har pågått hos tekniska kontoret sedan 2009.

I slutet av 2011 inkom en muntlig anmälan från tekniska kontoret till byggnadsnämnden med begäran om ingripande enligt plan- och bygglagen. Tekniska kontoret angav att på fastigheten finns siktskymmande växtlighet som är fara för trafiksäkerheten.

Ärendet behandlades av byggnadsnämnden den 2012-04-03. Efter besök på plats av några ledamöter från byggnadsnämnden fann byggnadsnämnden att det inte fanns fog för ingripande enligt plan- och bygglagen. Ärendet avskrevs från vidare handläggning. Byggnadsnämndens beslut expedierades till Tobias H. och Anita H. 2012-04-18. I ärendet förelåg ett tjänsteutlåtande daterat 2012-03-16. I utlåtandet förklaras att ärendet påbörjades i maj 2009, varför den gamla plan- och bygglagen (1987:10) ska tillämpas. Fastighetsägarna hänvisar till kapitel i plan- och bygglagen som trädde i kraft 2011-05-02. Vidare utförde kommunens mätningsavdelning inmätning av fastighetsgräns, kantstenshörn och häck för att ha ett riktigt underlag för inmätning av sikttriangel.

Byggnadsnämndens bedömning

Av handlingarna framgår att stadsbyggnadskontoret uppmanade fastighetsägaren, helt i enlighet med tekniska kontorets broschyr, att växtligheten skulle tas bort till en sträcka på 10 meter åt vardera hållet räknat från kantstenshörn. Något annat besked än det som tillämpas i kommunen har inte getts till fastighetsägarna från kontorets sida.

Byggnadsnämnden konstaterar att kritiken från fastighetsägarnas sida vad gäller handlingar om exproprieringen är befogad. Någon förrättning för att reglera hörnavskärningen har dock inte genomförts. Därför finns inte de efterfrågade handlingarna enligt bilaga 2. En sådan markreglering borde ha begärts av tekniska kontoret vilket inte har skett.

Att utredningen för att ta fram de begärda handlingarna tog tid kan dels förklaras med att någon fastighetsreglering avseende hörnavskärningen aldrig har skett för [...], dels att miljö- och stadsbyggnadskontoret har haft en hög arbetsbelastning.

Byggnadsnämnden beklagar att sökanden har behövt vänta på besked om att de begärda handlingarna saknas. Enligt Byggnadsnämnden borde en fastighetsreglering avseende hörnavskärningen ha genomförts innan ianspråktagandet av tomthörnan tillhörande [...].

I övrigt har handläggningstiden för ärendet i sin helhet varit normal med hänsyn till ärendets komplicerade karaktär.

Tobias H. och Anita H. yttrade sig över remissvaren, varvid de bl.a. gjorde gällande att de inte fått något muntligt besked från handläggaren vid tekniska kontoret, samt framförde ytterligare klagomål.

I ett beslut den 28 maj 2013 anförde *JO Lindström* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska en allmän handling, som får lämnas ut, på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas på stället utan avgift. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som har rätt att ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att ta ställning till om handlingen är allmän och offentlig, eller framställningen omfattar ett omfattande material.

Om en framställning om att få ut en allmän handling inte kan tillmötesgås fullt ut, ska den som begär handlingen underrättas om detta. Enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska han också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att det krävs ett beslut av myndigheten för att ett avgörande ska kunna överklagas. Om den enskilde begär att få ta del av en handling som inte existerar hos myndigheten, ska den enskilde omgående informeras om att handlingen inte finns. Om den enskilde trots det vidhåller sin framställning om att få ta del av handlingen, bör myndigheten normalt meddela ett avslagsbeslut och lämna en överklagandehänvisning.

För att offentlighetsprincipen praktiskt sett ska kunna fungera på det sätt som är avsett i TF har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i varje fall så ordnade att det går att konstatera vilka allmänna handlingar som finns. Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en myndighet därför registreras utan dröjsmål. Allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller behöver dock inte registreras om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in eller upprättats. Undantag från dessa krav gäller endast om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar ska alltså fylla bl.a. den funktionen att allmänheten därigenom kan få reda på vilka handlingar som finns hos en myndighet och att myndigheten snabbt kan hitta en handling när någon begär att få se den. Detta kan i vissa fall innebära krav på längre gående registreringsåtgärder eller andra åtgärder än vad som är motiverat från rent administrativa utgångspunkter (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, 1 januari 2013, Zeteo, kommentaren till 5 kap. 1 §).

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet rör myndighetsutövning mot någon enskild. Med sådana uppgifter avses till exempel muntliga uppgifter och vad som iakttas vid besiktningar. Enligt paragrafen ska uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas. Också uppgifter som rör ärendets yttre gång bör antecknas (se t.ex. JO 2007/2008 s. 377). Dokumentationsskyldigheten har bl.a. till syfte att säkerställa att handlägg-

ningen av ett ärende kan överblickas och att trygga en parts rätt att få ta del av uppgifterna. Den är alltså en förutsättning för insyn och kontroll av verksamheten från både parters, allmänhetens och tillsynsmyndigheters sida.

Bedömning

Tekniska nämndens förberedande handläggning

I ärendet är det fråga om handläggning som kan utmynna i att byggnadsnämnden förelägger fastighetsägaren vid vite att beskära sin häck. Det är således fråga om myndighetsutövning mot enskild. Det innebär att reglerna i 15 § FL om skyldighet att dokumentera uppgifter gäller även när det är personal som arbetar vid tekniska nämnden som utför det förberedande arbetet.

Kritik mot tekniska nämnden

Förutom en anteckning om själva överlämnandet av frågan till byggnadsnämnden saknas emellertid helt dokumentation av den beredning som skett hos tekniska nämnden. Tekniska nämnden borde ha dokumenterat sitt platsbesök på makarna H:s fastighet i september 2011 samt de muntliga klagomål från allmänheten som enligt remissvaret inkommit till kontoret samma år. Nämnden förtjänar kritik för sin bristande dokumentation i ärendet.

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen är det bara handlingar som omfattas av sekretess som myndigheten behöver registrera. I annat fall räcker det att handlingarna hålls ordnade. De handlingar som makarna ville ha, t.ex. e-postväxlingen, hade inte registrerats hos tekniska nämnden. Det som har framkommit visar att handlingarna inte heller hållits ordnade på ett tillfredsställande sätt. Mot denna bakgrund kan tekniska nämnden inte heller i denna del undgå kritik.

Den 4 och 5 oktober 2011 begärde Anita H. att få ut dokumentation från kontorets platsbesök i maj 2009 samt övriga handlingar i det ärendet, liksom övriga handlingar i det ärende hon antog hade inletts vid tekniska nämnden i september 2011. Av tekniska nämndens yttrande framgår att det av olika skäl alltså inte fanns eller kunde påträffas några sådana handlingar. Enligt nämndens yttrande till JO hade handläggaren muntligt meddelat anmälarna detta. Det förekommer emellertid motstridiga uppgifter om vilken information som muntligen lämnats i denna del till makarna H. och det framstår inte som meningsfullt gå vidare i den saken. Det kan dock konstateras att makarna H. den 10 oktober 2011 återkom till den tf. tekniska direktören vid tekniska kontoret gällande handlingarna och vidhöll sin begäran. Detta borde ha föranlett tekniska nämnden att meddela ett överklagbart beslut i frågan. Nämnden ska kritiseras för att så inte gjordes.

Byggnadsnämnden

Den 4 oktober 2011 begärde Tobias H. hos stadsbyggnadskontoret att få ut vissa handlingar vilka hänförde sig till en expropriation som han antog hade ägt rum på sextiotalet. Av byggnadsnämndens remissvar framgår att någon expropriation inte hade skett och att några sådana handlingar alltså inte fanns

hos nämnden. Byggnadsnämnden borde skyndsamt ha informerat Tobias H. om detta förhållande och om hans rätt till ett beslut av myndigheten.

Makarna H. begärde dessutom i en skrivelse den 2 november 2011 till stadsbyggnadskontoret, med angivande av diarienummer, att få ut samtliga handlingar i det ärende som vid denna tidpunkt existerade hos byggnadsnämnden samt handlingarna i det ärende som makarna trodde hade inletts i maj 2009. Byggnadsnämnden borde här skyndsamt ha lämnat ut de handlingar som vid denna tidpunkt registrerats i ärendet samt, i de avseenden makarnas begäran inte kunde tillgodoses fullt ut, ha informerat makarna om detta samt om deras rätt till ett beslut.

Byggnadsnämndens handläggning av makarna H:s framställningar om att få ut allmänna handlingar har alltså brustit och för detta förtjänar nämnden kritik.

Utöver dessa uttalanden ger det som framkommit inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något ytterligare uttalande från min sida.

BILAGA 1

Ärendestatistiken 2012/13

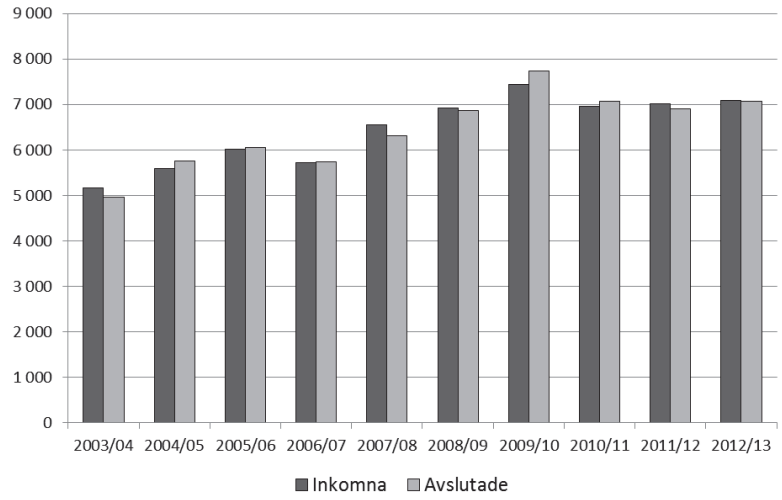
Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden 1.7.1999–30.6.2013

År	Klagomåls-ärenden	Initiativ och inspektioner	Lagstiftnings-remisser	Summa
1999/2000	4 579	113	47	4 739
2000/01	4 437	133	74	4 644
2001/02	4 374	111	89	4 574
2002/03	5 051	95	80	5 226
2003/04	4 973	100	101	5 174
2004/05	5 433	52	110	5 595
2005/06	5 804	89	115	6 008
2006/07	5 530	91	90	5 711
2007/08	6 356	73	121	6 550
2008/09	6 730	67	121	6 918
2009/10	7 350	46	48	7 444
2010/11	6 816	36	102	6 954
2011/12	6 817	98	98	7 013
2012/13	6 872	93	132	7 097

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

	Nya ärenden				Avslutade ärenden			
Månad	**Tillsyn**	**Remisser**	**Summa**	**Månad**	**Tillsyn**	**Remisser**	**Summa**	**Balans**
Juli	450	13	463	Juli	246	6	252	1 193
Augusti	611	5	616	Augusti	598	4	602	1 207
September	545	12	557	September	589	11	600	1 164
Oktober	634	10	644	Oktober	647	20	667	1 141
November	608	8	616	November	644	13	657	1 100
December	417	16	433	December	399	13	412	1 121
Januari	621	5	626	Januari	634	6	640	1 107
Februari	633	13	646	Februari	566	7	573	1 180
Mars	621	13	634	Mars	710	12	722	1 092
April	604	9	613	April	618	14	632	1 073
Maj	679	11	690	Maj	653	10	663	1 100
Juni	542	17	559	Juni	635	13	648	1 011
Summa	**6 965**	**132**	**7 097**	**Summa**	**6 939**	**129**	**7 068**	

Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren



Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2012–den 30 juni 2013 avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

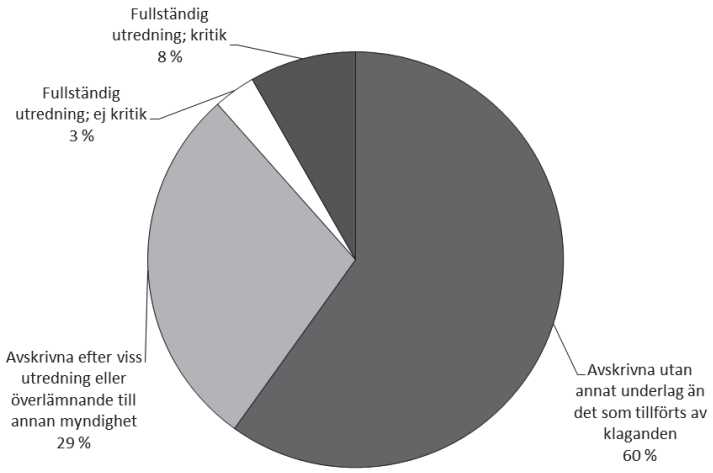
Sakområde	**Avgjorda utan anledning till kritik**	**Erinran eller annan kritik**	**Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd**	**Summa**
Allmänna domstolar	0	9	0	9
Förvaltningsdomstolar	0	6	0	6
Åklagarväsendet	0	3	0	3
Tullväsendet	0	1	0	1
Polisväsendet	15	6	0	21
Kriminalvård	10	14	0	24
Överförmyndarväsendet	0	1	0	1
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	8	11	0	19
Hälso- och sjukvård	0	4	0	4
Socialförsäkring	1	5	0	6
Arbetsmarknad	0	1	0	1
Plan- och byggnadsväsendet	0	3	0	3
Skolväsendet	0	1	0	1
Utlänningsärenden	1	3	0	4
Summa ärenden	**35**	**68**	**0**	**103**

Tablå över utgången i de klagomålsärenden som avgjorts under tiden den 1 juli 2012–den 30 juni 2013

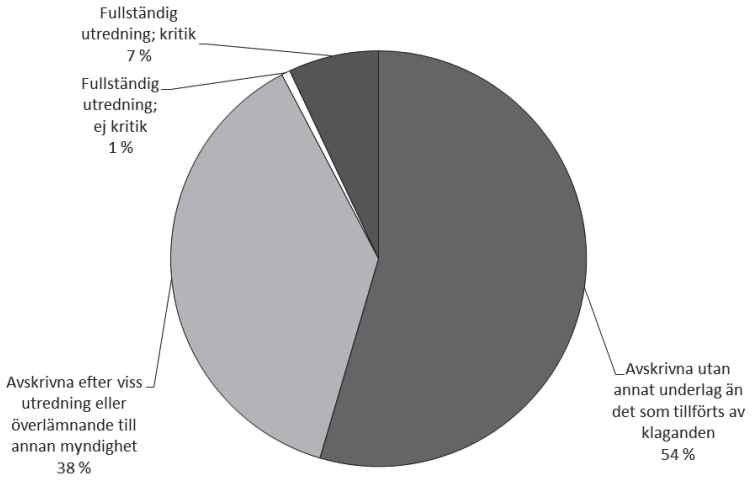
Sakområde	**Avvisning eller avgörande utan särskild utredning**	**Överlämnande enligt 18 § i instruktionen**	**Avgjorda efter utredning; ingen kritik**	**Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden**	**Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd**	**Förundersökning; ej åtal**	**Vägledande uttalanden; ej kritik**	**Rättelse vidtagen under JO:s utredning**	**Summa ärenden**
Allm. domstolar	155	1	185	15					356
Förvaltningsdomstolar	46		52	10					108
Åklagarväsendet	124		61	13					198
Polisväsendet	451	14	247	42					754
Tullväsendet	5		9						14
Försvarsmakten	12		4	2					18
Kriminalvård	582		348	119			1		1 050
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	715	5	323	69					1 112
Hälso- och sjukvård	205	1	76	12					294
Socialförsäkring	243		73	52					368
Arbetsmarknad	94		64	5					163
Plan- och byggnadsväsendet	98		73	19					190
Exekutionsväsendet	69		74	5					148
Kommunal självstyrelse	82		9	2					93
Kommunikationsväsendet, färdtjänst	216		72	6					294
Beskattning, folkbokföring	120		38	8					166
Utbildning, forskning, studiestöd	179	8	75	13					275
Kultur	16		5						21
Överförmyndarväsendet	19		36	5					60
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	129		73	13					215
Utlänningsärenden	94	1	101	16					212
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	25		8	1					34
Bostadsväsendet	5		1	1					7

Tjänstemannaärenden	65		5	2					72
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	188	3	103	83		1			378
Riksdags- samt utrikes-förvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	8		4						12
Övrig förvaltning	80		33	3					116
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	108								108
Summa ärenden	**4 133**	**33**	**2 152**	**516**	**0**	**1**	**1**	**0**	**6 836**

Besluten i tillsynsärenden[1] inom hela tillsynsområdet, utom NPM: totalt 6 900 beslut

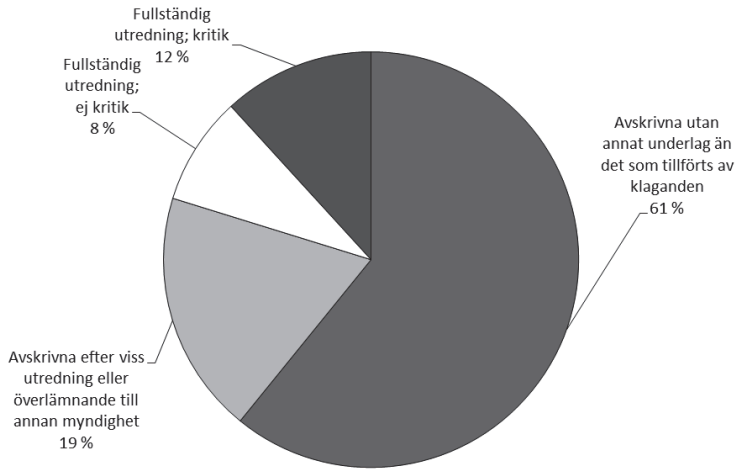


Besluten inom ansvarsområde 1: totalt 1 637 beslut. Omfattar bl.a. domstolar, Kronofogden samt plan- och byggnadsväsendet

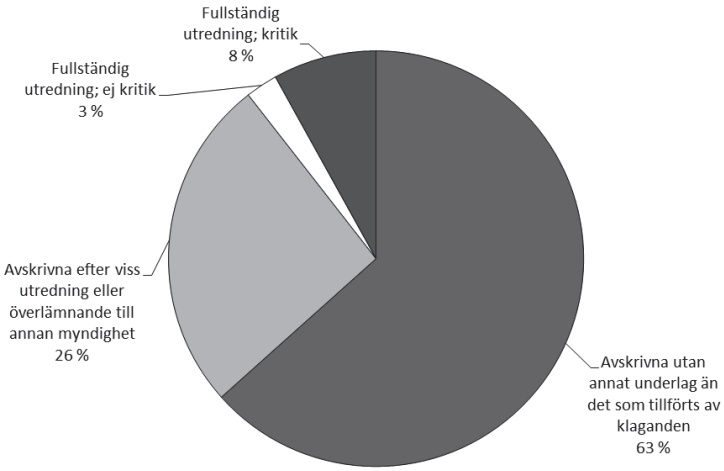


[1] Ärenden som rubriceras *Ej utredning* har gjorts till föremål för en rättslig bedömning på i huvudsak det underlag som redovisas i anmälan. Med *Viss utredning* avses att visst underlag inhämtats rörande ärendet, t.ex. genom att en akt infordrats och granskats eller genom att en kontroll via telefon gjorts hos berörd myndighet. *Fullständig utredning* innebär normalt att anmälan remitteras till den myndighet som anmälts med anmodan om att en utredning och bedömning redovisas till JO.

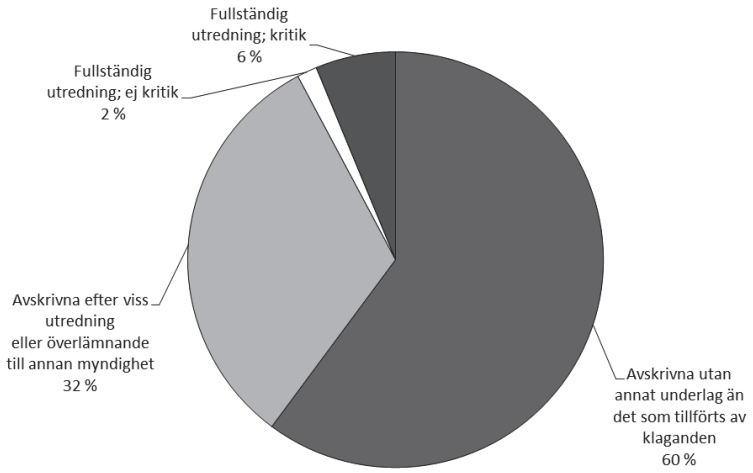
Beslut inom ansvarsområde 2: totalt 1 671 beslut. Omfattar bl.a. Kriminalvården och socialförsäkringar



Besluten inom ansvarsområde 3: total 1 923 beslut. Omfattar bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård och skolan



Besluten inom ansvarsområde 4: totalt 1 669 beslut. Omfattar bl.a. åklagarväsendet, polisväsendet och utlänningsärenden



BILAGA 2

Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.

Riksdagens ombudsmän har besvarat 129 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Fura har handlagt remisser från

1) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:19) Nationella patent på engelska?
2) Socialdepartementet om Pensionsmyndighetens framställning om ändringar i vissa av socialförsäkringsbalkens bestämmelser samt i förordning (1962:521) om frivillig pensionsförsäkring hos Pensionsmyndigheten
3) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2012:30) Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen
4) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2012:29) Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid
5) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2012:53) AP-fonderna i pensionssystemet – en effektivare förvaltning av pensionsreserven
6) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2012:57) Graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön
7) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2012:83) Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB
8) Socialdepartementet om departementspromemorian (S2013/2222SF) Vissa regelförenklingsfrågor inom socialförsäkringsområdet m.m.
9) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2012:84) Näringsförbud – tillsyn och effektivitet
10) Justitiedepartementet om EU-kommissionens förslag till ändringar i EU:s varumärkessystem (Ju2010/3278/L3)
11) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:27) Ett teknikoberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning
12) Socialdepartementet om departementspromemorian (S2013/3257/FST) Nya åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen
13) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2013:22) Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium
14) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:85) Avlyssning mot grova vapenbrott?
15) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2013:7) Skärpningar i vapenlagstiftningen
16) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2013:34) Den nya polisorganisationen – kompletterande författningsändringar
17) Justitiedepartementet om promemorian (Ju2011/4074/Å) Inspelning av förhör under förundersökningen

JO Axberger har handlagt remisser från

1) Justitiedepartementet om promemorian (Ju2012/4761/L4) En ny tidsbegränsad vapenamnesti
2) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:13) En sammanhållen svensk polis
3) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2012:11) Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel
4) Finansdepartementet om betänkandet (SOU: 2012:30) Vital kommunal demokrati
5) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2012:17) Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen samt borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd
6) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:28) Genomförande av blåkortsdirektivet
7) Justitiedepartementet om utkastet till lagrådsremissen Dataskydd vid europeiskt polissamarbete och straffrättsligt samarbete
8) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2012:35) Behöriga företrädare för myndigheter
9) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2012:40) Förlängd försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar
10) Justitiedepartementet om promemorian (Ju2012/5900/L6) Sekretess i det internationella samarbetet
11) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:44) Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott
12) Näringsdepartementet om promemorian (Ds 2012:47) Ett gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott. Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/82/EU
13) Riksdagsförvaltningen om promemorian (Dnr 227-2012/13) Förslag om reglering av Partibidragsnämnden
14) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:57) Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar
15) Utrikesdepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:41) Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter
16) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:35) Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap
17) Riksdagen om promemorian (Dnr 049-780-2011/12) Budgetpropositionen ett valår m.m.
18) Statsrådsberedningen om departementspromemorian (SB2012/7650/EU-kansliet) Godkännande av ett irländskt protokoll som ska fogas till EU-fördraget och EUF-fördraget
19) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2012:52) Sveriges tillträde till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet samt vissa frågor om kontaktförbud avseende gemensam bostad

20) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2012:45) Genomförande av EU:s direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi
21) Justitiedepartementet om Yttrandefrihetskommitténs slutbetänkande (SOU 2012:55)
22) Riksdagsförvaltningen om förslag om omställningsstöd för riksdagsledamöter (1136-2012/13)
23) Justitiedepartementet om promemorian (Ju2013/1114/Å) om fortsatt giltighet av de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel
24) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:77) En tydligare organisation för Säkerhetspolisen
25) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:78) En sammanhållen svensk polis – följdändringar i författningar
26) Justitiedepartementet om utkast till lagrådsremiss (Ju2002/7754/L5) Lag om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser
27) Justitiedepartementet om utkast till lagrådsremiss (Ju2013/1464/L6) Sekretess i det internationella samarbetet
28) Näringsdepartementet om promemorian Privat rekryterings- och förmedlingsverksamhet för sjömän

JO Wiklund har handlagt remisser från

1) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2012:20) Inspektion för vård och omsorg – en ny effektiv tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst
2) Socialstyrelsen om förslag till föreskrifter och allmänna råd om tandvård för personer med vissa sjukdomar eller funktionsnedsättningar (Socialstyrelsens dnr 22501/2011)
3) Socialstyrelsen om ett förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om lex Maria (Socialstyrelsens dnr 6.1-34035/2012)
4) Kulturdepartementet om delbetänkandet (SOU 2012:23) Mindre våld för pengarna m.m.
5) Utbildningsdepartementet om slutbetänkandet (SOU 2012:24) Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning
6) Socialdepartementet om slutbetänkandet (SOU 2012:33) Gör det enklare!
7) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:21) Ny myndighet för infrastrukturfrågor för vård och apotek
8) Socialdepartementet om förslag (S2012/5091/FS) till Europaparlamentets och rådets förordning om kliniska prövningar av humanläkemedel och om upphävande av direktiv 2001/20/EG
9) Kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2012:37) Kulturmiljöarbete i en ny tid
10) Utbildningsdepartementet om promemorian (U2012/4904/S) Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet

11) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2012:26) Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m.
12) Socialdepartementet om (S2012/6026/FST) Förslag till höjt fribelopp för barns och skolungdomars arbetsinkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd
13) Socialdepartementet om (S2012/6704/FS) Förslag till nya EU-rättsakter avseende medicintekniska produkter och medicintekniska produkter för in-vitrodiagnostik
14) Socialdepartementet om delbetänkandet (SOU 2012:42) Bättre behörighetskontroll
15) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:36) Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd
16) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2012:17) Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd
17) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:49) En mer samlad myndighetsstruktur inom folkhälsoområdet
18) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:46) Avskaffande av steriliseringskrav som villkor för ändrad könstillhörighet
19) Socialdepartementet om delbetänkandet (SOU 2012:75) Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden
20) Utbildningsdepartementet om promemorian (U2012/6626/S) Fritidspedagogers, speciallärares och specialpedagogers behörighet att undervisa m.m.
21) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:56) Genomförande av ändringsdirektivet 2012/26/EU avseende säkerhetsövervakning av läkemedel
22) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:4) Fysioterapeut – ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster
23) Utbildningsdepartementet om promemoria (U2013/527/F) med utkast till lagrådsremiss Register för viss forskning
24) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:7) Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m.
25) Utbildningsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:6) Utbildning för nyanlända elever, Mottagande och skolgång
26) Utbildningsdepartementet om delbetänkandet (SOU 2013:13) Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun
27) Utbildningsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:23) Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner
28) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2012:76) Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning
29) Socialdepartementet om delbetänkandet (SOU 2013:2) Patientlag
30) Kulturdepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:43) Olovlig hantering av avkodningsutrustning

JO Lindström har handlagt remisser från

1) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2012:22) om Europarådskonventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål; Tillträde till det andra tilläggsprotokollet
2) Näringsdepartementet om promemorian (N2012/4423/RS) Ändring i fartygssäkerhetslagen (2003:364) – överlåtelse av uppgiften att utfärda certifikat
3) Miljödepartementet om promemorian (M2012/1824/R) om flyttning av båtar och skrotbåtar
4) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:49) Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden
5) Landsbygdsdepartementet om promemorian (Ds 2012:29) En gemensam inlämningsfunktion för skogsägare
6) Näringsdepartementet om förslaget (N2012/4669/TE) till ändring i trafikförordningen avseende höjd högsta tillåten hastighet för buss
7) Landsbygdsdepartementet om Förslag (L2012/1696) till nationell tillämpning av EU:s timmerförordning
8) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2012:32) Internationella avvecklingsmekanismen för FN:s brottmålstribunaler
9) Justitiedepartementet om Brottsskadelagsutredningens betänkande (SOU 2012:26) En ny brottsskadelag
10) Näringsdepartementet om promemorian (Ds 2012:7) Fordonsrelaterade skulder
11) Näringsdepartementet om promemorian (N2012/4423/RS) Ändring i fartygssäkerhetslagen (2003:364)
12) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2012:33) Ändringar med anledning av förordningen (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter
13) Finansdepartementet om (Fi 2012/3343) Kontrolluppgift om omkostnadsbelopp vid avyttring av delägarrätter och fordringsrätter m.m. – hemställan om lagändring
14) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2012:52) Bostadstaxering – avveckling eller förenkling (såvitt avser förslaget om förenkling av fastighetstaxeringen)
15) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2012:60) Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem
16) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:34) Nya påföljder
17) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:42) Förverkande av fordon vid trafikbrott
18) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2012:59) Statligt stöd vid korttidsarbete
19) Landsbygdsdepartementet om rapporten (L2012/1794) Nationella åtgärder för att begränsa användningen av industriellt framställda *trans*-fettsyror i livsmedel
20) Näringsdepartementet om promemorian (N2013/316/TE) Kommunal medfinansiering av statlig sjöfartsinfrastruktur

21) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2012:53) Erkännande och verkställighet av utevarodomar inom Europeiska unionen
22) Justitiedepartementet om promemorian (Ju2012/7316/BIRS) om erkännande och verkställighet av beslut om utvidgat förverkande inom Europeiska unionen
23) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2012:70) Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv
24) Justitiedepartementet om (Ju2013/1017/L3) WIPO:s diplomatkonferens avseende ett internationellt avtal om undantag i upphovsrätten till förmån för personer med synnedsättning/läsnedsättning
25) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2013:6) Att förebygga och hantera finansiella kriser
26) Landsbygdsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:11) Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske
27) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:82) Hyres- och arrendetvister i framtiden
28) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2012:90) Överskottsinformation vid direktåtkomst
29) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:93) En modernare rättegång II – en uppföljning
30) Justitiedepartementet om betänkande (SOU 2013:4) Utredningen om vissa upphovsrätts- och bolagsrättsärenden: Tillstånd och medling
31) Landsbygdsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:50) Marknadsföring m.m. av modersmjölksersättning och tillskottsersättning
32) Socialdepartementet om Byggkravsutredningens delbetänkande (SOU 2012:86) Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler
33) Socialdepartementet om Plangenomförandeutredningens betänkande (SOU 2012:91) Ett effektivare plangenomförande
34) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2013:3) Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon
35) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:54) Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag
36) Näringsdepartementet om promemorian (2013/1992/RS) Åtgärder mot trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning
37) Näringsdepartementet om utredningsrapporten (N2013/1348/TE) Uppdrag om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg
38) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:10) Domstolsdatalag
39) Justitiedepartementet om utkast (Ju2013/3581/L6) till proposition Fler avdelningar i Lagrådet
40) Finansdepartementet om promemorian (Fi2013/2050) Undantag från kassaregisterkrav vid obetydlig omfattning
41) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2013:17) Brottmålsprocessen

42) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2013:27) Vissa frågor om gode män och förvaltare
43) Finansdepartementet om Europeiska kommissionens förslag till direktiv om ändringar i direktiv 2011/16/EU vad avser automatiskt informationsutbyte i fråga om beskattning

Stf JO Ragnemalm har handlagt remisser från

1) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2012:47) Harmoniserat inkomstbegrepp – Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna
2) Näringsdepartementet om promemorian (N2012/4824/E) Ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter
3) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:95) Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet – Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet
4) Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU 2012:74) Främlingsfienden inom oss
5) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2013:16) Effektivare konkurrenstillsyn
6) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2013:24) Ersättning för polisbevakning
7) Näringsdepartementet om promemorian (N2012/6210/RS) Intelligenta transportsystem på vägtransportområdet

Stf JO Nordenfelt har handlagt remisser från

1) Näringsdepartementet om promemorian (N2012/2765/RS) Bosättningskravet vid biluthyrning ändras
2) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:60) Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande
3) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2012:94) Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater
4) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2013:18) Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden

BILAGA 3

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1. Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

Under verksamhetsåret har ingen framställning gjorts till regeringen om översyn av lag- eller annan författningsreglering jämlikt 4 § instruktionen.

15 beslut har överlämnats till departement inom Regeringskansliet eller myndigheter för att fästa dess uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhörde tre ansvarsområde 1, sju ansvarsområde 3 och fem ansvarsområde 4.

2. Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet

Med stöd av 18 § instruktionen har 33 klagomålsärenden lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en av JO inledd förundersökning. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2011/12 var 36 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde ett ansvarsområde 1, fjorton ansvarsområde 3 och arton ansvarsområde 4.

BILAGA 4

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.

1. Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Fura har inspekterat Kriminalvården, anstalten Nyköping, Kriminalvården, anstalten och häktet Skogome, Kriminalvården, häktet Göteborg, Försäkringskassan, LFC och NFC Norrköping, Försäkringskassan, NFC och LFC i Örebro, Kriminalvården, anstalten Hinseberg, Kriminalvården, anstalten Kumla, Kriminalvården, häktet Norrköping, Försäkringskassan, NFC Malmö och genomfört informationsbesök på Kriminalvården, huvudkontoret samt Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun). *Byråchefen Buhre* har på uppdrag av *chefsJO Fura* inspekterat Kriminalvården, anstalten Saltvik.

JO Axberger har inspekterat Polismyndigheten Dalarna och Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Falun. *Stf JO Nordenfelt* har inspekterat Tullverket och Åklagarmyndigheten i Stockholm. *Byråchefen Forzelius* har på uppdrag av *JO Axberger* inspekterat asylprövningsenheten vid Migrationsverket i Uppsala samt asylprövningsenhet 2 och asylprövningsenhet barn vid Migrationsverket i Malmö.

JO Wiklund har inspekterat Rättspsykiatriska Regionkliniken i Sundsvall, Landstinget Västernorrland, Skarpnäcks stadsdelsnämnd i Stockholms kommun, Rättspsykiatri Västmanland, Sala, Landstinget Västmanland samt Individ- och familjenämnden i Landskrona kommun. *Byråchefen Tryblom* har på uppdrag av *JO Wiklund* inspekterat Socialnämnden i Sundsvalls kommun.

JO Lindström har inspekterat Uddevalla tingsrätt, Byggnadsnämnden i Tyresö kommun samt Gotlands tingsrätt. *Byråchefen Håkansson* har på uppdrag av *JO Lindström* inspekterat Byggnadsnämnden i Vänersborg. *Byråcheferna Håkansson* och *Bring Sjögren* har tillsammans med handläggare genomfört ett studiebesök hos KFM i Sundbyberg.

NPM-enheten har på uppdrag av *chefsJO Fura* inspekterat Kriminalvården, häktet Kronoberg, Kriminalvården, häktet Helsingborg, Kriminalvården, anstalten Håga, Kriminalvården, anstalten Färingsö, Kriminalvården, häktet Borås, Kriminalvården, häktet Örebro, Kriminalvården, häktet Malmö, Kriminalvården, häktet Falun, Kriminalvården, häktet Kalmar, Kriminalvården, häktet Visby, Kriminalvården, anstalten Visby, Polismyndigheten i Kalmar län, Kalmar, Polismyndigheten Gotland, Visby, på uppdrag av *JO Axberger* inspekterat Polismyndigheten i Stockholms län, Norrtälje, Nacka strand, Solna, Södermalm, Polismyndigheten i Västra Götaland, Mölndal, Polismyndigheten i Västmanlands län, Sala, Polismyndigheten i Örebro län, Örebro, Polismyndigheten i Skåne, Malmö, Polismyndigheten i Dalarna, Avesta, Falun och Borlänge, Migrationsverket, förvarsenheten Åstorp, på uppdrag av *JO Wiklund* inspekterat Stockholms läns landsting, Rättspsykiatrisk vård Stockholm, Löwenströmska sjukhuset, avdelning 34, Statens institutionsstyrelse,

ungdomshemmet Lövsta, Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Hessleby, Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Ekebylund, Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Älvgården, Stockholms läns landsting, Norra Stockholms Psykiatri, S:t Görans sjukhus, avdelning 5, Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Gudhemsgården, Statens institutionsstyrelse, ungdomshemmet Stigby, Region Gotland, Psykiatriska kliniken vid Visby lasarett, avdelning B.

2. Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2012/13 besökte *chefsJO Fura, JO Axberger, JO Wiklund, JO Lindström* samt *kanslichefen Lundgren* den 29 november 2012 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2011/12 samt besvarade ledamöternas frågor.

Tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 28 november 2012 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget. I samband med detta gicks ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden igenom och tjänstemännen tog del av diarier, protokoll och andra handlingar.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse dryftats vid informella kontakter mellan ombudsmännen – främst chefsJO – och företrädare för konstitutionsutskottet. Samråd har även förekommit mellan kanslicheferna.

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

ChefsJO Fura

- deltog den 4 september 2012 i ett frukostseminarium anordnad av Advokatfirman Wistrand om Europakonventionens implementering på nationell nivå
- höll föredrag den 12 september 2012 på EU-kommissionens seminarium ”Ombudsman & access to public information” i Stockholm
- deltog den 27 september 2012, tillsammans med *JO Lindström*, i Domardagen anordnad av Svea hovrätt
- höll den 2 oktober 2012 föredrag på Stockholms universitet om Europadomstolen
- tog den 3 oktober 2012 emot besök av Lennart Johansson, rektor på Domstolsakademin
- höll den 4 oktober 2012 föredrag i Högsta domstolen om Europadomstolen och JO:s verksamhet, anordnat av revisionssekreterarföreningen
- tog den 8 oktober 2012 emot besök av Europeiska ombudsmannen Nikiforos Diamandouros
- deltog den 9 oktober 2012 i invigningsceremonin för Stockholms barnrättscentrum vid juridiska fakulteten, Stockholms universitet
- höll den 11 oktober 2012 föredrag hos Advokatfirman Vinge i Göteborg

- deltog den 22 oktober 2012 i ett seminarium om EU:s anslutning till Europakonventionen, arrangerat av Svenska nätverket för Europarättsforskning i samarbete med juridiska fakulteten vid Örebro universitet
- höll den 8 november 2012, på Advokatdagarna i Stockholm, föredrag om att processa i Europadomstolen och om att använda konventionen i svensk domstol
- deltog den 26 november 2012, tillsammans med *enhetschefen von der Esch*, i Stockholm Human Rights Award
- tog den 28 november 2012, tillsammans med *byråchefen Buhre* och *föredraganden De Geer Fällman* emot fyra personer från Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun)
- deltog den 28 november 2012 i Svensk Juristtidnings föreningssammanträde
- deltog den 11 december i en paneldebatt om integritet och förtal, arrangerad av Juridisk Publikation
- deltog den 17 januari 2013 i ett möte på enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt (UD-FMR), inledande tema ”Folkrätten och situationen för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatsfrågor i det östliga grannskapet inklusive Ryssland”
- höll den 17 januari föredrag för ledamöter i Polisorganisationskommittén
- höll den 21 januari föredrag om JO:s verksamhet och Europadomstolen på ett klubbmöte (Zontamöte), tema Mänskliga rättigheter, arrangerat av Zonta club of Stockholm VI
- tog den 24 januari 2013 emot besök av Sveriges ambassadör i Colombia, Marie Andersson de Frutos
- höll den 28 februari 2013 föredrag om Europadomstolen och JO:s verksamhet för Kalmar läns juridiska förening
- höll den 6 mars 2013 föredrag om Europadomstolen och utmaningarna inför framtiden för medlemmar i riksdagens Sacoförening
- höll den 7 mars 2013 föredrag om JO:s verksamhet och Europadomstolen för personal hos Sveriges Advokatsamfunds västra avdelning i Göteborg
- deltog den 8 mars, tillsammans med *föredraganden Olsson*, i ett seminarium av Svenska Föreningen för Europeisk Rätt på Advokatfirman Lindahl med anledning av en ny festskrift till Sveriges förra domare i EG-/EU-domstolen, Pernilla Lindh: Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh
- höll den 11 mars 2013 föredrag för Ekobrottsmyndighetens veteranförening om JO:s verksamhet, Europadomstolen och sitt ordförandeskap för Advokatsamfundet
- deltog den 12 mars 2013 i Europarådets grupp av stater mot korruption (Grecos) utvärderingsbesök i Sverige/Regeringskansliet
- tog den 12 mars 2013 emot 12 studenter från Uppsala universitet
- tog den 14 mars 2013, tillsammans med ett antal medarbetare, emot besök av Justitiekanslern Anna Skarhed med byråchefer
- höll den 21 mars 2013 föredrag om Det bästa från nio år i Europadomstolen och utmaningarna i framtiden på Juristklubbens årsmöte i Norrköping
- deltog den 19 mars 2013, tillsammans med *JO Wiklund*, *kanslichefen Lundgren* och *byråchefen Bring Sjögren*, i en Rakelkonferens arrangerad av Sveriges Advokatsamfund

- informerade den 12 april 2013, tillsammans med *områdesansvariga Skerfving* och *föredraganden Melander,* om JO för blivande assessorer inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet
- deltog den 15 maj 2013 i det avslutande seminariet ”Domstolen som arena” på Uppsalajuristernas alumnidag i Uppsala
- höll den 4 juni 2013 föredrag om Europadomstolen och JO:s verksamhet för personal från Finansdepartementets skatte- och tullavdelning
- informerade den 10 juni 2013, tillsammans med *kanslichefen Lundgren* och *föredraganden Christensen*, om JO för rättssakkunniga föredragande med anställning i Regeringskansliet.

JO Axberger

- tog den 9 november 2012, tillsammans med *byråchefen Lagerud*, emot besök i riksdagen av assessorer både från Stockholm och övriga landet för information om JO:s verksamhet inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet.

JO Wiklund

- tog den 12 mars 2013, tillsammans med *byråcheferna Tryblom* och *Widmark*, emot ett besök av Utredningen om en kommunallag för framtiden
- höll den 26 april 2013, tillsammans med *byråchefen Widmark*, föredrag på en konferens för universitets- och högskolejurister, KTH
- höll den 30 maj föredrag för Gefleborgs läns juristförening.

JO Lindström

- deltog den 27 september 2012 i en paneldebatt om domaretik anordnad av Svea hovrätt
- föreläste den 28 november 2012 för Stockholms tingsrätt
- höll den 31 maj 2013 föredrag vid ett domstolschefsmöte i Skåne.

Byråchefen Buhre

- deltog den 4 juni 2013, tillsammans med *områdesansvariga Skerfving* och *föredragandena De Geer Fällman* och *Fridén* i Kriminalvårdens rättsmöte i Liljeholmen.

Byråchefen Johansson och områdesansvariga Svensson

- tog den 19 september 2012 emot besök från Inspektionen för socialförsäkringen

Byråcheferna Johansson, Bring Sjögren och *Tryblom*, *områdesansvariga Svensson* och *föredraganden Norberg*

- tog den 14 maj 2013 emot besök av Riksrevisionen.

Byråchefen Bring Sjögren

- höll den 16 mars 2013 föredrag på nämndemannaföreningens årsmöte på Svea hovrätt
- deltog den 29 maj 2013 i remissmöte på Justitiedepartementet angående Straffprocessutredningen (SOU 2013:17).

Byråchefen Håkansson

- föreläste den 26 april 2013, tillsammans med *föredraganden Backman,* för personal från Söderåsens miljöförbund i Klippan.

Byråcheferna Forzelius och *Lagerud*

- besökte den 25 september 2012, tillsammans med *föredragandena Västberg*, *Wickman*, *Sellin*, *Ulfsdotter Klang*, *Hubendick*, *Lidman*, *Samnerud*, *Collin* samt *sekreteraren Paananen*, Åklagarmyndigheten i Stockholm för en demonstration av myndighetens it-system
- tog den 15 januari 2013 emot besök från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Byråchefen Forzelius

- deltog den 19 april 2013, tillsammans med *föredraganden Ulfsdotter Klang* och *NPM-enheten* i ett möte på centrala gränskontrollenheten vid Rikspolisstyrelsen, kontroll och ledarskapsutbildning.

Byråchefen Lagerud

- tog den 3 juli 2012 emot besök från Åklagarmyndigheten
- tog den 21 september 2012 emot besök från Polisorganisationskommittén
- föreläste den 13 och 18 september 2012, den 2 och 30 oktober 2012, den 7 och 22 november 2012, den 12 och 19 december 2012, den 21 och 23 januari 2013, den 5, 6 och 28 februari 2013, den 5, 13, 14 och 21 mars 2013, den 11, 16, 18, 23 och 30 april 2013 samt den 21 och 22 maj 2013 vid olika vidareutbildningar, framför allt för förundersökningsledare, inom polisen och tullen.

Byråcheferna Tryblom och *Widmark* och *informationsansvarige Jansson*

- tog den 23 november 2013 emot ett besök från Socialdepartementet.

Byråchefen Tryblom

- höll den 31 augusti 2012 föredrag för Sveriges Kommunaljuridiska Förening.

Enhetschefen von der Esch

- deltog den 23 oktober 2012 i Utrikespolitiska institutets fortbildningsdag, Stockholm.

Biträdande enhetschefen Bergerén

- deltog den 19 mars 2013 i Barnombudsmannens möte om barn som misstänks för brott.

Föredraganden De Geer Fällman

- deltog den 22 januari 2013 i ett seminarium, Development Talks: Institutions and Democratic Governance beyond 2015, arrangerat av Sida
- deltog den 31 januari 2013 i Centrum för rättvisas tioårsjubileum.

Föredraganden Olsson

- deltog den 29–30 april 2013 i seminariet ”The Architecture of Human Rights Protection in the Nordic Countries: National Human Rights Institutions” vid Raoul Wallenberg-institutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt i Lund.

Övrigt

- För all personal genomfördes en internutbildning i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen ledd av *stf JO Ragnemalm.*
- För administrativ personal inom ämbetet anordnades en internutbildning i offentlighet och sekretess.

BILAGA 5

Internationellt samarbete

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

ChefsJO Fura, JO Wiklund, kanslichefen Lundgren och enhetschefen von der Esch

- deltog den 12–16 november 2012 i International Ombudsman Institutes (IOI) 10:e världskonferens i Wellington, Nya Zeeland, varvid även Nya Zeelands Office of the Ombudsman (nationella ombudsmannainstitution) firade sitt 50-årsjubileum. Huvudteman för konferensen var ”Speaking Truth to Power – the role of the Ombudsman in the 21st century”, ”Setting the stage: The realities of the 21st century and the changing landscape the Ombudsman is operating in”, ”Ombudsman and courts”, ”Repositioning the Ombudsman: Maintaining relevance and credibility for all our stakeholders in a rapidly changing environment”, ”OPCAT: expectations versus reality. Creating an effective model that will work for an Ombudsman” och ”The importance of records, accountability and ’putting things right’ in an era of austerity”.

ChefsJO Fura, enhetschefen von der Esch och föredraganden Charlotte De Geer Fällman

- deltog den 14–16 april 2013 i International Ombudsman Institutes (IOI) styrelsemöte och IOI European Regions styrelsemöte i Wien, Österrike.

ChefsJO Fura

- deltog den 19–20 juni 2012 i International Conference of the Baltic Ombudsmen i Riga, Lettland
- invigningstalade på en advokatkonferens i Strasbourg den 31 januari 2013.

JO Wiklund, kanslichefen Lundgren och enhetschefen von der Esch

- deltog den 30–31 oktober 2012 i firandet av Sivilombudsmannens – den norska ombudsmannainstitutionens – 50-års jubileum i Oslo, Norge, varvid bl.a. jubileumsseminariet ”Sivilombudsmannen of statsmaktene” hölls.

Enhetschefen Jansson

- deltog den 27 november 2012 tillsammans med *biträdande enhetschefen Bergerén* i ett människorättsseminarium arrangerat av Sivilombudsmannen i Oslo, Norge.

Enhetschefen von der Esch

- deltog den 26–30 augusti 2012 i en internationell ombudsmannakonferens arrangerad med anledning av Ombudsmannainstitutionens i Kirgizistan tioårsjubileum i Bishkek och Issyk-Kulregionen, Kirgizistan. Temat för konferensen var ”Legal issues of disabled persons, ethnic minorities, gender equality and exchange of best practices between National Human Rights Institutions”. Hon höll bl.a. olika anföranden om ”The Parliamentary Ombudsman System in Sweden”.
- deltog den 5–9 maj 2013 vid ”The Seventh Caribbean Ombudsman Association (CAROA) Biennial Conference” på ön Sint Maarten där hon bl.a. höll inledningsanförandet ”The Evolution of the Ombudsman concept as started in Sweden and its worldwide status today” vid öppningsceremonien. Vidare höll hon ett anförande om ”The Swedish Parliamentary Ombudsman and the changing face of public services” och deltog i paneldiskussioner samt vid en presskonferens.

2 Flerdagarsbesök hos JO för studier, information och diskussion

Den 12–14 september 2012 ägde ett TAIEX-seminarium (Technical Assistance, Information and Exchange) om ombudsmannafunktionen och offentlighetsprincipen rum i Europahuset, Stockholm, arrangerat av GD utvidgning (EU-kommissionen) och JO, varvid delegater från ombudsmannainstitutioner i kandidatländerna Albanien, Bosnien och Hercegovina, Island, Kosovo, Kroatien, Makedonien, Serbien och Turkiet deltog. Från JO:s sida föreläste *chefsJO Fura*, *JO Wiklund*, *JO Lindström*, *byråchefen Forzelius*, *enhetschefen von der Esch* samt *föredragandena De Geer Fällman* och *Olsson*. Övriga föredragshållare var Mose Apelblad (GD utvidgning – Bryssel, Belgien), Tina Nilsson (EU-ombudsmannen – Strasbourg, Frankrike), Gabriele Kuscsko-Stadlemayer (University of Vienna, Österrike), Rafael Ribo (Ombudsman – Katalonien, Spanien), Sasa Jankovic (Protector of Citizens – Belgrad, Serbien), Herke Kranenborg (Office of the European Data Protection Supervisor – Bryssel, Belgien), Jasminka Dzumhur (The Human Rights Ombudsman – Sarajevo, Bosnien och Hercegovina), Alf Persson (Transparency International – Sverige), Wolf Rusch (Former SIGMA expert – Paris, Frankrike), Goran Miletic (Civil Rights Defenders – Belgrad, Serbien), Mattias Falk (Diskrimineringsombudsmannen, Sverige), Elisabeth Wallin (Datainspektionen, Sverige) samt Helena Jäderblom (Högsta förvaltningsdomstolen, Sverige/Europadomstolen för mänskliga rättigheter, Strasbourg, Frankrike).

Den 22–26 april 2013 besöktes JO av en delegation från ombudsmannainstitutionen i Turkiet, varvid *chefsJO Fura*, *JO Wiklund*, *JO Lindström*, *kanslichefen Lundgren*, *byråcheferna Bring Sjögren*, *Buhre*, *Forzelius*, *Håkansson*,

Johansson, *Johnson*, *Lagerud*, *Tryblom* och *Widmark*, *enhetschefen von der Esch*, *föredraganden Charlotte De Geer Fällman*, *informationsansvarige Jansson* m.fl. medverkade.

3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 14 augusti 2012 av en delegation bestående av jurister från Ho Chi Minh City, Vietnam, som genomgick en kurs i uppdragsutbildning vid juridiska fakulteten vid Lunds universitet, den 17 augusti 2012 av åklagare från the Supreme People's Procuratorate i Kina under ledning av biträdande riksåklagaren Mr. Jiang Jianchu från Peking inom ramen för ett av Sida finansierat program för Raoul Wallenberg Institute i Kina, den 31 augusti 2012 av en delegation bestående av statstjänstemän från departement och myndigheter i Kroatien som deltog i ett av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Försäkringskassan arrangerat twinningprojekt på socialförsäkringsområdet (inkl. arbetsmarknads- och arbetslöshetsförsäkringsfrågor), den 7 september 2012 av Oluf Jørgensen, forskningschef vid Danmarks medie- och journalisthögskola, den 19 september 2012 av en delegation från China Tibetology Research Center i Peking, Kina, under ledning av Director Duo Er Ji och den 2 oktober 2012 av en 30-mannadelegation från hälso- och sjukvårdssektorn i Shenzhen i Guandongprovinsen, Kina, under ledning av Mr Xu Sihu. JO besöktes 5 oktober 2012 av delegater från Bangladesh, Indonesien, Kambodja, Kina, Sri Lanka, Vietnam och Östtimor, vilka deltog i Public Service Management Asia Programme som anordnats av Professional Management AB på uppdrag av Sida, den 8 oktober 2012 av Europeiska ombudsmannen Nikiforos Diamandouros, den 10 oktober 2012 av en japansk delegation under ledning av Mr. Kazuyoshi Nagashima, Member of the House of Representatives, Tokyo, Japan, den 19 oktober 2012 av delegater från Colombia, Liberia, Sierra Leone och Östtimor som deltog i det av Sida finansierade utbildningsprogrammet ”Mänskliga rättigheter, fred och säkerhet” som arrangerades av Indevelop AB och Institutionen för freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet, den 25 oktober 2012 av en delegation från konstitutionsutskottet vid Estlands parlament under ledning av utskottets ordförande Mr. Rait Maruste. Den 9 november 2012 tog JO emot parlamentariker och tjänstemän från Moçambique i justitieutskottets sessionssal, den 26 november 2012 besöktes JO av en studiegrupp från Youth Parliament Pakistan via riksdagens internationella kansli, den 4 december 2012 av en delegation från Egyptens parlament, i vilken bl.a. Dr. Ashraf Sabet (Deputy Speaker of the People's Assembly, PA) och Mr. M. Anwar El Sadat (Chairperson of Human Rights Committee of PA) ingick – från svensk sida deltog bl.a. Hans Dahlgren, ambassadör för mänskliga rättigheter, Utrikesdepartementet. Den 17 januari 2013 besöktes JO av professor Hyo-Je Cho från Department of Social Sciences, Sung King Hoe University, Seoul, Korea, den 16 januari 2013 av en delegation bestående av utländska studenter som genomgick kursen ”Introduction to Swedish Law” vid Uppsala universitet och den 22 januari 2013 av en delegation från State Bureau for Letters and Calls, Peking, Kina under ledning av Mr. Zhang Enxi. Den 15 februari 2013 tog JO

emot Mr. Lu Zhenhua, 21st Century Business Herald, Kina, via Sveriges Utrikesdepartement. Den 18 februari 2013 tog JO emot Finlands ambassadör Harry Helenius. Den 18 mars 2013 informerades en grupp norska byråkrater och akademiker, som arbetade med ett flerårigt projekt angående reglering och organisation av oavhängig myndighetsutövning i Norge, om JO:s verksamhet. Den 12 april 2013 besöktes JO av en delegation bestående av personer från olika stater i Latinamerika, vilka genomgick EU-programmet ”EUROSOCIAL” (Social Cohesion in the countries of Latin America), den 16 april 2013 av en ”Delegation of Court and Legal Professionals” från Makedonien som deltog i United States Agency for International Development’s (USAID) Judicial Strengthening Project under ledning av Ms. Jasminka Brezovska, President of the Macedonian Young Lawyers Association och den 17 maj 2013 av ett antal delegater från Botswana, Kenya, Moçambique, Namibia, Rwanda, Uganda och Zambia, vilka deltog i International Training Programme on Public Service Management (African Programme) som anordnats av Professional Management AB på uppdrag av Sida. Den 31 maj 2013 besökte en delegation från Group of Experts on Action against Trafficking in Human Rights (GRETA) JO i samband med besök i Sverige för utvärdering av implementeringen av Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel i Sverige, den 3 juni 2013 besöktes JO av ombudsmannen för mänskliga rättigheter från Sankt Petersburg, Ryssland, Mr. Alexander Shislov och kanslichefen Olga Shtannikova och den 4 juni 2013 av kinesiska tjänstemän som deltog i ”The 7th Guandong Civil Servants Public Administration Training Program” – en utbildning som ägde rum vid bl.a. Stockholms universitet och Sun Yat-sen University i Kina inom ramen för ett samarbete mellan Stockholms universitet, Oxford University, Storbritannien, och Guandong Departement of Human Resources and Social Security, Kina. Den 12 juni 2013 besöktes JO av en delegation från the Public Protector (ombudsmannainstitutionen) i Sydafrika under ledning av Ombudsman Adv. Madonsela, och samma dag ägde även ett annat besök från Sydafrika rum inom ramen för International School for Transparency’s ”Open Governance Leadership Programme” 9–12 juni 2013 i Stockholm, och slutligen besöktes JO den 26 juni 2013 av Ms. Tanya Almanzar, mexikansk gästforskare vid Stockholms universitet.

BILAGA 6

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

utfärdad den 13 november 1986; ändrad senast den 1 juli 2011 genom SFS 2011:340.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller riksdagsdirektören,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttager regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 3.8.4 till riksdagsordningen eller till regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

5 a § Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Lag (2011:340).

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om det, när det gäller den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller inom djurens hälso och sjukvård, finns skäl att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att

besluta i frågan . Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva prövotid, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket ska han eller hon i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu har sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller djurhälsopersonalen eller är krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prövotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare ska i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § I regeringsformen finns föreskrifter om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen och väcka talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från anställningen eller skyldighet för ledamot att genomgå läkarundersökning.

10 § En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt

åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde stycket och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar därvid inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

Chefsjustitieombudsmannen ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han eller hon har beslutat att inleda förundersökning, får han eller hon förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom eller henne inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Sådant bemyndigande får inte innefatta rätt att

1. göra framställning enligt 4 § första stycket,
2. göra uttalande enligt 6 § första stycket,
3. vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra, tredje eller fjärde stycket,
4. överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §, eller
5. fatta beslut i ärende som avgörs efter att skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller 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 inte överklagas.

Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

BILAGA 7

Arbetsordning för Riksdagens ombudsmannaexpedition

Gällande från och med den 15 februari 2012.

Reviderad den 18 september 2012.

Chefsjustitieombudsmannen fastställer med stöd av 12, 15 och 26 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen) följande.

Organisation

Ombudsmännen

1 § Ombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad som ingår i varje ansvarsområde framgår av en bilaga till denna arbetsordning.

Ansvarsområdena är fördelade enligt följande.

Ansvarsområde 1	Justitieombudsmannen Lars Lindström
Ansvarsområde 2	Chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura
Ansvarsområde 3	Justitieombudsmannen Lilian Wiklund
Ansvarsområde 4	Justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade.

Av 5 § instruktionen framgår att justitieombudsmännen ska informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt när behov föreligger.

2 § Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vilken ombudsman som ska handlägga ärendet.

Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska handlägga ärendena.

Om en ombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska överta ärendet.

Av 15 § första stycket instruktionen framgår att chefsjustitieombudsmannen, oberoende av vad som följer av arbetsordningen, får bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller till någon annan justitieombudsman.

3 § När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans eller hennes ställe den justitieombudsman som anges i 16 § instruktionen.

Vid ledighet för en justitieombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den justitieombudsman eller ställföreträdande justitieombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

Ombudsmannaexpeditionen

4 § För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef och av tillsynsavdelningar bestående av byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ avdelning. Till den administrativa avdelningen hör personalen på de hos varje ombudsman inrättade ärendekanslierna, personal för ekonomiadministration, personaladministration, material- och underhållsfrågor och informationsfrågor samt registratorer, expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Vid den administrativa avdelningen finns en internationell enhet, som leds av en enhetschef.

För att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, biträds ombudsmännen av en särskild enhet, NPM-enheten. Denna enhet består av en enhetschef, en biträdande enhetschef och föredragande. I organisatoriskt hänseende tillhör enheten ansvarsområde 2.

Bestämmelser för NPM-enheten och vissa anställda

NPM-enheten

5 § Chefsjustitieombudsmannen beslutar i samråd med berörda justitieombudsmän om riktlinjer för NPM-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten. Enhetschefen och den biträdande enhetschefen får, på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

Enhetschefen utövar den löpande arbetsledningen på enheten. Vid enhetschefens frånvaro fullgör den biträdande enhetschefen denna uppgift.

Kanslichefen

6 § Kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen och dess personal. Kanslichefen ansvarar för

- att utveckla och kvalitetssäkra JO:s administration,
- strategisk planering samt samverkan med riksdagsförvaltningen och andra myndigheter,

samt har ett övergripande ansvar för

– ekonomi-, personal- och lokalfrågor, liksom för frågor om IT-stöd, intern och extern kommunikation och information samt registratur,
– myndighetens avtal och upphandlingar.

Kanslichefen kvitterar ut rekommenderad post samt ombesörjer månads- och årsstatistik.

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom eller henne och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom eller henne besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Kanslichefen får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

När kanslichefen inte är i tjänst eller är på tjänsteresa ska en byråchef förordnas som vikarierande kanslichef.

Byråcheferna

7 § Byråcheferna fördelar var och en inom sitt sakområde ärendena på föredragande samt bereder egna ärenden. Vid tilldelningen av ärenden ska hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena ska eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Byråcheferna utövar den löpande arbetsledningen på tillsynsavdelningen i förhållande till föredragande och sekreterare. De får besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna ska – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. En byråchef bör medverka i handläggningen av ärenden som är av större vikt. Byråcheferna ska också bistå NPM-enheten i dess verksamhet.

Föredragande och områdesansvariga föredragande

8 § Föredragandena får i de ärenden de tilldelats hämta in underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden.

Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Beslut och protokoll m.m.

9 § En ombudsmans slutliga beslut ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet. En kopia av beslutet ska tillföras akten i ärendet. Motsvarande gäller när ett slutligt beslut fattas med stöd av bemyndigande enligt 22 § femte stycket instruktionen.

En kopia av beslutet ska sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En ombudsman får bestämma att beslutet ska tillkännages på annat sätt eller att beslutet inte behöver sändas till klaganden.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

Vad som nu sagts gäller i tillämpliga delar även för inspektionsprotokoll.

Allmänna handlingar m.m.

10 § Personalen på registratorsexpeditionen biträder med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet samt lämnar på begäran uppgifter ur registratur, protokoll, ärendehanteringssystem och övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

11 § Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman till vars ansvarsområde ärendet hör eller av chefsjustitieombudsmannen.

Kanslichefen eller, efter hans eller hennes bestämmande, annan tjänsteman, ansvarar för sekretessprövning när handlingar i avslutade ärenden begärs utlämnade (jfr 6 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Säkerhets- och beredskapsfrågor

12 § Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig. I frågor av större vikt samråder den säkerhetsansvarige med kanslichefen.

Öppethållande, expeditionstider m.m.

13 § Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

Registratorsexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten helgfri måndag–fredag kl. 9.00–12.00 och kl. 13.00–15.00, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Ombudsmannaexpeditionens telefontider är kl. 9.00–11.30 och kl. 13.00–15.00 helgfri måndag–fredag, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Inskränkningar i öppethållandet och i telefontiden ska ges till känna på lämpligt sätt och bör tillkännages minst en vecka i förväg.

Övrigt

14 § Arbetsuppgifterna för vissa anställda framgår vidare av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar.

I dokumentet ”Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning)” regleras annan delegerad beslutsrätt.

Bilaga

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna förvaltningsdomstolar.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Kronofogdemyndigheten.

Plan- och byggnadsväsendet; lantmäteri- och kartväsendet.

Kommunikationsväsendet (affärsverken; vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning).

Inkomstskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar; uppbörd.

Punktskatter; vägtrafikskatt och trängselskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inklusive namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Miljö- och hälsoskydd; Naturvårdsverket; Kemikalieinspektionen; övriga till Miljödepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden. Jord- och skogsbruk; jordförvärv; rennäring; Sametinget; djurskydd; jakt, fiske; veterinärväsendet; livsmedelskontroll; övriga till Landsbygdsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Ansvarsområde 2

Försvarsmakten samt övriga till Försvarsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde; Fortifikationsverket.

Kriminalvården, övervakningsnämnder.

Socialförsäkringar (sjuk-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd m.m.); Inspektionen för socialförsäkringen; Pensionsmyndigheten.

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet; ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och mönster; övriga till Näringsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde. Statskontoret; Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet; Statens överklagandenämnd; Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket; Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Statens tjänstepensionsverk, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd. Diskrimineringsombudsmannen; Nämnden mot diskriminering.

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden.

NPM-enheten.

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM); tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade (LSS); övrig omsorgsverksamhet.

Barnombudsmannen.

Hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedelsfrågor; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.

Övriga till Socialdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Skolväsendet; universitets- och högskoleväsendet (inklusive Sveriges lantbruksuniversitet); studiestöd; Ungdomsstyrelsen; övriga till Utbildningsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet; museer och bibliotek; Myndigheten för radio- och tv; kommunala musikskolor; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Ansvarsområde 4

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet.

Tullväsendet.

Arbetsförmedlingen; Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Utlänningsärenden, dock inte mål vid Migrationsdomstolar; medborgarskapsärenden; ärenden rörande invandrares integration.

Räddningstjänst; ordningslagens tillämpning; lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram); Boverket; Statens bostadskreditnämnd.

Begravningsväsendet; statsbidrag till trossamfund.

Utrikesförvaltningen; Sida; Kommerskollegium; Svenska institutet; övriga till Utrikesdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen; Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val.

Till Statsrådsberedningen och myndigheter därunder hörande ärenden, som inte ska fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

– – – – – – – – – – – – – – – – –

Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

BILAGA 8

Personalorganisation

Kanslichefen Agneta Lundgren

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Åsa Widmark

Byråchefen Dan Johansson

Byråchefen Per Lagerud

Byråchefen Charlotte Håkansson

Byråchefen Lina Forzelius

Byråchefen Carina Bring Sjögren

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Enhetschefen, NPM (National Preventive Mechanism), Sven-Åke Jansson (tjl fr.o.m. den 18 mars 2013)

Bitr. enhetschefen, NPM (National Preventive Mechanism) Gunilla Bergerén (vik. enhetschef fr.o.m. den 18 mars 2013)

Administrativa direktören Yvonne Knutsen

Informationsansvarige Anders Jansson

Områdesansvariga föredraganden Anneli Svensson

Områdesansvariga föredraganden Catrine Björkman (t.o.m. den 2 september 2012)

Områdesansvariga föredraganden Moa Skerfving

Som föredragande har 2012/13 följande personer tjänstgjort:

Anna Backman, Christina Berg, Erika Bergman, Beatrice Blylod, Linda Bågling, Per Christensen, Marie-Louise Collin, Yvonne Dahlstedt, Charlotte De Geer Fällman, Anna Edholm, Karolina Edlund, Marika Ericson, Eva Fridén, Robert Green, Sofia Hansson, Malin Hjalmarson, Nina Hubendick, Maria Ulfsdotter Klang, Ulrika Kullman, Peter Lidman, Karl Lorentzon, Maria Malmgren, Cecilia Melander, Maria Norberg, Eva Norling, Lars Olsson, Mia Persson, Johanna Rejdemo Storbjörk, Andreas Rung, Daniel Samnerud, Anna Sellin, Elisabeth Sjöblom, Anna Sollerborn, Charlotte Svanström, Jens Västberg och Magnus Wickman.

BILAGA 9

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2009/10–2013/14

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.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2004/05–2008/09 finns fogat som bilaga 9 (s. 598) till ämbetsberättelsen 2008/09.

Adoption

– socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321

Advokat

– ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308

Alkoholtillsyn

– okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

Allmän förvaltning

– remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

– konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala tjänster; fråga om insyn i handläggningen m.m. 12/13:464

– viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling. Fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten 13/14:610

Fråga om sekretess för allmän handling

– beslut i två fall som rör att socialförvaltningar utan att ha gjort sekretessprövning lämnat ut en s.k. barnavårdsutredning som innehöll känsliga uppgifter om andra personer till den person utredningen avsåg 11/12:563

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

– kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
– beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
– beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
– mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för brister i handläggningen av en begäran från enskild att få ta del av allmänna handlingar 11/12:273
– under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
– sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
– kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha 11/12:593
– utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag 11/12:589
– kritik mot Skellefteå tingsrätt för handläggningsrutinerna avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
– att ge ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, särskilt om det lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor 12/13:467, 469
– anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar 12/13:471
– kritik mot Regeringskansliet, som i flera fall åsidosatt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt. Uttalanden om Regeringskansliets rutiner, s.k. potentiella handlingar och sekretessprövningar som fördröjer ett utlämnande 13/14:585

- kritik mot Regeringskansliet som dröjt med att lämna ut en allmän handling. Uttalanden om informationsinsatser i anslutning till att handlingar begärs ut 13/14:601
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 13/14:569
- kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624

Övriga frågor

- tillämpning av s.k. sekretessförbehåll; granskning av ett landsarkivs handläggning av en begäran om att få ut handlingar för forskningsändamål 09/10:539
- oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts 09/10:535
- efterforskning av syftet med en begäran att få ut allmän handling; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts 09/10:530
- vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibanden; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m. 09/10:483
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen 10/11:628
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- sedan ett betyg begärts ut av en enskild har folkhögskolan på eget initiativ informerat den som betyget avsåg om detta. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen. Även fråga om att betyget inte lämnats ut 13/14:615

Allmänna val

- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- allvarlig kritik mot Valnämnden i Stockholms stad som beslutade att genomföra röstningen vid Stockholms central i strid med vallagen 12/13:487

– valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490

Ambassad
– överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
– anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
– förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende. Brister i dokumentationen 12/13:265
– allvarlig kritik mot Sveriges ambassad i Amman för handläggningen av en begäran om biträde med utredning 13/14:375

Anmälningsskyldighet
– uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
– kritik mot en tjänsteman för att hon gjorde en s.k. orosanmälan i tjänsten trots att den rörde privata förhållanden 13/14:402

Anhållen
– uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
– brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
– passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
– en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124

Anonymitet
– fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
– under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
– sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
– viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling. Fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten 13/14:610

– kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620

Arbetslöshetsförsäkring
– arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
– uppgifter som hämtats från en sökandes blogg har använts som utredningsunderlag för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning; även fråga om i vilken turordning ärenden ska behandlas 09/10:219
– kritik mot Elektrikernas arbetslöshetskassa, som i ett ersättningsärende drivit kravet på s.k. arbetsgivarintyg alltför långt 11/12:304
– kritik mot en arbetslöshetskassa som innehållit ersättning på ett felaktigt sätt 12/13:245

Arrest
– bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158
– en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
– polisen ska erbjuda en person som omhändertagits för berusning möjligheten att underrätta närstående om frihetsberövandet 13/14:222
– polisen skulle sett till att en omhändertagen person undersöktes av läkare 13/14:227

Avgift
– fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) 10/11:446

Avhysning
– kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258

Avslutande av ärenden
– fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
– allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
– en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535

Avvisning
- verkställighet av avlägsnandebeslut under pågående brottsutredning; fråga om åklagarens och Migrationsverkets handläggning 09/10:222
- polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning 09/10:231
- fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt 09/10:237
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241

Barnperspektiv
- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321

Behörighet
- kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45
- kritik mot Göteborgs tingsrätt för bristande behörighetskontroll av nämndemän 13/14:46
- fråga om behörigheten att anmäla inflyttning enligt folkbokföringslagen för någon annan 13/14:339
- samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560

Beslag
- den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
- kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
- allvarlig kritik mot en rådman vid Östersunds tingsrätt för bristfällig utformning av domskälen i tre brottmålsdomar samt för hanteringen av enskilda anspråk och beslag i en brottmålsdom 13/14:72

Beslut
- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- utformningen av ett beslut vid en kriminalvårdsanstalt om avskildhet 09/10:175
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra 10/11:402
- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486

- fråga om hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- utformningen av beslut om insatser enligt LSS; fråga om nämnden i sitt beslut borde ha angett var insatser i form av korttidstillsyn och korttidsvistelse skulle utföras 12/13:332
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig 12/13:312
- fråga om huruvida ett beslut om bistånd gick den enskilde emot 13/14:424
- Försäkringskassan kritiseras för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd 13/14:490
- fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut 13/14:485
- Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen 13/14:87
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att inte ha handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag 13/14:310
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov 13/14:543
- kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst 13/14:557

Beslutsunderrättelse

- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
- när en socialnämnd beslutar att vård med stöd av LVU ska upphöra ska nämnden se till att de berörda utan dröjsmål underrättas om beslutet 12/13:314
- en länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämningsman. Länsstyrelsen kritiseras för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev 13/14:517

Besvär

– kritik mot Statens överklagandenämnd, som avvisat ett överklagande i ett anställningsärende med motiveringen att den sökande redan innehade en sådan tjänst som avsågs med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde anses ha gått honom emot. Tillämpning av 22 § förvaltningslagen 13/14:334

Besöksförbud

– en person har ”portförbjudits” från ett bibliotek 09/10:436
– kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
– möjligheterna att besluta om besöksförbud när den som förbudet avser inte tidigare gjort sig skyldig till brott mot skyddspersonen eller annan person m.m. 11/12:86
– uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
– anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448

Blankett

– kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) 11/12:496

Brottmål

– uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
– allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
– kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
– kritik mot Göteborgs tingsrätt för bristande behörighetskontroll av nämndemän 13/14:46
– kritik mot ett hovrättsråd vid Svea hovrätt och mot hovrätten för hanteringen av ett utkast till fällande dom i ett brottmål 13/14:57
– allvarlig kritik mot en rådman vid Östersunds tingsrätt för bristfällig utformning av domskälen i tre brottmålsdomar samt för hanteringen av enskilda anspråk och beslag i en brottmålsdom 13/14:72
– kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen 13/14:87
– kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

Brottsmisstanke
- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118

Bygglov
- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:529
- kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541
- kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov 13/14:543

Byggnadsnämnd
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624
- uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:529
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541
- kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov 13/14:543

Censur
- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622

Chefsansvar
- polisledningens ansvar för bl.a. personalens kompetens i anledning av bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158
- polisledningens ansvar för bristande organisation 12/13:94

Delegation
- handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290
- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
- inspektion av Migrationsverkets förvar; fråga bl.a. om delegation av rätten att placera utlänningar på kriminalvårdsanstalt etcetera 11/12:314

Delgivning
- bristande delgivning med ombud för person som var intagen i kriminalvårdsanstalt 13/14:258

Demonstration
- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
- utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430

Detaljplan
- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535

Diarieföring
- brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas 09/10:468
- initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om

rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257

Disciplinansvar
- disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som varit ytterst ansvarig för att HSAN ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts 09/10:335
- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134
- disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39

Djurskydd
- en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
- en länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämningsman. Länsstyrelsen kritiseras för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev 13/14:517
- kritik mot en djurförsöksetisk nämnd för att den på eget initiativ har ändrat i en ansökan i syfte att undvika att beakta vissa uppgifter som lämnats där 13/14:524

Dokumentation

- bristande dokumentation i ett ärende rörande stängning av en restaurang 09/10:384
- bristande dokumentation vid förvarstagning 09/10:239
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241
- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
- inspektion av Migrationsverkets förvar; fråga bl.a. om bristfällig dokumentation 11/12:314
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn förbjöds att vistas på förskola under en period 12/13:345
- Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- angående objektivitetskravet under förundersökning och de utrednings-, dokumentations- och redovisningskrav som ingår i detta, med särskild inriktning på hur långtgående åtgärder som kan vidtas gentemot en målsägande 13/14:106
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624

Dokumentationsskyldighet

- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214

- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende. Brister i dokumentationen 12/13:265
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- fråga om dokumentation av hemlig teleavlyssning 12/13:88
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- Försäkringskassan kritiseras för att ha brustit i sin dokumentationsskyldighet 12/13:372
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268
- Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- Kriminalvården kritiseras för bristande dokumentation i samband med en omhändertagen persons vistelse i häkte 13/14:249
- kritik mot Kriminalvården för bristande dokumentation av vidtagna utredningsåtgärder i samband med beslut om placering i avskildhet 13/14:262
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624

Domare

- disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frågor om rättegångsfullmakt 12/13:51
- kritik mot en domare vid Göteborgs tingsrätt med anledning av att han inte tillåtit ett antal kvinnor att närvara vid offentliga delar av en omhäktningsförhandling 13/14:39
- kritik mot ett hovrättsråd vid Svea hovrätt och mot hovrätten för hanteringen av ett utkast till fällande dom i ett brottmål 13/14:57

- allvarlig kritik mot en rådman vid Östersunds tingsrätt för bristfällig utformning av domskälen i tre brottmålsdomar samt för hanteringen av enskilda anspråk och beslag i en brottmålsdom 13/14:72
- kritik mot tre domare vid Svea hovrätt för underlåtenhet att ange skälen till ett förordnande om återbetalningsskyldighet för rättegångskostnader till staten 13/14:84
- kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen 13/14:87
- initiativärende mot Förvaltningsrätten i Stockholm avseende fördelningen av mål på dömande domare 13/14:322
- kritik mot två rådmän vid Stockholms tingsrätt för att ha meddelat dom i ett tvistemål drygt tre månader efter avslutad huvudförhandling 13/14:91
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

Domskäl

- disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39
- fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67
- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- allvarlig kritik mot en rådman vid Östersunds tingsrätt för bristfällig utformning av domskälen i tre brottmålsdomar samt för hanteringen av enskilda anspråk och beslag i en brottmålsdom 13/14:72
- kritik mot tre domare vid Svea hovrätt för underlåtenhet att ange skälen till ett förordnande om återbetalningsskyldighet för rättegångskostnader till staten 13/14:84

Domstol

- kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212
- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet 09/10:426
- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
- brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan 10/11:40
- kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45
- en rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång 10/11:48
- handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på 10/11:52
- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
- en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257
- initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 10/11:259
- kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats 10/11:262
- initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU 10/11:265
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
- fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 11/12:294

- fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298
- fråga om hovrättens sammansättning vid beslut om avslag på en begäran om s.k. tilläggs- eller omförhör 11/12:33
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
- uttalanden om tillämpningen av 15 § tingsrättsinstruktionen och fördelningen av arbetsuppgifter vid en tingsrätt med beredningsorganisation 11/12:58
- fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67
- iakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter 11/12:71
- kritik mot Göteborgs tingsrätt för bristande behörighetskontroll av nämndemän 13/14:46
- kritik mot Ystads tingsrätt för att åhörare nekades tillträde till en påbörjad huvudförhandling och för utformningen av tingsrättens riktlinjer för studiebesök 13/14:52
- kritik mot ett hovrättsråd vid Svea hovrätt och mot hovrätten för hanteringen av ett utkast till fällande dom i ett brottmål 13/14:57
- kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till den misstänkte vid begäran om offentlig försvarare 13/14:65
- kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

Domstolstrots

- allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309
- kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd 12/13:299
- anmälan om domstolstrots i samband med utlämnnden av allmänna handlingar, m.m. 12/13:471
- kritik mot Migrationsverket, som nekat en familj främlingspass trots att migrationsdomstol beviljat dem permanenta uppehållstillstånd 13/14:365

Drogtest

– fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509

Dröjsmål

– allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
– allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
– allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445
– dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom 12/13:356
– kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten 12/13:380
– allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 13/14:342
– allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541

E-post

– initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462
– kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69

Europakonventionen

– fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
– kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhörsledarna 09/10:68
– milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73
– uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139

- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
- uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
- rätten till försvarare och rättvis rättegång 12/13:106
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62

EU-rätt

- kritik mot Statens jordbruksverk för hantering av frågor om Sveriges ansvar enligt EU-rätten för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt 09/10:380
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utlänningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri 11/12:171
- uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:529

Exekution

- kronofogde har agerat i strid med regeringsformens krav på opartiskhet 09/10:191
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för medelshanteringen i ett ärende om utmätning 12/13:219
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257

Exekutiv försäljning

– kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258

Faderskap

– handläggningen av ett ärende rörande ett barn som hade fötts av en s.k. surrogatmoder; fråga bl.a. om socialnämnden kunde godkänna ett avtal om vårdnad om barnet innan det var fastställt vem som var far till barnet 13/14:440
– fråga om socialnämndens uppgift när riktigheten av en bekräftelse av ett faderskap ifrågasätts 13/14:435

Fastighetsmål

– publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501

Folkbokföring

– en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
– sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
– kritik mot Skatteverket för att ha grundat ett beslut om ändring av barns folkbokföring på en vårdnadshavares muntligt lämnade uppgifter 12/13:251
– fråga om behörigheten att för annan anmäla inflyttning enligt folkbokföringslagen 13/14:339

Fotografering

– förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
– rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594
– två tjänstemän vid en socialförvaltning gjorde ett hembesök i ett s.k. barnavårdsärende; fråga om de mot moderns vilja fick fotografera i bostaden för att dokumentera förhållandena i hemmet 13/14:383
– rättsligt grundad befogenhet har saknats för att fotografera personer som var föremål för tvångsingripande 13/14:160
– rättsligt grundad befogenhet har saknats för att fotografera personer som var föremål för tvångsingripande 13/14:202

Fotokonfrontation

– kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111

Frihetsberövande
- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att en patient utan laglig grund hindrats att lämna vårdinrättningen 12/13:341

Fullföljd av talan
- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
- samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560
- kritik mot en miljönämnd för handläggningen av ett överklagande 13/14:522

Funktionshindrade
- handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd 09/10:262
- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet 09/10:332
- fråga om en nämndledamots personliga assistent kan tillåtas närvara vid socialnämndens och nämndens utskotts sammanträden 13/14:447

Förhandlingsoffentlighet
- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594

– kritik mot en domare vid Göteborgs tingsrätt med anledning av att han inte tillåtit ett antal kvinnor att närvara vid offentliga delar av en omhäktningsförhandling 13/14:39
– kritik mot Ystads tingsrätt för att åhörare nekades tillträde till en påbörjad huvudförhandling och för utformningen av tingsrättens riktlinjer för studiebesök 13/14:52

Förhör

– kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhörsledarna 09/10:68
– uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
– uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
– allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
– kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
– kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
– användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
– fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
– anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
– angående en brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör och förundersökningsledarens ansvar i det avseendet 13/14:133
– kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av åberopad muntlig bevisning 13/14:317

Förmansprövning

– uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64

Försvarare

– kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhörsledarna 09/10:68
– uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
– uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77

– kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
– kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
– en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
– angående en brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör och förundersökningsledarens ansvar i det avseendet 13/14:133

Förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § regeringsformen)
– tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275

Förundersökning
– fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
– kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhörsledarna 09/10:68
– den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
– en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
– under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet 09/10:222
– kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
– åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
– en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
– uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
– uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
– kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144

- kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
- tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103
- kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande uppgifter inkom 10/11:155
- uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
- kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
- iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet 12/13:154
- uttalande om nedläggningsgrunden ”brott kan ej styrkas” 12/13:144
- brister i polismyndighetens verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- okonventionell utredningsmetod som inte varit förenlig med den värdegrund som kommer till uttryck i 23 kap. 12 § rättegångsbalken 12/13:62
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- chefsjurist har i en förundersökning om tjänstefel uttalat sig kritiskt om den journalist som anmält henne 12/13:471
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126

- angående objektivitetskravet under förundersökning och de utrednings-, dokumentations- och redovisningskrav som ingår i detta, med särskild inriktning på hur långtgående åtgärder som kan vidtas gentemot en målsägande 13/14:106
- kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till den misstänkte vid begäran om offentlig försvarare 13/14:65
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

Förvaltningslagen

- bristande tillgänglighet 09/10:395
- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76
- Försäkringskassan har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation 09/10:355
- ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på en viss avdelning i ett häkte 09/10:153
- handläggningen av en begäran om omprövning av ett beslut om att en intagen i kriminalvårdsanstalt ska vara placerad i avskildhet 09/10:175
- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunicering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten m.m. 10/11:476
- Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gå den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning 10/11:463
- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- kritik mot Försvarsmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt 10/11:250
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659)

ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen 11/12:492

- handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och TV-avgift 12/13:438
- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
- kritik mot en socialnämnd som underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga 12/13:326
- tillämpning av 22 § förvaltningslagen 13/14:334
- Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att verkställa en kammarrättsdom 13/14:509
- Försäkringskassan kritiseras för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd 13/14:490
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624
- kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov 13/14:543

- kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst 13/14:557
- samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560
- en länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämningsman. Länsstyrelsen kritiseras för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev 13/14:517
- kritik mot en miljönämnd för handläggningen av ett överklagande 13/14:522

Förvaltningsprocess

- kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212
- Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden 10/11:458
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257
- initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 10/11:259
- kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats 10/11:262
- initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU 10/11:265
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
- fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 11/12:294
- fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298

- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 12/13:240
- fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft 12/13:356
- kritik mot Försäkringskassan för att formlöst ha återtagit ett besked om bifall till en ansökan om sjukersättning 12/13:367

Förvar

- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314

Föräldrabalken

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot Länsstyrelsen i Hallands län för att myndigheten överträtt sin behörighet vid handläggningen av ett tillsynsärende beträffande en överförmyndarnämnds arvodesbeslut 12/13:481
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452
- kritik mot rektor vid en grundskola för beslut om att endast vårdnadshavare fick hämta ett barn i skolan 13/14:550
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 13/14:569
- initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap 13/14:573

God man

- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet 09/10:426
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. 09/10:420
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- uttalanden angående god man för ensamkommande barn 13/14:361

– initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap 13/14:573

Grundlagsfrågor

– ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
– beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
– beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
– fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
– rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
– frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
– initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
– kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
– fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
– yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
– ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
– kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
– under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580

- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- brott mot regeringsformens krav på saklighet vid tillsättningen av en kommunchef 12/13:464
- kritik mot en kommunchef och en kommun för att regeringsformens krav på opartiskhet inte iakttagits på kommunens webbplats 12/13:485
- valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på sin ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 13/14:546
- viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling. Fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten 13/14:610
- sedan ett betyg begärts ut av en enskild har folkhögskolan på eget initiativ informerat den som betyget avsåg om detta. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen. Även fråga om att betyget inte lämnats ut 13/14:615

Handläggningstid

- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474

- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268
- initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m. 11/12:532
- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:237
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Skellefteå tingsrätt för handläggningsrutiner avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445
- allvarlig kritik mot Förvaltningsrätten i Falun för långsam handläggning av ett mål om sjukpenning 13/14:302
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att inte ha handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag 13/14:310
- kritik mot två rådmän vid Stockholms tingsrätt för att ha meddelat dom i ett tvistemål drygt tre månader efter avslutad huvudförhandling 13/14:91
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 13/14:342
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541

Handräckning

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

– kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas 12/13:316

Hemlig teleavlyssning

– Säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151
– iakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter 11/12:71
– fråga om dokumentation av hemlig teleavlyssning 12/13:88

Hemligstämpling

– sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

Hovrätt

– fråga om hovrättens sammansättning vid beslut om avslag på en begäran om s.k. tilläggs- eller omförhör 11/12:33
– kritik mot ett hovrättsråd vid Svea hovrätt och mot hovrätten för hanteringen av ett utkast till fällande dom i ett brottmål 13/14:57
– kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69
– kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

Husrannsakan

– fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
– mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att utan lagstöd ha genomfört husrannsakan i en lägenhet disponerad av en person som vid den aktuella tidpunkten var anställd inom Försvarsmakten 11/12:273
– bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
– stöld av en mobiltelefon har inte ansetts utgöra en sådan typ av brottslighet som enligt 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare kan motivera en husrannsakan hos en tolvåring 13/14:144

Huvudförhandling

– uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
– en rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång 10/11:48
– kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119

- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
- kritik mot Ystads tingsrätt för att åhörare nekades tillträde till en påbörjad huvudförhandling och för utformningen av tingsrättens riktlinjer för studiebesök 13/14:52
- kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till den misstänkte vid begäran om offentlig försvarare 13/14:65
- kritik mot två rådmän vid Stockholms tingsrätt för att ha meddelat dom i ett tvistemål drygt tre månader efter avslutad huvudförhandling 13/14:91
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

Häktning

- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
- en åklagares vägran att låta en offentlig försvarare ta del av en häktningspromemoria före häktningsförhandlingen 11/12:106
- polismyndighets ansvar att ställa personal till förfogande så att en häktad med restriktioner kunde kontakta sin mor 12/13:163
- kritik mot en domare vid Göteborgs tingsrätt med anledning av att han inte tillåtit ett antal kvinnor att närvara vid offentliga delar av en omhäktningsförhandling 13/14:39

Hälso- och sjukvård

- disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (Hsan) som varit ytterst ansvarig för att Hsan ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts 09/10:335
- initiativärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 09/10:344
- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422

- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd 10/11:426
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
- fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) 10/11:446
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
- ett landsting har beslutat att inte längre utföra steriliseringar som inte är medicinskt betingade; fråga om besluten är förenliga med bestämmelserna i steriliseringslagen (1975:580) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) 11/12:482
- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
- kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (Hsan) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) 11/12:492
- kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) 11/12:496

- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård 12/13:337
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att en patient utan laglig grund hindrats att lämna vårdinrättningen 12/13:341
- fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn förbjöds att vistas på förskola under en period 12/13:345
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande 12/13:455
- en rättspsykiatrisk klinik som misstänkte att en patient innehade barnpornografiska bilder har överlämnat en omhändertagen mp3-spelare till åklagarmyndigheten. Fråga bl.a. om överlämnandet varit förenligt med sekretesslagstiftningen 13/14:463
- kritik mot ett sjukhus för hanteringen av en fråga om s.k. vistelseförbud för en anhörig till en patient som vårdades på kliniken 13/14:466

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)

- kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) 11/12:492

Hämtning av barn

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

Hämtning till förhör

- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140

Indrivning

- initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268

Informationsskyldigheten mellan myndigheter

- kritik mot ett av Statens institutionsstyrelses ungdomshem för brister vid handläggningen av en begäran från polisen om att få ta del av två incidentrapporter 13/14:617

Inhibition

- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161

Jäv

- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig 10/11:412
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- jäv och bristande objektivitet; kritik mot en statsveterinär, Statens veterinärmedicinska anstalt och Naturvårdsverket 11/12:521
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393

Kommunallagen

- handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290
- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393

– utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430
– fråga om en nämndledamots personliga assistent kan tillåtas närvara vid socialnämndens och nämndens utskotts sammanträden 13/14:447

Kommunicering

– Försäkringskassan har inte kommunicerat inhämtade uppgifter med den försäkrade 09/10:351
– fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn 10/11:392
– kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunicering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
– publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501
– handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
– uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
– kritik mot Försäkringskassan för att ha brustit i sin kommunikationsskyldighet genom att skicka handlingar till annan adress än den försäkrades folkbokföringsadress 11/12:508
– kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55
– kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om uppgifter som legat till grund för beslut om förflyttning av honom till annan anstalt 12/13:180
– kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om tillägg till placeringsunderlag efter det att den intagne delgivits underlaget 12/13:191
– kritik mot Kriminalvården för en anstalts underlåtenhet att kommunicera uppgifter med den intagne i ett ärende om besökstillstånd 12/13:194
– Försäkringskassan kritiseras för att ha brustit i sin kommuniceringsskyldighet 12/13:372
– Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
– kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69

Kommunikation

– användning av ”smygfilmer” som utredningsunderlag för beslut i färdtjänstärende 09/10:398
– kritik mot Banverket för påtryckningar för att förmå en forskare att ”återta ett brev”; även fråga om jäv vid fördelning av forskningsanslag 09/10:408
– kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av en begäran om omprövning 13/14:565

– kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst 13/14:557
– samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560

Konkurs

– brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan 10/11:40
– kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45

Konsultmedverkan

– en kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen 09/10:269
– krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
– konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala tjänster; fråga om insyn i handläggningen m.m. 12/13:464

Kontroll

– brister i handläggning av kontroll och beslut om stängning av en restaurang 09/10:384

Kriminalvård

Avskildhet

– placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet m.m. 09/10:124
– utformningen av ett beslut om avskildhet och handläggningen av en begäran om omprövning av beslutet 09/10:175
– avskiljande av intagna inför lämnandet av urinprov 10/11:174
– placering av intagna i avskildhet m.m. 10/11:187
– avskildhetsplacering av en intagen 10/11:225
– avskildhetsplacering av en intagen 11/12:203

Besök

– häktades möjligheter att få besök av sina försvarsadvokater 13/14:278

Brevgranskning

– granskning av brev till intagen i kriminalvårdsanstalt från advokat och olika myndigheter 09/10:184
– bristfällig dokumentation av granskningsåtgärder m.m. 09/10:188
– granskning av brev till intagen i häkte 09/10:133
– hanteringen av rekommenderade försändelser till intagna m.m. 10/11:181
– personal har kontaktat domstol för att kontrollera innehållet i brev till intagen 10/11:201
– ett häktes rutiner för postgranskning 13/14:293

Kroppsbesiktning

– kroppsundersökning av en person som avsett att besöka en intagen 10/11:163

Kroppsvisitation

– kroppsvisitation av besökande på kriminalvårdsanstalt med hjälp av narkotikahund 09/10:168

Permission

– handläggningen av ett permissionsärende och fråga om kriminalvårdspersonals klädsel vid en permission 09/10:158
– kriminalvårdspersonals klädsel vid en bevakad särskild permission 09/10:165

Telefonsamtal

– häktades möjligheter att tala i telefon med sina försvarsadvokater 13/14:278

Övriga frågor

– en häktads begäran om ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på viss avdelning i ett häkte 09/10:153
– ifrågasatt begränsning av intagnas religionsfrihet 09/10:181
– fråga om rätt för intagen i häkte att inneha ett visst klädesplagg 09/10:133
– fråga om kriminalvårdspersonals agerande vid akuta sjukfall bland intagna m.m. 09/10:138
– beläggningssituationen inom kriminalvården m.m. 09/10:145
– omhändertagande av intagens egendom i visst fall och bristfällig dokumentation vid visitation av intagens bostadsrum 10/11:159
– handläggningen av ett ärende rörande en intagens studier 10/11:170
– omständigheterna kring frisläppandet av en 15-åring ur häktet 10/11:177
– intagnas deltagande i eftergymnasiala studier; fråga bl.a. om utlämnande av uppgifter till Centrala studiestödsnämnden 10/11:190
– brister i flera avseenden i en anstalts verksamhet 10/11:206
– initiativärende angående behandlingen av en intagen 10/11:230
– tillhandahållandet av medicinsk vård åt intagen m.m. 10/11:238
– begränsningar vad gäller intagnas innehav av cigaretter under promenad m.m. 10/11:244
– allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en underårig, som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, i anslutning till domstolsförhandling fått tillbringa två nätter i häkte 11/12:182
– handläggningen av en begäran från en intagen att få ett visst läkemedel 11/12:185
– Kriminalvårdens hantering av ett läkemedel som ordinerats intagen 11/12:189
– handläggningen av en begäran enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) om ett registerutdrag 11/12:196

- brev som påträffats i en intagens bostadsrum har överlämnats till åklagare; fråga om detta stått i överensstämmelse med gällande sekretessregler 11/12:207
- beslut av Kriminalvården om generella restriktioner för häktad 11/12:213
- fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en rysk medborgare m.m. 11/12:215
- fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en vitrysk medborgare m.m. 11/12:221
- handläggningen av en intagens begäran om utlämnande av ett placeringsunderlag m.m. 11/12:227
- möjligheten för en utomstående att lämna ett meddelande till intagen m.m. 11/12:230
- initiativärende om handläggningen av två ärenden rörande samhällstjänst 11/12:234
- förhållandena på anstalten Kumlas säkerhetsenhet; fråga bl.a. om placering på enheten av intagna som inte omfattas av bestämmelserna om placering på säkerhetsavdelning 11/12:238
- kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om uppgifter som legat till grund för beslut om förflyttning av honom till annan anstalt 12/13:180
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts felaktiga handläggning i samband med nöjdförklaring och doms befordran till verkställighet 12/13:183
- kritik mot Kriminalvården för anstaltspersonals agerande i samband med besök och för bristande information om anstaltens policy för besök 12/13:187
- kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om tillägg till placeringsunderlag efter det att den intagne delgivits underlaget 12/13:191
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts underlåtenhet att kommunicera uppgifter med den intagne i ett ärende om besökstillstånd och för långsam handläggning av ärendet. Generella uttalanden avseende den s.k. brottsofferslussverksamhet som bedrivs i flera av landets anstalter 12/13:194
- kritik mot Kriminalvården för behandlingen av en intagen i kriminalvårdsanstalt i samband med ett sjukhusbesök 12/13:203
- uttalanden om kriminalvårdstjänstemäns kontakter med utomstående inom ramen för en anstalts s.k. brottsofferslussarbete 12/13:208
- kritik mot Kriminalvården för handläggningen av ärenden rörande besöks- och telefontillstånd 13/14:245
- kritik mot Kriminalvården för genomförandet av transporten av en person som var omhändertagen enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, m.m. 13/14:249
- bristande delgivning med ombud för person som var intagen i kriminalvårdsanstalt 13/14:258
- kritik mot Kriminalvården för bristande dokumentation av vidtagna utredningsåtgärder i samband med beslut om placering i avskildhet 13/14:262
- initiativärende om brottsofferslussverksamheten i landets häkten 13/14:266

– undersökning av försändelse till advokat vid visitation av intagens bostadsrum 13/14:275
– initiativärende om möjligheterna för intagna i häkte att ha kontakt med sina försvarsadvokater 13/14:278
– allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en person som var intagen i häkte under lång tid vistats i ett bostadsrum som inte varit utrustat i enlighet med myndighetens föreskrifter 13/14:287

Kroppsbesiktning
– uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för dna-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
– bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
– kritik mot att polisen tvingat en person som misstänktes för ringa narkotikabrott till urinprov genom katetersättning 13/14:101

Kroppsvisitation
– kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
– inspektion av Migrationsverkets förvar; bl.a. uttalanden om kroppsvisitationer 11/12:314

Kränkande eller eljest olämpligt yttrande
– disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
– disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134
– kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
– fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156

Kulturminnesmärkning
– ”k-märkning” av byggnad utan lagstöd 12/13:398

Kvarstad
– en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
– fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67

Körkort
– allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
– allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445

Körkortsingripande

- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445

Lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB)

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
- bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

- fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll 09/10:316
- fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298
- i ett mål angående vård med stöd av LVM borde socialnämnden ha tillsett att ett läkarintyg angående den enskildes hälsotillstånd inhämtades 11/12:457
- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:237
- kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:240
- kritik mot Statens institutionsstyrelse (SiS), LVM-hemmet Rebecka, för att en kvinna bereddes tvångsvård vid hemmet trots att det inte fanns något verkställbart förordnade om LVM-vård 12/13:320
- kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas 12/13:316
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVM utan att vara behörig 12/13:312
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård 12/13:337
- initiativärende med anledning av handläggningen vid Förvaltningsrätten i Falun i samband med meddelande av dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 13/14:297

Laglighetsprövning

- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

Lantmäteriet
– kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388

Legalitetsprincipen
– en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525

Ljudupptagning
– förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
– rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594
– kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69

Långsam handläggning
– en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
– utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
– kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
– uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
– allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
– kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
– åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
– kritik mot Diskrimineringsombudsmannen för långsam handläggning 11/12:302
– uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
– iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166
– initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268

- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:237
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Skellefteå tingsrätt för handläggningsrutiner avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts långsamma handläggning av ett ärende om besökstillstånd 12/13:194
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att verkställa en kammarrättsdom 13/14:509
- en förundersökning har bedrivits så bristfälligt att gärningen hann preskriberas 13/14:154
- långsam handläggning hos Sveriges ambassad i Amman av en begäran om biträde med utredning 13/14:375
- allvarlig kritik mot Förvaltningsrätten i Falun för långsam handläggning av ett mål om sjukpenning 13/14:302
- kritik mot två rådmän vid Stockholms tingsrätt för att ha meddelat dom i ett tvistemål drygt tre månader efter avslutad huvudförhandling 13/14:91
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 13/14:342
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541

Läkarundersökning

- en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92

Länsstyrelse

- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525

– förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
– kritik mot Länsstyrelsen i Hallands län för att myndigheten överträtt sin behörighet vid handläggningen av ett tillsynsärende beträffande en överförmyndarnämnds arvodesbeslut 12/13:481
– kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620
– kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
– en länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämningsman. Länsstyrelsen kritiseras för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev 13/14:517
– kritik mot en länsstyrelse för att den inte som tillsynsmyndighet har ingripit mot att ett av Miljööverdomstolen undanröjt tillstånd har tagits i anspråk 13/14:520

Lärartjänst
– kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
– utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430

Marknadsföring
– aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535

Meddelarfrihet
– ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
– ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
– utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
– krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

Mediekontakter
– utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
– krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
– rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594

Medling
- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

Migrationsverket
- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314

Militära ärenden
- Försvarsmaktens agerande i samband med ett haveri av två militära helikoptrar, Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet m.m. 09/10:202
- kritik mot Försvarsmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt 10/11:250
- mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att utan lagstöd ha genomfört husrannsakan i en lägenhet disponerad av en person som vid den aktuella tidpunkten var anställd inom Försvarsmakten. Vidare mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för brister i handläggningen av en begäran från den anställde i fråga att få ta del av allmänna handlingar 11/12:273

Miljöbalken
- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535
- kritik mot en länsstyrelse för att den inte som tillsynsmyndighet har ingripit mot att ett av Miljööverdomstolen undanröjt tillstånd har tagits i anspråk 13/14:520

Minoritetsspråk
- fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli 10/11:365

Motivering av beslut
- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
- kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd 12/13:299

– Försäkringskassan kritiseras för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd 13/14:490
– kritik mot Migrationsverket för fel och brister i en beslutsmotivering 13/14:347
– kritik mot en byggnadsnämnd för bristande motivering av ett beslut om bygglov 13/14:543
– kritik mot en kommunal nämnd för bristfällig motivering av ett beslut om begränsning av antal resor med färdtjänst 13/14:557

Myndighetsutövning

– en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
– en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
– överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
– aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535

Målsägande

– en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
– åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
– uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
– brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
– långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
– passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131

Objektivitet

– disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
– kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
– kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
– allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig 11/12:307

- jäv och bristande objektivitet; kritik mot en statsveterinär, Statens veterinärmedicinska anstalt, och Naturvårdsverket 11/12:521
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- kritik mot en åklagare, som i anslutning till en rättegång sökt påverka ett vittne 13/14:148
- kritik mot polismans utredningsåtgärder 13/14:211
- kritik mot polisanställds utredningsåtgärder 13/14:208

Objektivitetsprincipen

- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet. 12/13:461
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- angående objektivitetskravet under förundersökning och de utrednings-, dokumentations- och redovisningskrav som ingår i detta, med särskild inriktning på hur långtgående åtgärder som kan vidtas gentemot en målsägande 13/14:106

Offentlig försvarare

- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- en anhållen bereddes inte möjlighet att i enrum samtala med en offentlig försvarare 12/13:124
- kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till den misstänkte vid begäran om offentlig försvarare 13/14:65

Offentlighetsprincipen

- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
- att ge ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, särskilt om det lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor 12/13:467, 469
- anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar 12/13:471
- kritik mot Regeringskansliet, som i flera fall åsidosatt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt. Uttalanden om Regeringskansliets rutiner, s.k. potentiella handlingar och sekretessprövningar som fördröjer ett utlämnande 13/14:585
- kritik mot Regeringskansliet som dröjt med att lämna ut en allmän handling. Uttalanden om informationsinsatser i anslutning till att handlingar begärs ut 13/14:601
- kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624

Offentligt biträde
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som inte tillåtit ostörda samtal mellan förvarstagna och deras offentliga biträden 13/14:358

Offentlig upphandling
- mycket allvarlig kritik mot två kommuner för domstolstrots i upphandlingsärenden 10/11:547

Okonventionella tillsynsmetoder
- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

Ombud
- fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529
- två beslut angående rätten att anlita ombud 13/14:457

Omhändertagande
- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
- bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158
- polisen ska erbjuda en person som omhändertagits för berusning möjligheten att underrätta närstående om frihetsberövandet 13/14:222
- polisen skulle sett till att en omhändertagen person undersöktes av läkare 13/14:227
- kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen 13/14:87
- initiativärende med anledning av handläggningen vid Förvaltningsrätten i Falun i samband med meddelande av dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 13/14:297

Omplacering
- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

Omprövning av beslut
- arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
- omprövning inom kriminalvården av ett beslut om avskildhet 09/10:175
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och TV-avgift 12/13:438
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255

– kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten 12/13:380
– samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560
– kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av en begäran om omprövning 13/14:565

Ordningslagen
– kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95

Outsourcing
– överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288

Part
– handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet hos socialnämnden 11/12:467
– en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535

Partsinsyn
– Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471

Personlig integritet
– fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
– fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
– uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
– en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511
– kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605

– två tjänstemän vid en socialförvaltning gjorde ett hembesök i ett s.k. barnavårdsärende; fråga om de mot moderns vilja fick fotografera i bostaden för att dokumentera förhållandena i hemmet 13/14:383
– kritik mot en socialsekreterare för att hon i en utredning angående rätt till försörjningsstöd redovisat uppgifter som saknade betydelse i ärendet; även fråga om rättelse av uppgift i utredningen 13/14:399
– hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga bl.a. om vilken undersökning handläggaren bör få göra i bostaden 13/14:392

Personuppgifter

– ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550
– uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
– kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
– kritik mot handläggningen av ett regeringsuppdrag som överlämnats från Försäkringskassan till privata aktörer 12/13:362
– kritik mot en socialsekreterare för att hon i en utredning angående rätt till försörjningsstöd redovisat uppgifter som saknade betydelse i ärendet; även fråga om rättelse av uppgift i utredningen 13/14:399

Plan- och bygglagen

– tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
– fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
– ”k-märkning” av byggnad utan lagstöd 12/13:398
– en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624
– uttalanden om tillämpningen av 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:529
– kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
– en person anmälde till en miljö- och byggnadsnämnd att störande verksamheter stred mot miljöbalken och detaljplan. Nämnden prövade anmälan enligt byggnadslagstiftningen. Nämnden kritiseras för handläggningen av anmälarens begäran om överklagbara beslut samt för att inte ha handlagt anmälan även enligt miljöbalken 13/14:535

– allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) 13/14:541

Polisanmälan
– fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426
– kritik mot rektor vid en grundskola för att vårdnadshavare inte informerades om skolans polisanmälan mot en elev i samband med att anmälan gjordes 13/14:553

Polisens våldsanvändning
– milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73

Polisförordning
– fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156

Polislagen
– milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73
– uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
– passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
– uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
– bristande förberedelser inför en s.k. högriskmatch 13/14:194
– felaktigt avlägsnande 13/14:202
– polisens förföljande av en motorcykelförare 13/14:163

Polismyndighet
– fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76
– kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
– kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
– fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
– polismyndighets ansvar för att genomföra rutinåtgärder utan förundersökningsledarens direktiv 12/13:106

- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- polismyndighets ansvar att ställa personal till förfogande så att en häktad med restriktioner kunde kontakta sin mor 12/13:163
- fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet 12/13:154
- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
- granskning av polisinsatsen i stort vid en s.k. högriskmatch 13/14:181
- bristande förberedelser inför en s.k. högriskmatch 13/14:194
- felaktig bedömning hos polisen av larmsamtal 13/14:215

Polismål

- uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
- iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166

Pressmeddelanden

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

Privatisering

- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

Privatliv, skydd för
– krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

Processledning
– uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
– en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
– kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

Proportionalitetsprincipen
– uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
– polisens förföljande av en motorcykelförare 13/14:163

Provköp
– okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

Provokation
– okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552
– uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
– användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62

Psykiatrisk tvångsvård
– handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
– initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
– kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
– kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att inte ha handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag 13/14:310

Påföljdsbestämning

– kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55

Regeringsformen

– ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
– fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
– en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
– uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
– fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
– rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
– frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
– initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
– kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
– fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
– yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
– överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
– kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471

- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156
- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på sin ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 13/14:546

Regeringsformen, 1 kap. 9 §

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
- företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande 10/11:558
- brott mot regeringsformens krav på saklighet vid tillsättningen av en kommunchef 12/13:464

– kritik mot en kommunchef och en kommun för att regeringsformens krav på opartiskhet inte iakttagits på kommunens webbplats 12/13:485
– valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490
– ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på sin ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 13/14:546
– kritik mot en djurförsöksetisk nämnd för att den på eget initiativ har ändrat i en ansökan i syfte att undvika att beakta vissa uppgifter som lämnats där 13/14:524

Regeringskansliet
– tillämpning av språklagen 10/11:650
– kritik mot Regeringskansliet, som i flera fall åsidosatt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt. Uttalanden om Regeringskansliets rutiner, s.k. potentiella handlingar och sekretessprövningar som fördröjer ett utlämnande 13/14:585
– kritik mot Regeringskansliet som dröjt med att lämna ut en allmän handling. Uttalanden om informationsinsatser i anslutning till att handlingar begärs ut 13/14:601

Registrering
– brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas 09/10:468
– initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462
– fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
– kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257

Religionsfrågor
– yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622

Remissyttrande
– remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
– remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
– remissyttrande: Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
– remissyttrande: Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101

Resning
- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129

Restriktioner
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- polismyndighets ansvar att ställa personal till förfogande så att en häktad med restriktioner kunde kontakta sin mor 12/13:163

Rättegångsbalken
- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151
- kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frågor om rättegångsfullmakt 12/13:51
- avsiktligt kringgående av en misstänkts rättigheter vid okonventionella utredningsmetoder 12/13:62
- uttalanden om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169

- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet 12/13:154
- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
- kritik mot en domare vid Göteborgs tingsrätt med anledning av att han inte tillåtit ett antal kvinnor att närvara vid offentliga delar av en omhäktningsförhandling 13/14:39
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

Rättelse

- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261
- kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55

Rättspsykiatrisk vård

- initiativärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 09/10:344
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd 10/11:426
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
- en rättspsykiatrisk klinik som misstänkte att en patient innehade barnpornografiska bilder har överlämnat en omhändertagen mp3-spelare till åklagarmyndigheten. Fråga bl.a. om överlämnandet varit förenligt med sekretesslagstiftningen 13/14:463

Rättskraft

- fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut 13/14:485

Samrådsförfarande mellan myndigheter

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap 13/14:573

Samtycke

- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
- kritik mot ett sjukhus som tillåtit filminspelning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke från patienter dessförinnan inhämtats 11/12:544
- kritik mot Skatteverket för att ha grundat ett beslut om ändring av barns folkbokföring på en vårdnadshavares muntligt lämnade uppgifter 12/13:251
- fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut 13/14:485

Sekretess

- kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
- fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilds personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:440
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- Kustbevakningen har medverkat i en tv-serie. Fråga huruvida sekretessskyddade uppgifter i samband därmed röjts till skada för enskilda 09/10:194
- Försäkringskassans utlämnande av uppgifter till domstol 09/10:352
- fråga om myndighets kommunicering med personer med sekretessmarkerade personuppgifter 10/11:268
- fråga om Kriminalvårdens utlämnande av uppgifter om intagen till socialtjänsten 10/11:625
- kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. 10/11:531
- kritik mot en socialnämnd som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till Skatteverket 10/11:583
- en läkare ansåg sig ha behov av vissa journalhandlingar för att tillvarata sina rättigheter i ett mål om disciplinpåföljd. Kritik mot läkaren för att han inhämtade handlingarna från berörd klinik genom att be en sekreterare vid kliniken att ta fram dem. Läkaren borde i stället ha gjort en formell framställning om att få kopia av handlingarna och upplyst om skälet till att han ville få tillgång till materialet 10/11:585
- kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretesskyddade uppgifter som elever lämnat till henne 10/11:591

- kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter 10/11:638
- kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn 10/11:578
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
- kritik mot ett sjukhus som tillåtit filminspelning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke från patienter dessförinnan inhämtats 11/12:544
- ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550
- fråga om det funnits förutsättningar för en socialförvaltning och en psykiatrisk öppenvårdsmottagning att lämna ut uppgifter vid ett samverkansmöte 11/12:557
- beslut i två fall som rör att socialförvaltningar utan att ha gjort sekretessprövning lämnat ut en s.k. barnavårdsutredning som innehöll känsliga uppgifter om andra personer till den person utredningen avsåg 11/12:563
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende 12/13:265
- kritik mot handläggningen av ett regeringsuppdrag som överlämnats från Försäkringskassan till privata aktörer 12/13:362
- Försäkringskassan kritiseras för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till förvaltningsrätten 12/13:372
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande 12/13:455
- kritik mot en tjänsteman inom hemtjänsten för att hon i en djurskyddsanmälan till länsstyrelsen lämnade ut uppgifter rörande en person som hon arbetade hos 12/13:458
- fråga om en nämndledamots personliga assistent kan tillåtas närvara vid socialnämndens och nämndens utskotts sammanträden 13/14:447
- en rättspsykiatrisk klinik som misstänkte att en patient innehade barnpornografiska bilder har överlämnat en omhändertagen mp3-spelare till åklagarmyndigheten. Fråga bl.a. om överlämnandet varit förenligt med sekretesslagstiftningen 13/14:463

- kritik mot en socialchef för att hon lämnat ut sekretesskyddad uppgift 13/14:578
- praktikhandledare på en socialförvaltning har vid ett möte med en praktikants lärare agerat på ett sådant sätt att det framkommit att det upprättats en s.k. orosanmälan avseende praktikantens barn 13/14:580
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bristande hantering av sekretessskyddade uppgifter 13/14:506
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bl.a. att vid upprepade tillfällen ha lämnat sekretesskänsliga uppgifter på en telefonsvarare tillhörande den försäkrades familj 13/14:497
- angående möjligheten för polisen att lämna sekretessbelagd uppgift till Kronofogdemyndigheten om egendom som omhändertagits i samband med ett ingripande 13/14:230
- kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620

Sekretessmarkering

- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

Serviceskyldighet

- bristande tillgänglighet 09/10:395
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m. 11/12:532
- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 13/14:569
- initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap 13/14:573

Självrättelse

- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265

Skadestånd

- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115

– kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd. Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten 10/11:506

Skatteverket

– en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
– sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
– allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig 11/12:307
– allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
– fråga om behörigheten att anmäla inflyttning enligt folkbokföringslagen för någon annan 13/14:339
– allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 13/14:342

Skolan

– fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
– rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
– kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter 10/11:638
– kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretesskyddade uppgifter som elever lämnat till henne 10/11:591
– fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529
– fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
– ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
– handläggningen av ett ärende om byte av förskola; fråga bl.a. om ändring av ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut 12/13:424
– ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på sin ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 13/14:546

Grundskolan

- en elev hade i skolan delat ut inbjudningskort till ett födelsedagskalas; fråga bl.a. om den rättsliga grunden för skolpersonalens åtgärd att samla in korten från elever som fått dem 09/10:390
- kritik mot rektor vid en grundskola för beslut om att endast vårdnadshavare fick hämta ett barn i skolan 13/14:550
- kritik mot rektor vid en grundskola för att vårdnadshavare inte informerades om skolans polisanmälan mot en elev i samband med att anmälan gjordes 13/14:553

Skolstyrelse och skolledning

- bristande tillgänglighet 09/10:395

Smittskyddslagen

- fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn förbjöds att vistas på förskola under en period 12/13:345

Socialförsäkring

- underlåten kommunicering 09/10:351
- utlämnande av uppgifter till domstol 09/10:352
- Försäkringskassan har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation 09/10:355
- lång handläggningstid och bristande service i fem typärenden 09/10:364
- kritik mot hanteringen av inkommen e-post 09/10:370
- underlåtenhet att verkställa en länsrättsdom 09/10:373
- utbetalning av sjukpenning har stoppats formlöst 09/10:375
- beslut utan att beakta i rätt tid inkomna handlingar 09/10:377
- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunicering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
- Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden 10/11:458
- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gått den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning 10/11:463
- kritik mot Försäkringskassan för att den i ett beslut om sjukpenning inte angett vilken tidsperiod som prövningen omfattat 10/11:465
- fråga om utformningen av ett beslut om bostadsbidrag 10/11:466
- kritik mot Försäkringskassan för hanteringen av en begäran om ett provisoriskt beslut 10/11:467
- Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bilstöd 10/11:469

- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försäkringskassan för bristande tillämpning av 20 kap. 10 och 10 a §§ lagen om allmän försäkring 10/11:493
- kritik mot Försäkringskassan för bristande bemötande, m.m. 10/11:496
- Försäkringskassan har ansetts kunna göra en ny prövning av en unionsmedborgares uppehållsrätt utan att vara bunden av Migrationsverkets tidigare ställningstagande 11/12:503
- utformningen av beslut om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning när den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs till noll kronor 11/12:505
- kritik mot Försäkringskassan för att ha brustit i sin kommunikationsskyldighet genom att skicka handlingar till annan adress än den försäkrades folkbokföringsadress 11/12:508
- Försäkringskassan har felaktigt lämnat beskedet att den som har förvaltare inte har rätt att ge fullmakt åt annan att begära ut handlingar 12/13:350
- kritik mot handläggningen av ett regeringsuppdrag som överlämnats från Försäkringskassan till privata aktörer 12/13:362
- fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft; även fråga om dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom 12/13:356
- Försäkringskassan kritiseras för att av misstag ha skickat ut ett besked med annat innehåll än det avsedda samt för att ha agerat felaktigt då misstaget upptäcktes 12/13:367
- Försäkringskassan kritiseras för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till förvaltningsrätten samt för att ha brustit i sin dokumentations- och kommuniceringsskyldighet 12/13:372
- kritik mot Försäkringskassan för felaktigt angivna diagnoser i kommuniceringsbrev till den försäkrade 12/13:378
- kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten 12/13:380
- Försäkringskassan kritiseras för sitt tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer 13/14:471
- fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut 13/14:485
- Försäkringskassan kritiseras för att i vissa fall ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd 13/14:490

- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bl.a. att vid upprepade tillfällen ha lämnat sekretesskänsliga uppgifter på en telefonsvarare tillhörande den försäkrades familj 13/14:497
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för bristande hantering av sekretessskyddade uppgifter 13/14:506
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att verkställa en kammarrättsdom 13/14:509
- Försäkringskassan kritiseras för slarv och bristande kunskaper i ett ärende om läkares ersättning för läkarutlåtande 13/14:512

Socialtjänsten

I. Socialtjänstlagen (SoL)

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- en kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen 09/10:269
- fråga om s.k. brukarmedverkan vid ett stödboende för vuxna genom att boende vid hemmet svarar i hemmets telefon 09/10:267
- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- en socialnämnd erhöll från polisen uppgift om att ett barn var misstänkt för brott. Nämnden kontaktade därför barnets mor som var vårdnadshavare; fråga om socialnämnden borde ha kontaktat även barnets far som också var vårdnadshavare 10/11:353
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sextonårig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna 10/11:333
- fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen 10/11:328
- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlitats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli 10/11:365
- kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn 10/11:578
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268

- två tjänstemän vid en socialförvaltning gjorde ett hembesök i ett s.k. barnavårdsärende; fråga om de mot moderns vilja fick fotografera i bostaden för att dokumentera förhållandena i hemmet 13/14:383
- fråga om en nämndledamots personliga assistent kan tillåtas närvara vid socialnämndens och nämndens utskotts sammanträden 13/14:447
- hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga om den enskilde fick tillräckligt utrymme för att ta ställning till önskemålet om hembesök 13/14:387
- hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga bl.a. om vilken undersökning handläggaren bör få göra i bostaden 13/14:392
- fråga om socialnämndens roll i ett ärende om verkställande av domstols beslut om umgängesstöd 13/14:430
- kritik mot en socialsekreterare för att hon i en utredning angående rätt till försörjningsstöd redovisat uppgifter som saknade betydelse i ärendet; även fråga om rättelse av uppgift i utredningen 13/14:399
- fråga om en befattningshavare vid en socialförvaltning i en skrivelse till ena partens ombud i en vårdnadstvist borde ha uttalat sig om lämpligheten av ett barns umgänge med sin far 13/14:411

Bistånd

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- En stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak 09/10:324
- handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd 09/10:262
- fråga om en socialnämnd i ett ärende angående försörjningsstöd borde ha begärt att den enskilde skulle förete Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd 10/11:356
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- en socialnämnd prövade en ansökan om bistånd i form av boende med kommunkontrakt enligt 4 kap. 2 § SoL; fråga om ansökan borde ha prövats enligt 4 kap. 1 § SoL 10/11:363
- en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- fråga bl.a. om genomförandet av ett s.k. oanmält hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd 11/12:392

- fråga om möjligheterna för socialtjänsten att begära att en person som sökt försörjningsstöd ska delta i praktik 11/12:410
- fråga om det kan krävas att den som söker bistånd personligen ska lämna in ansökan till förvaltningen 11/12:413
- fråga bl.a. om en socialnämnd kunde bevilja en 17-årig flicka bistånd i form av stödboende enligt socialtjänstlagen utan båda vårdnadshavarnas samtycke 11/12:415
- kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd 12/13:299
- fråga huruvida ett beslut om bistånd gick den enskilde emot 13/14:424
- hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga om den enskilde fick tillräckligt utrymme för att ta ställning till önskemålet om hembesök 13/14:387
- hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd; fråga bl.a. om vilken undersökning handläggaren bör få göra i bostaden 13/14:392
- fråga om en socialnämnd bör ha en rutin som innebär att handläggaren av ett ärende om försörjningsstöd alltid ska begära ett kontoutdrag som visar bl.a. vilka uttag som sökanden har gjort från ett bankkonto 13/14:420
- kritik mot en socialnämnd för att den vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd hade tillämpat beräkningsregler som stred mot socialtjänstlagen 13/14:404
- kritik mot en socialnämnd för att den hade interna riktlinjer för bistånd till hyra som inte stod i överensstämmelse med gällande rätt 13/14:408
- kritik mot en socialsekreterare för att hon i en utredning angående rätt till försörjningsstöd redovisat uppgifter som saknade betydelse i ärendet; även fråga om rättelse av uppgift i utredningen 13/14:399

Omsorger om barn och ungdom

- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- När en vårdnadshavare skulle avtjäna ett fängelsestraff bodde barnet kvar hos dennes sambo; fråga om socialnämnden borde ha beslutat om medgivande enligt 6 kap. 6 § SoL för sambon att ta hand om barnet under den aktuella tiden 09/10:272
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sextonårig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna 10/11:333

- fråga bl.a. om en socialnämnd kunde bevilja en 17-årig flicka bistånd i form av stödboende enligt socialtjänstlagen utan båda vårdnadshavarnas samtycke 11/12:415
- fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426
- fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten 12/13:274
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268
- Socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken 12/13:288
- två adoptivföräldrar förde sitt adoptivbarn tillbaka till barnets hemland Gambia; fråga om socialnämnden brustit i sina åligganden beträffande barnet när nämnden uppmärksammades på adoptivföräldrarnas agerande 12/13:293
- en nämnd inledde en s.k. barnavårdsutredning. Fråga bl.a. om nämnden kunde dröja med att enligt 11 kap. 2 § SoL underrätta vårdnadshavarna om utredningen därför att informationen hade kunnat påverka nämndens möjlighet att få tala med barnet 13/14:414
- kritik mot en tjänsteman för att hon gjorde en s.k. orosanmälan i tjänsten trots att den rörde privata förhållanden 13/14:402

Familjerätt

- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321
- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459
- handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
- handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet 11/12:467

- fråga om socialnämndens roll i ett ärende om verkställande av domstols beslut om umgängesstöd 13/14:430
- fråga om rätten att tala med barn inför ett s.k. snabbyttrande till domstol i en vårdnadstvist 13/14:445
- handläggningen av ett ärende rörande ett barn som hade fötts av en s.k. surrogatmoder; fråga bl.a. om socialnämnden kunde godkänna ett avtal om vårdnad om barnet innan det var fastställt vem som var far till barnet 13/14:440
- fråga om en befattningshavare vid en socialförvaltning i en skrivelse till ena partens ombud i en vårdnadstvist borde ha uttalat sig om lämpligheten av ett barns umgänge med sin far 13/14:411
- fråga om socialnämndens uppgift när riktigheten av en bekräftelse av ett faderskap ifrågasätts 13/14:435

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- socialförvaltningen ska genast meddela Försäkringskassan om att barn har placerats i ett familjehem 09/10:274
- en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
- Socialstyrelsen riktade i samband med en inspektion allvarlig kritik mot ett HVB-hem; fråga bl.a. om det förelåg grund för Socialstyrelsens kritik mot hemmet 12/13:281

Handläggning av ärende m.m.

- en stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak 09/10:324
- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig 10/11:412
- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- två beslut angående dröjsmål med att sammanställa en s.k. barnavårdsutredning i ett särskilt dokument 10/11:360
- på grund av skrivfel angavs i ett beslut om bistånd i form av hemtjänst att beslutet skulle gälla till den 31 maj 2009 i stället för rätteligen den 31 maj

2008. Fråga om nämnden borde ha rättat beslutet med stöd av 26 § förvaltningslagen (1986:223) 10/11:410
- fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen 10/11:328
- en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
- fråga om det kan krävas att den som söker bistånd personligen ska lämna in ansökan till förvaltningen 11/12:413
- när en socialnämnd överlämnar viss handläggning till socialnämnden i en annan kommun ska det i den enskildes akt dokumenteras vilka uppgifter som har överlämnats 11/12:431
- kritik mot socialförvaltningens journalföring i ett s.k. barnavårdsärende. I journalen hade det förts in uppgifter som rörde moderns behov av bistånd men som inte hade betydelse för ärendet rörande barnen 11/12:433
- fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459
- handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
- handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet 11/12:467
- fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten 12/13:274
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268
- kritik mot en socialnämnd som underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga 12/13:326
- Socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken 12/13:288
- fråga huruvida ett beslut om bistånd gick den enskilde emot 13/14:424
- två beslut angående rätten att anlita ombud 13/14:457

Omsorger om människor med handikapp
- kritik mot en socialnämnd för allvarliga brister i handläggningen av en ansökan om s.k. anhörigvård 11/12:395

Socialnämnds uppgifter

– fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426

Tillsynen över socialtjänsten

– länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
– kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt socialtjänstlagen avseende såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet 11/12:401

II. Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

– anmälan mot Socialnämnden i Filipstads kommun m.fl. angående handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Fråga bl.a. om två barn under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 09/10:281
– handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290
– socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
– fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU dagen efter att länsrätten hade upphävt ett tidigare omhändertagandebeslut 09/10:302
– fråga om utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 09/10:307
– handläggningen av ett ärende enligt LVU; fråga bl.a. om det förelegat förutsättningar för nämndens ordförande att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av två barn med stöd av 6 § LVU 09/10:310
– fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 10/11:368
– fråga om det förelåg tillräckligt underlag för ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 10/11:384
– en 18-årig yngling vårdades med stöd av LVU och var placerad på ett särskilt ungdomshem. Fråga bl.a. om socialnämnden hade, utan att ha befogenhet till det, fattat beslut om att begränsa kontakten mellan ynglingen och hans farmor 10/11:387
– fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn 10/11:392
– fråga om det förelåg skäl för att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta ett barn 11/12:437

- fråga om socialnämnden borde ha kontaktat föräldrarna för att efterhöra deras inställning till att en läkarundersökning skulle utföras innan ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattades 11/12:446
- två barn vårdades med stöd av 2 § LVU; fråga om det var möjligt för socialnämnden att föreskriva att de omhändertagna barnen och deras bror skulle tala svenska med varandra när de träffades 11/12:448
- uttalanden angående socialnämnds skyldighet att ompröva vård enligt 3 § LVU 12/13:303
- fråga om beräkning av den frist inom vilken en socialnämnd enligt 13 § tredje stycket LVU första gången ska ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU 12/13:310
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig 12/13:312
- när en socialnämnd beslutar att vård med stöd av LVU ska upphöra ska nämnden se till att de berörda utan dröjsmål underrättas om beslutet 12/13:314
- ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU hade förfallit därför att beslutet inte hade underställts förvaltningsrätten i rätt tid; fråga om ett nytt beslut om omhändertagande kunde fattas 13/14:427

III. Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

- fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll 09/10:316
- ett LVM-hem verkställde ett beslut om flyttning av en intagen till ett annat LVM-hem enligt 25 § tredje stycket LVM trots att tiden för att överklaga beslutet inte hade gått ut 10/11:398
- utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra 10/11:402
- i ett mål angående vård med stöd av LVM borde socialnämnden ha tillsett att ett läkarintyg angående den enskildes hälsotillstånd inhämtades 11/12:457
- kritik mot Statens institutionsstyrelse (SiS), LVM-hemmet Rebecka, för att en kvinna bereddes tvångsvård vid hemmet trots att det inte fanns något verkställbart förordnade om LVM-vård 12/13:320
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig 12/13:312
- kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas 12/13:316
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård 12/13:337

Socialtjänstlagen

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

Sponsring

– Aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på ett sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535

Språk

– tillämpning av språklagen 10/11:642, 650, 654
– två barn vårdades med stöd av 2 § LVU; fråga om det var möjligt för socialnämnden att föreskriva att de omhändertagna barnen och deras bror skulle tala svenska med varandra när de träffades 11/12:448
– tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska 12/13:410

Statens överklagandenämnd

– tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275

Straffrättsvillfarelse

– en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525

Stöd och service till funktionshindrade

– utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
– vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet 09/10:332
– handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
– en socialförvaltning som informerar en enskild om förutsättningarna för att bevilja en insats måste uttrycka sig så, att den enskilde inte känner sig pressad att återta ansökan eller får uppfattningen att saken redan är avgjord 12/13:330
– utformningen av beslut om insatser enligt LSS; fråga om nämnden i sitt beslut borde ha angett var insatser i form av korttidstillsyn och korttidsvistelse skulle utföras 12/13:332

Säkerhetskopior

– JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiors rättsliga status 09/10:516

Säkerhetspolisen
- säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151

Taxeringsrevision
- allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig 11/12:307

Telefax
- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290

Tillsyn
- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
- kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt socialtjänstlagen avseende såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet 11/12:401
- Socialstyrelsen riktade i samband med en inspektion allvarlig kritik mot ett HVB-hem; fråga bl.a. om det förelåg grund för Socialstyrelsens kritik mot hemmet 12/13:281
- kritik mot en länsstyrelse för att den inte som tillsynsmyndighet har ingripit mot att ett av Miljööverdomstolen undanröjt tillstånd har tagits i anspråk 13/14:520

Tjänstefel
- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 10/11:368
- kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:240

Tjänsteförseelse
- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:8
- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134

Tjänstetillsättning
- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430

Tjänstetitel
- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86

Tolk
- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlitats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257

Tredskodom
- kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frågor om rättegångsfullmakt 12/13:51

Tryckfrihet
- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569

Tryckfrihetsförordningen
- ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
- beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen 10/11:628
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymi-

tetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
- kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha 11/12: 593
- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
- utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag 11/12:589
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- kritik mot Skellefteå tingsrätt för handläggningsrutinerna avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
- att ge ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, särskilt om det lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor 12/13:467, 469
- anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar 12/13:471
- viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling. Fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten 13/14:610
- sedan ett betyg begärts ut av en enskild har folkhögskolan på eget initiativ informerat den som betyget avsåg om detta. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen. Även fråga om att betyget inte lämnats ut 13/14:615
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 13/14:569
- kritik mot en länsstyrelse angående handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling 13/14:620
- en teknisk nämnd handlade ärenden om siktskymmande växtlighet med möjlighet att överlämna ärendet till byggnadsnämnd för åtgärd. Kritik mot tekniska nämnden för bl.a. bristande dokumentation. Kritik mot båda nämnderna för handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar 13/14:624

Tsunamin
- vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibanden; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m. 09/10:483

– JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiors rättsliga status 09/10:516

Tull
– brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
– undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
– uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82

Tvångsmedel
– säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151
– en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511

Tystnadsplikt
– kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
– fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilds personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:438
– kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande 12/13:455
– kritik mot en tjänsteman inom hemtjänsten för att hon i en djurskyddsanmälan till länsstyrelsen lämnade ut uppgifter rörande en person som hon arbetade hos 12/13:458

Umgänge
– en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
– fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459
– fråga om socialnämndens roll i ett ärende om verkställande av domstols beslut om umgängesstöd 13/14:430

Underlåten handläggning
– kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
– kritik mot tre domare vid Svea hovrätt för underlåtenhet att ange skälen till ett förordnande om återbetalningsskyldighet för rättegångskostnader till staten 13/14:84

- initiativärende med anledning av handläggningen vid Förvaltningsrätten i Falun i samband med meddelande av dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 13/14:297
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av yrkanden om förtursförklaring 13/14:305
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att inte ha handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag 13/14:310
- kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95
- kritik mot en länsstyrelse för att den inte som tillsynsmyndighet har ingripit mot att ett av Miljööverdomstolen undanröjt tillstånd har tagits i anspråk 13/14:520

Underrättelse

- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- polisen ska erbjuda en person som omhändertagits för berusning möjligheten att underrätta närstående om frihetsberövandet 13/14:222
- angående möjligheten för polisen att lämna sekretessbelagd uppgift till Kronofogdemyndigheten om egendom som omhändertagits i samband med ett ingripande 13/14:230
- kritik mot Östersunds tingsrätt i ett initiativärende angående utformningen av en underrättelse till den misstänkte vid begäran om offentlig försvarare 13/14:65
- kritik mot Hovrätten för Västra Sverige med anledning av att part nekades att ge in ljudfiler via e-post; kritik även för utformningen av en skrivelse till parten 13/14:69
- kritik mot en rådman vid Solna tingsrätt för att i en brottmålsdom ha utformat ett beslut om omhändertagande med stöd av 28 kap. 6 b § brottsbalken felaktigt och för att underrättelse om domen inte expedierades till den vårdgivare som angavs i behandlingsplanen 13/14:87

– kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för hanteringen av åberopad muntlig bevisning 13/14:317
– en länsstyrelse underrättade part om ett beslut, som var verkställbart från beslutets dag, genom delgivning med stämningsman. Länsstyrelsen kritiseras för att inte ha skickat underrättelsen i ett vanligt brev 13/14:517

Unga lagöverträdare
– uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
– bestämmelser som underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd har inte efterlevts 12/13:106
– stöld av en mobiltelefon har inte ansetts utgöra en sådan typ av brottslighet som enligt 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare kan motivera en husrannsakan hos en tolvåring 13/14:144
– inspektion av polis och åklagare rörande unga lagöverträdare 13/14:239

Universitet
– kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd. Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten 10/11:506
– fråga bl.a. om det är tillåtet för en student att återkalla en inlämnad tentamen 12/13:404
– tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska 12/13:410
– viss kritik mot ett universitet för handläggningen av en begäran om utlämnande av handling. Fråga bl.a. om hur en myndighet bör agera när en enskild som röjt sin identitet framför önskemål om att få vara anonym när utlämnandeframställningen vidarebefordras inom myndigheten 13/14:610

Uppsägning
– ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

Urinprov
– en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
– fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
– kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471

Utbildning och studiestöd

- fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ett ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529
- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- fråga bl.a. om det är tillåtet för en student att återkalla en inlämnad tentamen 12/13:404
- tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska 12/13:410
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- handläggningen av ett ärende om byte av förskola; fråga bl.a. om ändring av ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut 12/13:424
- ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på sin ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 13/14:546
- kritik mot rektor vid en grundskola för beslut om att endast vårdnadshavare fick hämta ett barn i skolan 13/14:550
- kritik mot rektor vid en grundskola för att vårdnadshavare inte informerades om skolans polisanmälan mot en elev i samband med att anmälan gjordes 13/14:553
- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för att en enskild som skulle ha företräde inför nämnden nekats att ha med sig en s.k. stödperson 13/14:555

Utlänningsärenden

- verkställighet av avlägsnandebeslut under pågående brottsutredning; fråga om åklagarens och Migrationsverkets handläggning 09/10:222
- polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning 09/10:231
- fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt 09/10:237
- bristande dokumentation vid förvarstagning 09/10:239
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utlänningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri 11/12:171
- allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309
- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314
- utvisning verkställd till fel land 12/13:263

- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende 12/13:265
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som planerat att verkställa en familjs utvisningsbeslut till fel land; även kritik mot Migrationsverket, för fel och brister i en beslutsmotivering 13/14:347
- fråga om huruvida prostitution kan utgöra grund för avvisning 13/14:353
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som inte tillåtit ostörda samtal mellan förvarstagna och deras offentliga biträden 13/14:358
- kritik mot Migrationsverket, som genomfört åldersbedömningen av ett ensamkommande barn på felaktigt sätt 13/14:361
- kritik mot Migrationsverket, som nekat en familj med permanent uppehållstillstånd främlingspass 13/14:365
- kritik mot Polismyndigheten i Skåne och Rikspolisstyrelsen för deras agerande i samband med att en utresestämpel fått ett felaktigt utseende 13/14:368
- allvarlig kritik mot Sveriges ambassad i Amman för handläggningen av en begäran om biträde med utredning 13/14:375

Utmätning

- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för medelshanteringen i ett ärende om utmätning 12/13:219
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257

Utredning

- uppgifter som hämtats från en sökandes blogg har använts som utredningsunderlag för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning 09/10:219
- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlitats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten 12/13:274
- Socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken 12/13:288
- initiativ mot Överförmyndarnämnden i Bergs kommun med anledning av ett yttrande till tingsrätten i ett ärende om anordnande av godmanskap 13/14:573

– kritik mot en rådman vid Malmö tingsrätt för hanteringen av åberopad bevisning i ett brottmål samt uttalanden om handläggningen av samma fråga vid Hovrätten över Skåne och Blekinge 13/14:95

Utsökning

– initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268

Vallagen

– vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
– allvarlig kritik mot Valnämnden i Stockholms stad som beslutade att genomföra röstningen vid Stockholms central i strid med vallagen 12/13:487
– valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490

Vapenlagen

– fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76

Webbplats

– krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
– ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550
– kritik mot en kommunchef och en kommun för att regeringsformens krav på opartiskhet inte iakttagits på kommunens webbplats 12/13:485

Verkställighet

– kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
– kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
– Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bilstöd 10/11:469
– kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
– verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

– fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
– kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 12/13:240
– fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft; även fråga om dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom 12/13:356
– allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att verkställa en kammarrättsdom 13/14:509
– allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, som planerat att verkställa en familjs utvisningsbeslut till fel land 13/14:347

Vilandeförklaring

– fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76

Vårdnadshavare

– fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
– kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) 11/12:496
– handläggningen av ett ärende rörande ett barn som hade fötts av en s.k. surrogatmoder; fråga bl.a. om socialnämnden kunde godkänna ett avtal om vårdnad om barnet innan det var fastställt vem som var far till barnet 13/14:440
– kritik mot rektor vid en grundskola för beslut om att endast vårdnadshavare fick hämta ett barn i skolan 13/14:550
– kritik mot rektor vid en grundskola för att vårdnadshavare inte informerades om skolans polisanmälan mot en elev i samband med att anmälan gjordes 13/14:553

Vårdnadsmål

– handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på 10/11:52
– skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
– fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419

– kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
– fråga om rätten att tala med barn inför ett s.k. snabbyttrande till domstol i en vårdnadstvist 13/14:445

Yttrandefrihet
– kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
– fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
– ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
– yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:622
– utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
– kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
– kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
– förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
– rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594
– remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569

Yttrandefrihetsgrundlagen
– undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169

Åklagare
– kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhörsledarna 09/10:68
– den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
– en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
– under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet 09/10:222
– åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115

- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
- tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103
- kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
- kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande uppgifter inkom 10/11:155
- möjligheterna att besluta om besöksförbud när den som förbudet avser inte tidigare gjort sig skyldig till brott mot skyddspersonen eller annan person m.m. 11/12:86
- en åklagares vägran att låta en offentlig försvarare ta del av en häktningspromemoria före häktningsförhandlingen 11/12:106
- uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
- en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135
- uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
- kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
- iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166
- åklagares ansvar för åtgärder vid underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82

– uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
– anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129
– anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
– kritik mot en åklagare, som i anslutning till en rättegång sökt påverka ett vittne 13/14:148

Åsiktsfrihet
– ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

Åtal
– anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126
– åtal för preskriberade brott 13/14:154

Åtalsplikt
– tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103

Återkallelse
– en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135

Överförmyndare, överförmyndarnämnder
– kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. 09/10:420
– kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet m.m. 09/10:426
– initiativärende om en överförmyndarnämnds handläggning av ett förvaltarärende. Uttalanden om behov av s.k. förvaltarenheter 09/10:431
– kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. 10/11:531
– handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. 10/11:535
– kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggning av ett ärende om entledigande av god man m.m. 10/11:540
– uttalanden om anhörigas rätt att i ett godmansärende ta del av handlingar som rör ställföreträdarskapet m.m. 11/12:539
– kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
– kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452
– kritik mot Överförmyndarnämnden i Borlänge kommun för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 13/14:569

Överklagande

- handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
- företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande 10/11:558
- publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501
- en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och TV-avgift 12/13:438
- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
- kritik mot en socialnämnd som underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga 12/13:326
- kritik mot Statens överklagandenämnd, som avvisat ett överklagande i ett anställningsärende med motiveringen att den sökande redan innehade en sådan tjänst som avsågs med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde anses ha gått honom emot. Tillämpning av 22 § förvaltningslagen 13/14:334
- kritik bl.a. mot en länsstyrelse för att den i egenskap av överinstans har överskridit sin behörighet i fråga om rättidsprövning 13/14:530
- samarbete mellan kommuner. – Nullitet? 13/14:560
- kritik mot en miljönämnd för handläggningen av ett överklagande 13/14:522

Överprövning

- allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309

BILAGA 10

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2012 to 30 June 2013

1 General information and statistics

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Ms Elisabeth Fura (Chief Parliamentary Ombudsman), Mr Hans-Gunnar Axberger, Ms Lilian Wiklund, and Mr Lars Lindström. For a number of shorter periods the Deputy Ombudsmen Mr Hans Ragnemalm and Ms Cecilia Nordenfelt have dealt with and adjudicated on supervisory cases.

During the working year, 7,097 new cases were registered with the Ombudsmen; 6,872 of them were complaints (previous working year: 6,818, an increase of 55 (0,81%), and 93 were cases initiated by the Ombudsmen themselves as inspections or on the basis of observations made during inspections, newspaper reports or on other grounds. Another 130 cases concerned new legislation, where the Parliamentary Ombudsmen were given the opportunity to express their opinion on government bills etc.

7,068 cases were concluded during the period, an increase of 159 (2,3%); of which 6,836 involved complaints, 103 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 129 cases concerned new legislation. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises a full report of one 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 2012–30 June 2013

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions	Total
Courts of law	0	9	0	9
Administrative courts	0	6	0	6
Public prosecutors	0	3	0	3
Custom services	0	1	0	1
Police authorities	15	6	0	21
Prison administration	10	14	0	24
Chief guardians	0	1	0	1
Social welfare	8	11	0	19
Medical care	0	4	0	4
Social insurance	1	5	0	6
Labour market auth.	0	1	0	1
Planning and building	0	3	0	3
The school system	0	1	0	1
Immigration, integration of immigrants	1	3	0	4
Total	**35**	**68**	**0**	**103**

Schedule of complaint cases during the period 1 Juli 2012–30 June 2013

Activity concerned	**Dismissed without investigation**	**Referred to other agencies or state organs**	**No criticism after investigation**	**Admonitions or other criticism**	**Prosecutions or disciplinary proceedings**	**Preliminary criminal investigation. No prosecution**	**Guidelines for good administration**	**Corrections during the investigation**	**Total**
Courts of law	155	1	185	15					356
Administrative courts	46		52	10					108
Public prosecutors	124		61	13					198
Police authorities	451	14	247	42					754
Custom services	5		9						14
Armed forces	12		4	2					18
Prison administration	582		348	119			1		1,050
Social welfare	715	5	323	69					1,112
Medical care	205	1	76	12					294
Social insurance	243		73	52					368
Labour market auth.	94		64	5					163
Planning and building	98		73	19					190
Enforcement	69		74	5					148
Municipal self-government	82		9	2					93
Communications	216		72	6					294
Taxation	120		38	8					166
Education	179	8	75	13					275
Culture	16		5						21
Chief guardians	19		36	5					60
Agriculture, environment, protection of animals	129		73	13					215
Immigration	94	1	101	16					212
County administrative boards, control of lotteries, serving of alcohol	25		8	1					34
Housing	5		1	1					7
Employment of civil servants etc.	65		5	2					72
Freedom of expression, access to public documents	188	3	103	83		1			378
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	8		4						12
Miscellaneous	80		33	3					116
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	108								108
Total	**4,133**	**33**	**2,152**	**516**	**0**	**1**	**1**	**0**	**6,836**

2 Reports of one individual case

Criticism of the Government Offices for repeated disregard of the constitutional requirement that public documents must be provided without delay

(Reg. nos. 639-2012, 2463-2012, 2732-2012)

Summary of the adjudication: A number of similar complaints from journalists dealing with the failure of the Government Offices to reach decisions about their requests for the provision of public documents gave rise to a joint enquiry. This reveals shortcomings in the Government Offices' organisation, allocation of responsibilities and routines that have contributed to disregard of the stipulations of the Freedom of the Press Act on the provision of public documents without delay on repeated occasions.

The enquiry suggests that these are shortcomings that are fundamental in nature. The structure of the Government Offices is not adapted to the principle of public access nor to the changes in the organisation of the ministries that was implemented some time ago. It would therefore appear that applications that do not result in the immediate provision of the documents requested can end up in a no man's land and are circulated without it being possible to hold any official or minister to account for the long time taken to deal with them or for other shortcomings that encroach upon the right to insight guaranteed to individuals or the mass media by the constitution.

The view of the Government Offices appears to be that these routines are acceptable. For this reason the adjudication lays stress on the particular importance of respect for the right to public insight by the Government's own officials. Without it, there is a major risk that other public authorities will consider that they too need not comply strictly with the constitution, which in the long run would pose a threat to the principle of public access.

Background and enquiry

Introduction and organisation

Four separate complaints had been submitted to the Parliamentary Ombudsmen from journalists concerning applications to view transcripts from the Government Offices' administrative system, mainly its accounting system. These complaints raised similar issues and have therefore been dealt with together. One complaint was made by Kristoffer Örstadius, Dagens Nyheter, two by Ulla Danné, Nyhetsbolaget/TV 4-group and one by Richard Aschberg, Aftonbladet. The complaints of Örstadius and Danné are dealt with in this adjudication, while Aschberg's complaint, which also concerns other issues, is treated separately (cf. reg. no. 4506 2012).

An account of the complaints will be presented initially together with the response to them submitted by the Government Offices and the rest of the enquiry that the different complaints gave rise to. This will be followed by a presentation of the legal provisions and the statement from the Government

Offices about the organisational procedures that apply in cases of requests for documents.

The adjudication concludes with an appraisal of what has come to light. It begins with a section on the general issues that the enquiry has raised (routines in the Government Offices, the obligation to compile information from public documents and what the requirements are for accepting a delay in their release with reference to the need to assess their confidentiality status). An appraisal is then made of the way in which the individual cases in the complaints have been dealt with. Finally an overall adjudication is presented.

Case no. 1 (reg. no. 639-2012)

Kristoffer Örstadius, a reporter working for Dagens Nyheter, complained that on 30 November 2011 he requested documents from the Government Offices but that when he submitted his complaint – 30 January 2012 – he had still not received them, despite repeated reminders by both telephone and e-mail. The request he submitted read as follows.

> I hereby request a list from the Prime Minister's Office's accounting system for internal and external entertainment.
>
> I would like it to reveal at least the voucher numbers, names of companies/voucher descriptions, dates and amounts. Preferably also the public authorities incurring the expenditure/accountability codes/project codes.

Kristoffer Örstadius presented the following justification for his complaint to the Parliamentary Ombudsmen.

> During the last year Dagens Nyheter has encountered unacceptable delays in response to requests to the Government Offices. In the spring of 2011 my colleague Jens Kärrman requested all the PR releases from all the ministries. It took the Ministry for Foreign Affairs, for example, more than three months to provide them. I also note that several of my fellow reporters feel that on the whole it is taking longer and longer to get documents from the Government Offices. In 2010 I checked the way in which all the government agencies dealt with the principle of public access by requesting an e-mail. The Government Offices failed to pass this test by claiming that the e-mail did not exist, even though they had responded to it.
>
> My request for the provision of entertainment costs at the Prime Minister's Office did not involve the receipts themselves, merely a list of them. The accounting system has been designed to provide simple transcripts of this kind and it should not take more than a minute to produce them. As I did not request the receipts themselves, assessment of the confidentiality status of the information should not have taken much time. Here is a pointer to how long it has taken to deal with requests for similar documents from other public authorities:
>
> - The Riksdag (all the entries in the accounts of the Parliamentary Committee for Electoral Review), 12 April 2011 – three hours
> - National Agency for Education (all entries in the accounts for a three-month period), 29 December 2011 – 37 minutes
> - SL, Stockholm Public Transport (entertainment), 1 September 2010 – one working day
> - National Historical Museums (entertainment), 16 June 2011 – two working days

- Swedish Armed Forces (advertising, printing costs and PR), 1 April 2011 – seven working days
- Uppsala County Police Authority (entertainment), 14 January 2011 – one working day.

Authorities where the confidentiality status is high (Swedish Armed Forces and Uppsala County Police Authority) have, in other words, released files from their accounting systems relatively rapidly.

Monitoring the work of Sweden's highest executive authority – the government and its offices – is an important task for the media. For this reason I would like the Parliamentary Ombudsman to review how the Government Offices apply the principle of avoidance of delay – in both the cases I have referred to here and generally.

The Government Offices were asked to look into the complaint and submit a statement. Its response (from the Director-General for Legal Affairs in the Prime Minister's Office, Christina Weihe) stated that Kristoffer Örstadius had been contacted a few days after his request had been submitted and asked for clarification of the period for which he wanted the information. The Government Offices continued:

> The Government Offices then appraised what possibilities existed for complying with Kristoffer Örstadius's request and began the work of compiling the information from its accounting system and assessing its confidentiality status pursuant to Section 2 of Chapter 15 of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400). As the material was so extensive, appraisal of its confidentiality status was also time-consuming.
>
> Two transcripts with the information requested were supplied to Kristoffer Örstadius on 14 February 2012. Some of the information in these documents was considered subject to confidentiality pursuant to Section 2 of Chapter 15 of the Public Access to Information and Secrecy Act and was therefore not disclosed.

The Government Offices concluded by offering the following appraisal.

> It took just over two months to deal with the request from Kristoffer Örstadius for a list from the Prime Minister's Office's accounting system concerning internal and external entertainment [*the time spent was eleven weeks, Parliamentary Ombudsman's comment*]. The information requested could not be found in an official document that had already been drawn up but to be able to comply with his request the Government Offices produced two compilations for Kristoffer Örstadius. In order to assess the confidentiality status of the information in the compilations it was necessary to locate and go through a large number of the documents on which this information was based. Not until then could both documents be supplied, with some of the information redacted. This request therefore required a great amount of work in locating the documents and then assessing the confidentiality status of the information they contained.

In his comment on the statement from the Government Offices Kristoffer Örstadius included the following:

> The Government Offices write that "the information requested could not be found in an official document that had already been drawn up" and the authority expresses itself in terms such as "to be able to comply with his request". The document is not as complicated as it sounds. This is an ordinary ledger for one account, information that every accounting system on the market can produce in a few seconds. In my complaint to the Par-

liamentary Ombudsmen I made it clear how other public authorities (including the Swedish Armed Forces where high confidentiality status applies) responded very rapidly.

In this case the Government Offices supplied me with seven pages, whose confidentiality status had therefore been assessed. If doing so takes more than two months, then I can only deplore the authority's inefficiency. In addition, only one or two letters had been redacted in only a few places.

I was provided with an additional four pages but in principle these only contained the date, "cost item" and amount. Here it cannot possibly have taken more than a few minutes to assess the confidentiality status, as no detailed information was included.

Supplementary information was requested from Louise Hallquisth, Deputy Director and acting Administrative Director of the Prime Minister's Office. She stated that in order to provide the information requested by Kristoffer Örstadius a number of searches had to be made of the computer systems in two different ministries, which took some time to undertake. Producing the information requested involved routine measures, however. The main reason why it had taken such a long time to deal with the request was the comprehensive appraisal of the confidentiality status considered necessary before the information could be released.

Case no. 2 (reg. no. 2463-2012)

Ulla Danné, a reporter working for Nyhetsbolaget, complained that an e-mail she had sent to the Ministry of Justice on 28 February 2012 had included a request for telephone logs relating to the Minister of Justice, a state secretary and two directors. On 8 March 2012 she was told that her request to be provided with the telephone logs had been sent on to the Administrative Department. At the beginning of April she was notified that her request had been forwarded from there to the Prime Minister's Office. When she contacted the Prime Minister's Office she was informed by the official dealing with the request that he did not know when a decision was going to be made or if it was to be made by an official or in Cabinet. When she submitted her complaint to the Parliamentary Ombudsmen – 24 April 2012 – she had still not received what she had requested. Ulla Danné summed up by saying:

Two months have now elapsed since I requested a public document and still no decision can be expected in the near future. This is a flagrant breach of the stipulations in the Freedom of the Press Act that public documents are to be provided as quickly as possible. I consider it particularly grave that it is the Government itself that is contravening the constitution, not least in view of the fact that no appeal may be made against its decisions.

The Government Offices were asked to look into the complaint and submit a statement. The Government Offices (Christina Weihe) stated the following.

Ulla Danné contacted the Government Offices by e-mail late in the afternoon of 28 February 2012 requesting a journal of the incoming and outgoing mail from the head of the prosecution unit, the head of the unit for criminal prosecution and international judicial cooperation, Magnus Graner, State Secretary, and also Beatrice Ask, the Minister of Justice, for the

> period from 15 April 2010 until 31 December 2010 as well as for the period from 1 November 2011 until the present. Her request also included the following: "I would also like to request telephone logs, landlines as well as mobile phones, for the same individuals for the corresponding periods […] In addition I would like to request desk diary notes for the same individuals during the periods listed above".
>
> On 8 March 2012 Ulla Danné was informed by the Ministry of Justice that the lists from the Ministry's journal she had requested had been made available for viewing in the premises of the Government Offices. Her request for telephone logs had been forwarded to the Administrative Department as they were not processed by the Ministry of Justice. There were no other public documents that were covered by her request.
>
> What remained outstanding from Ulla Danné's request after 8 March 2012 consisted of telephone logs for the head of the prosecution unit, the head of the unit for criminal prosecution and international judicial cooperation, Magnus Graner, State Secretary, and also Beatrice Ask, the Minister of Justice. These were to be provided by the Administrative Department, which manages the technological system, and by the Prime Minister's Office.
>
> Assessing the confidentiality status of these logs was complicated. The Government issued a decision without any prior official ruling. This decision, dated 3 May 2012, was to reject the request as the information in the telephone logs in the keeping of the Government Offices was subject to secrecy pursuant to Section 2 of Chapter 15 of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400).

The Government Offices concluded with the following assessment of the way in which the request for disclosure of the telephone logs had been dealt with.

> […] with regard to this aspect of the request, two months elapsed between its receipt and the Government's decision on the matter. The request involved a number of individuals both in and close to Government itself, all of them with different areas of responsibility, and appraisal of the confidentiality status involved was not uncomplicated.

The Government's decision to reject the request was attached to the response.

Ulla Danné's comment on the statement from the Government Offices included the following:

> The basic material for the telephone lists was produced relatively quickly – if the context is taken into account. The Government Offices persist in maintaining that it was appraisal of its confidentiality status that was so extensive and time consuming. My impression is that it was not appraisal of the confidentiality status that was protracted but that in fact two months were spent trying to avoid coming to a decision, which was not reached until a complaint was submitted to the Parliamentary Ombudsmen. In other words, it was not complying with my request that took so long but the fact that nothing was done about it and it was shuttled round to various officials who had no mandate to assess the issue or even to tell me when a decision could be expected. For the Government Offices the decision involved a matter of principle. It did not review each telephone number separately, which would have explained the delay.

Case no. 3 (reg. no. 2732-2012)

Ulla Danné also complained that on 29 March 2012 she requested lists of transactions in a number of accounts in the Government Offices' accounting system. This request concerned all the ministries. When she submitted her

complaint – 2 May 2012 – she had still not received what she had requested. She repeated what she had said when summing up the first case. The e-mail correspondence between Ulla Danné and the Government Offices revealed that on 13 April the Government Offices contacted her to ask what period the request concerned. In addition, it transpired that on 19 April the Administrative Department informed Ulla Danné that responses were still awaited from two ministries and that she would be contacted when there was any material to provide.

Information was requested orally from the Government Offices through Stefan Arnesson, Desk Officer in the Administrative Department, who provided the following information. The staff working with financial and salary routines in the Administrative Department are often listed as the case officer dealing with requests for the provision of information from the Government Offices' accounting system. As a rule the case officers can produce what has been requested rapidly. The case officers have no influence over when the information will be made available, however, as confidentiality status is appraised by the ministry concerned. When a ministry has made its confidentiality appraisal, the documents are returned to the case officer, who forwards them to the Administrative Department's information section, which in its turn provides the documents to the individual who has requested them. Stefan Arnesson stated that the day after he had been registered as the case officer dealing with Ulla Danné's request he sent the transaction lists she had asked for to the different ministries so that they could review their confidentiality status. On 16 May 2012 the request was with the Prime Minister's Office, which had still not completed its confidentiality appraisal.

The Government Offices were therefore requested to look into the matter and make a statement about the complaint. The Government Offices (Christina Weihe) stated the following.

> Ulla Danné contacted the Administrative Department on 29 March 2012 to request disclosure of lists of transaction in a number of accounts in the Government Offices' accounting system. The lists requested by Ulla Danné were to include information about the date, voucher number, supplier and cost centre. On 13 April the Government Offices contacted Ulla Danné to ask for clarification about what precise periods she was referring to. The lists of transactions that were produced by the financial administration system were extensive. As this material was so comprehensive, confidentiality appraisal was also time-consuming. And as the transactions listed involved all of the ministries as well as the Prime Minister's Office, the Government Offices decided that the documents should be provided collectively in order to enable uniform appraisal of their confidentiality status.
>
> The lists of transactions were supplied to Ulla Danné on 13 June 2012. Some of the information was considered to be subject to confidentiality as laid down in Section 2 of Chapter 15 of the Public Access to Information and Secrecy Act and was therefore redacted.
>
> – – –
>
> It took just over two months to deal with Ulla Danné's request for the disclosure of lists of transactions from the time it was submitted until the Government Offices provided the documents [*the time taken was eleven*

> *weeks, Parliamentary Ombudsman's comment*]. The request concerned a number of accounts and involved all of the ministries as well as the Prime Minister's Office.
>
> The material contained information which may in itself be innocuous but could, taken as a whole, provide a picture of the routines in place. Information of this kind could be used in its entirety to map how central government functions. Disclosure of this information could jeopardise national security. In consequence, this request required comprehensive and time consuming appraisal of the confidentiality status of the information.

Ulla Danné commented on the statement by the Government Offices. She included the following:

> In this case too I would like to stress that in my contacts with the Government Offices I have never been given the impression that the confidentiality status of each individual entry had to be appraised but that issues of principle were involved when it came to what could be provided. Note in particular that it took more than two weeks from receipt of my request for the Government Offices to contact me for clarification of the periods involved and that was not until I had asked how much progress had been made. The actual decision to provide most of the entries in these accounts took two and half months and was only made after my complaint had been submitted to the Parliamentary Ombudsmen.
>
> In other contacts with the Ministry for Foreign Affairs concerning documents that should not normally be classified, such as lists of visitors and guests invited to embassies, I have received the response that confidentiality in relation to foreign affairs applies. Not until I have initiated a discussion of the legal provisions applying to this specific confidentiality have the documents been provided.
>
> My impression, after having been in contact with the Government Offices in a number of other cases, is that the actual routines that apply to the provision of what could normally be considered public documents are so hierarchical that the officials dare not provide documents that are incontrovertibly covered by the principle of public access.

On 27 March 2013 the Parliamentary Ombudsman *Hans-Gunnar Axberger* issued the following adjudication.

Legal provisions

General provisions on making documents available etc.

The basic regulations

The basic regulations on the public nature of official documents can be found in Chapter 2 of the Freedom of the Press Act. These stipulate that every individual is entitled to free access to a document that is in the keeping of a public authority, if it has been received, prepared or drawn up by the authority, provided that it is not subject to confidentiality (the principle of public access).

The term document refers not only to conventional documents but also to records that can be read, listened to or otherwise comprehended by means of technical aids. A document of this kind is considered to be in the keeping of the authority, if the authority has access to it using its own technological systems.

Potential documents

A compilation of information taken from material recorded for automatic processing is considered to be in the keeping of an authority if it can be produced using routine means. This kind of "potential document" is also subject to the principle of public access. Regulations about entitlement to the provision of public documents do not apply, however, to compilations of a more complicated nature. This means that a public authority is not required, according to these regulations, to compile information that can be found in its databases, if this cannot be undertaken with a minimum of effort and no great cost. Special restrictions apply to the compilation of personal information about individuals.

Avoidance of delay

An official document that may be made available is to be provided immediately or as soon as is possible. This is to take place at the authority and free of charge. Those requesting an official document are also entitled to a copy of the document for a fixed fee. A request of this kind is to be dealt with without delay.

Information about a request for a document should normally be given on the day on which the request is submitted. A delay of one or a few days is, however, acceptable if a ruling is required about whether the document may be provided or not. Some additional delay can sometimes be inevitable if the request concerns or requires analysis of extensive material. In such cases it may often be appropriate to provide information about what can be supplied in stages.

General requirements concerning the management of public documents by public authorities

Chapter 4 of the Public Access to Information and Secrecy Act contains provisions on general measures to make it easier to search for official documents.

Section 1 lays down that a public authority must take entitlement to the provision of official documents into account when organising the management of these documents and in other procedures relating to them. The authority must in particular ensure that official documents can be provided with the avoidance of delay stipulated in the Freedom of the Press Act and that it is possible for individuals to locate them.

According to Section 2, each public authority must draw up descriptions with information about how it is organised, for instance, in order to make it easier to search for official documents.

Chapter 5 contains regulations on the requirement for public authorities to maintain a register of official documents.

Case officers and public authority appraisals

Section 3 of Chapter 6 of the Public Access to Information and Secrecy Act lays down that it is the officials at the public authorities who are responsible

for the management of a document that must first assess whether the document may be provided or not. In doubtful cases officials are to arrange for the authority to make this assessment (public authority appraisal), if this can take place without unnecessary delay. If an official decides not to provide the document or part of it, the individual making the request is to be notified of the possibility of requesting appraisal by the authority. This notification must make it clear that the applicant must request and receive a written refusal from the authority before any appeal can be made.

Neither the Freedom of the Press Act nor the Public Access to Information and Secrecy Act contain any provisions about what form public authority appraisal is to take. This means that each public authority, or rather its senior management, is required to ensure that there is a procedure to determine which official or officials are to be empowered to decide on the authority's behalf and how cases of this kind are to be dealt with. What a procedure like this will look like will, of course, vary considerably, depending on the size of the authority, how often issues of this kind arise, etc.

Appeal

If a public authority appraisal results in a refusal to provide the entire document or parts of it, its decision can be appealed against. This is made clear by Article 15 of Chapter 2 of the Freedom of the Press Act, which also says that appeal against the decision of a minister must be addressed to the Government. Section 7 of Chapter 6 of the Public Access to Information and Secrecy Act stipulates that no appeal may be made against a decision by the Government.

Information requirements etc.

In addition to the regulations in the Freedom of the Press Act on the provision of official documents, the Public Access to Information and Secrecy Act also contains provisions on the information that public authorities are required to provide for the public. Section 4 of Chapter 6 of this act stipulates that if requested by an individual, a public authority must supply information from an official document unless the information is subject to confidentiality or doing so would unduly interfere with its operations. No particular rapidity is required in this context.

Section 4 of the Administrative Procedures Act further stipulates that a public authority must, to the extent reasonable in view of the nature of the request, the help needed by the individual and its own operations, provide individuals with information, guidance, advice and other assistance of this kind on issues that concern the area in which it operates.

These general regulations can be cited to confirm that an authority should assist individuals by making compilations of the kind that do not constitute potential documents. There is, however, no general obligation to do so and the authorities must judge from case to case what may be required of them. As has been shown, there is no stipulation on avoidance of delay corresponding to that laid down in the Freedom of the Press Act.

Regulations about the provision of documents from the Government Offices

The Government Offices are a public authority whose task is to prepare issues for Cabinet meetings and otherwise assist the Government and ministers in the work that they do.

In other words, as it is a public authority the same rules on the provision of documents apply in principle for the Government Offices as for all other public authorities, i.e. the ones described above. It is therefore incumbent on the Government Offices, ultimately their senior management, to ensure that there is an efficient organisation to deal with and decide on issues concerning the provision of documents.

The Ordinance with Instructions for the Government Offices (1996:1515) distinguishes between Government business, on which the Cabinet has to make decisions, and Government Offices business, where the Government Offices themselves as a public authority are entitled to decide. Provision of public documents is a Government Offices concern. Section 18 of the Instructions for the Government Offices lays down that a request for the provision of documents is to be reviewed in the ministry in whose keeping they are, unless otherwise prescribed. (The Prime Minister's Office and the Administrative Department are placed on the same footing as the ministries, see Section 2.) This regulation also states that decisions on the provision of documents in doubtful cases are to be made by a minister. The same applies if the individual applying for the documents so requests. Requests may also be forwarded to the Government for its appraisal. If this occurs, the request shifts from having been a Government Offices concern to become Government business and therefore other regulations in the instructions about how it is to be dealt with apply.

In the case of Government business, Section 13 lays down that responsibility for matters concerning the operational areas of several ministries lies with the ministry to which they mainly pertain. According to Section 15 Government business that falls within the ambit of the operations of several ministries is to be dealt with in consultation with the other ministers concerned. This second provision means that what is known as "joint consideration" is obligatory for Government business that affect several ministries. Requiring joint consideration is intended to ensure that the principles of collective Cabinet decisions and responsibility are given genuine substance and that all the ministers are in fact enabled to exert influence on the Government issues that their responsibilities justify. More detailed guidelines on joint consideration can be found in the memorandum from the Prime Minister's Office designated PM 2012:1, *Forms of Consultation in the Government Offices.*

No regulation about how cases are to be dealt with corresponding to the one in Section 15 that applies to Government business exists for the procedures of the Government Offices. This means that there is no stipulation that a request for the provision of documents that affect several ministries has to be dealt with jointly other than when such a request is forwarded to the Government for its appraisal.

The Government Offices' routines for dealing with requests

The Government Offices were asked to account in particular for their organisation and routines to deal with requests for access to public documents. The Government Offices (Christina Weihe) submitted the following response.

> The Government Offices comprise the Prime Minister's Office, the eleven specialist ministries and the Administrative Department. Each ministry is headed by one or more ministers, of whom one is the minister-in-charge. Immediately subordinate to the ministers-in-charge there are usually three kinds of officials: state secretaries, directors-general of administrative affairs and directors-general for legal affairs. The Permanent Secretary of the Administrative Department is responsible for joint administrative concerns and is also head of the Administrative Department.
>
> The way in which a request for access to public documents from the Government Offices is dealt with is subject to the provisions of the Freedom of the Press Act and the Ordinance with Instructions for the Government Offices (1996:1515). Section 18 of the Ordinance with Instructions for the Government Offices lays down that such a request is to be appraised within the ministry at which the document is kept. In doubtful cases or if the applicant so requests, the question of provision is to be appraised by one of the ministers within the ministry. The request may also be forwarded to the Government for its appraisal.
>
> If a case concerns several ministries, Section 13 of the Ordinance with Instructions for the Government Offices lays down that the ministry to which the case mainly pertains is to deal with a request for the provision of a public document. According to Section 15 of the Ordinance with Instructions for the Government Offices on joint consideration, Government business that falls within the ambit of the operations of several ministries is to be dealt with in consultation with the other ministers concerned. Consultation may also be required in cases which can be decided by the Government Offices. Consultation must be initiated as soon as is practically possible. Consultation between the entities and ministries concerned when it comes to such requests is undertaken in the same way as when dealing with other cases and takes the requirement to avoid delay into account. According to the routines that have been developed and now apply, decisions are made case by case about the coordination and treatment of a request for the provision of documents that concern more than one ministry.
>
> The operations of the Government Offices are characterised by transparency and public access. All of the ministries have a registrar who helps the public and journalists to acquire insight and access to public records. The Government Offices also offers archival support for those who wish to view sections of the journal and after searching through it request documents.
>
> – – –
>
> The impression of the Government Offices is that the number of requests for documents or the provision of information in other ways has risen considerably in recent years. Work has begun on reviewing the routines for dealing with cases and enquiries of this kind and they may be changed as a result of this development. The necessity and possibility of organisational changes are also being considered.

Appraisal

General observations on the Government Offices' routines

If the principle of public access with all its regulations about access to official documents is to have any effect, the public authorities have to adapt their organisation to provide the insight that individuals and the mass media are entitled to. This requires, for instance, the existence of officials who are responsible for managing the documents of various kinds in the keeping of the authorities and also explicit and distinct procedures for official appraisal by the authority of the kind described above and which individuals are entitled to request when the documents applied for are not provided. In addition, the procedures adopted must enable compliance with the constitutional requirement of avoidance of delay in dealing with such requests, including the long established praxis pertaining to them.

As the Government Offices are a public authority, the main rule that applies can be found in Section 18 of their instructions, which stipulates that decisions on issues relating to the provision of documents are to be made by the ministries or their counterparts in which the documents requested are kept. No normal procedure is stipulated, nor which official or officials are to make the decisions. The responses from the Government Offices have cast no further light on the question of what routines apply. Judging from what has been stated, procedures seem to have been devised ad hoc, without adequate support from fixed routines and principles. The complaints dealt with here and the material submitted by the Government Offices suggest that the authority's organisation has not been adapted to the requirements that stem from the provisions in the Freedom of the Press Act and the Public Access to Information and Secrecy Act on access to public documents.

It seems, furthermore, that joint consideration, which pursuant to Section 15 of the Instructions for the Government Offices is to take place where Government business is concerned, also applies in connection with the provision of documents. An inspection undertaken by the Parliamentary Committee on the Constitution (see 2010/11:KU10, p. 29) would seem to confirm this. As can be seen from the account of the legal provisions, such joint consideration is intended to ensure that the principles of collective Government decisions and responsibility are given genuine substance and that all ministers are in fact enabled to exert the influence on Government business that their responsibilities justify. There can be no question of joint decisions and responsibility of this kind where issues relating to the provision of documents are concerned, unless the case has been forwarded to the Government for its appraisal. Joint consideration is, moreover, designed to guarantee complete and thorough analysis of an issue and is completed when all concerned are in agreement (see Prime Minister's Office's memorandum PM 2012:1, p. 10 f.). This naturally prolongs the time devoted to such issues. A procedure of this kind is not compatible with the principle of public access, where the basic regulation is that documents are to be provided immediately by the officials responsible for them. Only in exceptional cases, therefore, when time is needed to be able to carry out a satisfactory appraisal of confidentiality status,

should this kind of joint review be made of a request for public documents. The methods adopted in such a joint review should then enable the avoidance of delay stipulated in the Freedom of the Press Act.

The Committee on Electronic Public Access, which reviewed the appraisal of questions concerning the provision of public documents in the Government Offices a few years ago, pointed out that the regulations were still based on the premise that the Ministries were authorities in their own right, i.e. on the system that applied before the extensive restructuring that took place in 1997. The committee's analysis demonstrated a number of areas where there was lack of clarity in this respect (see SOU 2009:5, chapter 6).

The failure to adapt the organisation and regulations to the demands deriving from the principle of public access, as well as to the changes in the structure of the ministries implemented no short time ago, has probably, judging from the complaints that have been reviewed here, had an impact on the efficiency with which they have been processed. It appears that an application that cannot result in the immediate provision of the documents requested can easily end up being circulated in a no-man's land where no official or minister can be held accountable for any delay in dealing with it or for other shortcoming that obstruct the insight to which individuals or the mass media are entitled to.

The obligation to compile information from public documents

The complaints reviewed here have all concerned the requests of journalists to be provided with documents that consist of compilations from the Government Offices' administrative system. A request of this kind requires a public authority to determine whether it relates to a document as laid down in the provisions of the Freedom of the Press Act, with the avoidance of delay this stipulates, or if instead it concerns a compilation that these provisions do not require the authority to provide, so that the stipulation about avoidance of delay does not apply either (see for instance the Parliamentary Ombudsmen's adjudications 6926 in 2010 and 7232 in 2010, in which it was not considered that the provisions of Chapter 2 of the Freedom of the Press Act required to the Government Offices to compile the information requested). In order to decide which regulations are to apply, knowledge is required about the structure of the administrative system and the possibilities it provides to produce documents.

It is, however, clear that the three complaints examined here all concern information that could have been compiled from the Government Offices' administrative system using routine measures. The requests have therefore been for potential documents, which are covered by the principle of public access laid down in Chapter 2 of the Freedom of the Press Act, in other words they concerned public documents.

In particular where the complaint of Kristoffer Örstadius is concerned, it seems from the statement submitted by the Government Offices unclear how his request was dealt with. Against this background I would like to underline how important it is for a public authority, in this case the Government Of-

fices, to decide immediately whether a request is for the provision of a public document or not, as well as to inform the applicant as soon as possible about what decision has been reached. It is particularly important for notification of this kind to be provided when it is clear that the applicant assumes that the request is covered by the provisions of the Freedom of the Press Act while at the same time the authority has a different opinion.

Delay caused by appraisal of confidentiality status

The excuse offered by the Government Offices for the length of time taken to deal with all of the cases examined here is that time-consuming appraisal of confidentiality status was required.

From the point of view of the Parliamentary Ombudsmen, the reference by a public authority to the need to appraise confidentiality status should be accepted if it seems reasonable: in principle the task of the Parliamentary Ombudsmen does not include assessment of any specific appraisal of confidentiality status. A public authority that does not feel it can provide a document straight away because of the required appraisal of confidentiality status must, however, to avoid being criticised for failure to avoid delay, be able to demonstrate in a reasonably concrete manner that a need of this kind arose in the specific case. In other words it is not enough to assert flatly that one secrecy provision or another had to be taken into account. What has been stated by the Government Offices in this respect on the complaints under review has been terse, abstract and relatively unconvincing.

Moreover, the same constitutional provisions apply to the appraisal of confidentiality status as for the treatment of requests for documents in other respects, which means that the task takes priority over routine operations. Appraisal of confidentiality status may not therefore delay the provision of documents for longer than is justified by the process itself. The length of time involved may in itself be dependent on the access of the authority concerned to expertise and resources of other kinds. In this respect, however, in principle the Government Offices can be expected to act more rapidly than most other public authorities.

Adjudication on the individual complaints

Case no. 1: Kristoffer Örstadius's complaint

Kristoffer Örstadius requested information from the Prime Minister's Office's accounting system. This concerned potential documents that are subject to the principle of public access and the avoidance of delay required.

The documents provided consisted of two lists, one of seven pages and one of four. The first list dealt with internal and external entertainment and the second out-of-pocket expenditure. The first document listed voucher numbers, voucher dates, periods, account codes, cost centres, amounts and brief descriptions detailing the transaction, such as "Foreign Office, lunch for the committee 7 October 2009" and the suppliers. The second contained similar but fewer details and lacked individual descriptions of the transactions.

After his complaint to the Parliamentary Ombudsmen, Kristoffer Örstadius received the documents – with some confidential information redacted – about eleven weeks after he had requested them. In response the Government Offices claim that the long delay was due to the fact that it took some time to produce the information, that appraisal of its confidentiality status was time consuming as the material was so comprehensive and analysis was required of a large number of the documents on which the information was based.

The documents requested appear, as Kristoffer Örstadius pointed out, to correspond to a normal printout from a ledger in the Government Offices' accounting system and only comprised a limited amount of the information it contained. It must have been possible to produce the documents rapidly and simply. The Government Offices have asserted that some of the information was subject to defence secrecy pursuant to Section 2 of Chapter 15 of the Public Access to Information and Secrecy Act, without, however, going into any more detail. The Government Offices have further stated that appraisal of the confidentiality status has required analysis of the material on which the information was based but not why this was necessary. Nor have the Government Offices otherwise provided any more detailed information about the appraisal of the confidentiality status that took place.

From the sparse information provided by the Government Offices about what the appraisal of confidentiality status involved and in view of the information that was in fact provided, it is not possible to come to any other conclusion than that it should have been possible to undertake the appraisal in one or two working days and that dealing with the request in its entirety should not have needed to take very much longer than that. Irrespective of the true state of affairs, the eleven weeks that Kristoffer Örstadius had to wait appears to have more than exceeded the time frame within which a request of this kind should have been complied with.

Case no. 2: Ulla Danné's first complaint

Ulla Danné's first request concerned what are called 'telephone logs', i.e. information on incoming and outgoing calls etc. from the desk phones of certain officials. These were potential documents, which are subject to the principle of public access and the avoidance of delay.

Ulla Danné's request, which prompted special consideration, ended up being dealt with as Government business and was rejected after just over two months with reference to confidentiality. Decisions by the Government are not subject to the supervision of the Parliamentary Ombudsmen, which in this case is restricted to the way in which the case was handled by the Government Offices while it still remained their concern before being forwarded to the Government for its appraisal.

Forwarding a request for the provision of documents to the Government means that responsibility for dealing with it in accordance with the provisions in the constitution and the Public Access to Information and Secrecy Act is shifted from one level to another. It is therefore important for it to be made clear that such a transfer has taken place as well as when it did so. This trans-

fer also replaces the decision that would otherwise have to be made by an official. It should therefore take place within the same time frame (see JO 2009/10, p. 483 [p. 512]). This means that it was incumbent on the Government Offices either to decide rapidly if the request for the documents could be granted or, in compliance with the same requirement to avoid delay, to submit the request to the Government for its appraisal.

Ulla Danné made her first request on 28 February 2012. The Government Offices have not stated when it was forwarded to the Government. This cannot, however, have been before the case was sent on to the Prime Minister's Office some time between 8 March and beginning of April. Information in the complaint that has not been contested by the Government Offices suggests that at the time of the complaint to the Parliamentary Ombudsmen on 24 April the case had still not been transferred. This means that at any rate it took the Government Offices almost two months to determine that Ulla Danné's request should be treated as Government business.

In the statement submitted by the Government Offices nothing is said about the considerations that led to the transfer but it is merely asserted that the Government issued its decision without any preceding decision by an official, and also that the time taken to deal with the request as a whole was because appraisal of the confidentiality status was not uncomplicated. Ulla Danné has argued that it was not appraisal of the confidentiality status that took time but that the delay was due instead to the fact that her request was shifted from one official to another who lacked any mandate to make a decision.

Producing the telephone logs requested cannot have taken more than a few days. It must therefore have been clear relatively early that the request was of the kind that might need to be forwarded to the Government for its appraisal. Section 18 of the Instructions for the Government Offices stipulates that it is complex cases that can be transferred in this way, so it is not enough merely to state that this is what happened. A decision on how to respond to Ulla Danné's request could, in this light, have been made in much less time than the two months or so it seems to have required.

One shortcoming in the way Ulla Danné's request was dealt with is that it is not clear which official in the organisation was responsible for it. It appears to be the Administrative Department that maintains the Government Offices' telephone logs. According to the instructions for the Government Offices, therefore, it is there that the request should have been dealt with. It obviously spent nine days in the Ministry of Justice – which in itself is already a delay that is incompatible with the regulations – before it was transferred to the Administrative Department. When and why the request was later sent to the Prime Minister's Office has not been explained. The Prime Minister's Office then finally – at some date that is not precisely known – forwarded the request to the Government for its appraisal. These twists and turns illustrate the lack of clarity, not to say confusion, that is depicted above: it is obvious that this contributed to the unacceptably long time taken to deal with the request.

Case no. 3: Ulla Danné's second complaint

Ulla Danné's second complaint concerned lists of transactions from the Government Offices' accounts. This also involved potential documents that are subject to the principle of public access and avoidance of delay. After she had complained to the Parliamentary Ombudsmen, Ulla Danné received the material she had requested – apart from information that had been declared confidential – about eleven weeks after submitting her request.

Here the Government Offices have stated that the delay was because the list of transactions was extensive and therefore appraisal of their confidentiality status was time-consuming. With regard to the appraisal of confidentiality, the Government Offices added that the request concerned items of information that might in themselves be innocuous but could, taken as a whole, enable the routines in force to be mapped to provide insight into how central government functioned. Disclosure could therefore be assumed to jeopardise the security of the realm.

I see no reason to question the Government Offices' assessment of the need for appraisal of confidentiality status. The way in which this was undertaken seems, in the light of the current regulations on the provision of documents, both unstructured and rigid. The enquiry reveals that once the lists of transactions had been produced straight away by an official in the Administrative Department, they were circulated in a way destined to delay rather than hasten the process. To begin with they were sent to all the ministries, which in certain cases did not respond for several weeks. It was not until some time between 19 April and 16 May that all the ministries had sent their responses to the Administrative Department, which in its turn forwarded the material to the Prime Minister's Office. There a new, overall, appraisal of confidentiality status was undertaken, which seems to have taken about another month, after which the material considered to be public was provided on 13 June 2012. It is as clear as daylight that this procedure was not characterised by an effort to respond to Ulla Danné's request for insight without delay.

It appears to be unclear, just as it was in the case of Ulla Danné's request for the telephone logs, who was responsible for the shortcomings in the way this request was dealt with.

Conclusion

The way in which the Government Offices dealt with the requests for official documents from Kristoffer Örstadius and Ulla Danné involved gross disregard of the provisions on the avoidance of delay in the Freedom of the Press Act. Judging from what has been disclosed and by the Government Offices' own description, organisational shortcomings as well as unclear chains of responsibility and routines have contributed to the failure to comply with the constitutional provisions. Similar observations have been made in previous scrutinies.

From the point of view of the Parliamentary Ombudsmen, it is unusual for obvious shortcomings in the way in which a public authority deals with issues relating to the principle of public access to come to light without the authority

acknowledging and deploring its failings. In the complaints reviewed here the Government Offices seem to think that the procedures were normal and acceptable. For this reason I would like to conclude by stressing that it is particularly important for the Government's own officials to respect the entitlement to insight that the public enjoy. Failure to do so could lead to the risk that other public authorities will consider that they are not required to comply punctiliously with constitutional provisions either, which in the long run would be a threat to the principle of public access.

As has been made clear, it is incumbent upon the Government Offices and ultimately their senior officials, to ensure that there are effective procedures for issues relating to requests for documents and where decisions about them are to be made. The Parliamentary Ombudsmen's supervision does not apply to the Government and the individual ministers, who are instead monitored by the Parliamentary Committee on the Constitution, to which a copy of this adjudication has been forwarded.