Redogörelse
2005/06:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560

Elanders Gotab, Stockholm 2005

Innehåll

Skrivelse till riksdagen 11

Allmänna domstolar m.m.

En tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. (4045-2002 och 4515-2002)..... 27

En tingsrätts underlåtenhet att hålla omhäktningsförhandlingar trots att de misstänkta begärt förhandling (300-2003) 38

Fråga om en domstols handläggning av frågor om sekretess i en dom rörande ansvar för sexualbrott (4393-2003)..... 46

Dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål (4498-2003)..... 52

Kritik mot en tingsrätt för dess handläggning av en fråga om häktning på rättens eget initiativ (4595-2004)..... 55

Åklagar- och polisväsendena

Ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. (913-2002) 60

En åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods (4825-2003) 80

Polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon (5013-2003)..... 84

En åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen (286-2004)..... 89

Långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år (1092-2004)..... 95

En granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare (2169-2004) 101

Kriminalvård

Kritik med anledning av behandlingen av en intagen i samband med en transport (3763-2003)..... 130

Häktespersonals bemötande mot en offentlig försvarare (1030-2004)..... 132

Placering av en häktad i polisarrest under häktningstiden (4697-2004)..... 135

Exekutionsärenden

En kronofogdemyndighet har utmätt gäldenärens fordran på överskjutande skatt innan den s.k. avitiden gått ut (4632-2002)..... 138

Förvaltningsdomstolar

En förvaltningsdomstol skulle ha underrättat ett LVM-hem och ett sjukhus om att ett beslut om omedelbart omhändertagande hade upphävts (3788-2003) 141

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

En anmälan mot Statens pensionsverk om utformningen av och innehållet i besked om pension (670-2003) 145

Fråga om Fonden för fukt- och mögelskador haft stöd i författning för ett beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i mål om skadestånd (1574-2001) 147

Handläggning hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) av och besluten i två ärenden rörande tillstånd att tillverka krigsmateriel (2959-2002) 151

Fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan (2808-2003) 154

Fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan (4617-2004) 159

Utlänningsärenden

En polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen (795-2002) 163

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

En tjänsteman vid skattemyndighet har på eget initiativ kommit överens med den skattskyldige om att avvakta med en omprövning innan ett överklagande lämnas över till domstol (290-2003) 169

Ett initiativärende om skyndsamhetskravet vid omprövning av ett överklagat beslut m.m. (2042-2004) 171

Ett initiativärende mot Skatteverket, skattekontoret i Malmö, om vissa formella frågor vid spärrning av ett skattebelopp från återbetalning (2041-2004) 176

Ett ärende om vissa formella frågor vid skattemyndighets spärrning av ett skattebelopp från återbetalning (720-2004) 178

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

En kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden

bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende (1838-2002) 182

Fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid (3796-2004) 204

Efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning (55-2003) 208

Allvarlig kritik har riktats mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende angående familjehemsplacering av barn. Kritiken har avsett bl.a. att nämnden beslutade om att begära handräckning av polis trots att det inte förelåg laga grund för en sådan framställning (1002-2002) 212

Fråga bl.a. om kravet på dokumentation av samtycke till en placering av en 16-årig yngling i ett HVB-hem (897-2003) 218

En försäkringskassa hade avslagit en kvinnas ansökan om underhållsstöd därför att det inte kunde uteslutas att hon fortfarande bodde tillsammans med sin f.d. make. Fråga bl.a. om socialnämnden utan en egen prövning har kunnat lägga försäkringskassans bedömning till grund för ett beslut om att avslå en ansökan från kvinnan om försörjningsstöd (1477-2003) 224

Fråga om socialnämndens skyldighet att kommunicera ett yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) (1711-2004) 227

Fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnavårdsutredning till en s.k. privat konsult (2788-2003) 230

Fråga om de intagna vid ett kommunalt behandlingshem hade utsatts för otillåten s.k. kollektiv bestraffning genom att hemmet hade ställt in bl.a. vissa helgaktiviteter (5091-2003) 233

En man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit (2882-2003) 236

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning (94-2003) 242

Fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU (46-2003) 251

Efter att en socialnämnd beslutat att ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU av två syskon skulle upphöra överlämnades barnen till sin mor. Fråga om nämnden hade tillräckligt underlag för att kunna bedöma moderns omsorgsförmåga (2596-2003) 255

Fråga om en socialnämnds skyldighet att underrätta ett särskilt ungdomshem om förhållanden som påverkar vården av den unge vid hemmet (2879-2003) 260

Fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern (2508-2002) 265

Handläggning

En ordförande i en socialnämnd bistod som privatperson en sjuttonårig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Fråga om ordföranden därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga en anmälan till nämnden som rörde flickans förhållanden i hemmet (3078-2002) 272

Fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde (60-2003) 279

Fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut (635-2003) 282

Fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas (985-2003) 287

En socialförvaltning borde inte ha föreslagit att länsrätten skulle förordna en kvinna till ett offentligt biträde för ett barn i ett LVU-ärende när syftet med framställningen var att en viss manlig advokat inte skulle utses (1032-2003) 293

Fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag (1058-2003) 298

Fråga bl.a. om en socialnämnd kan komma överens med vårdnadshavaren om att avvakta en tid med en utredning som rör en framställning om att vård enligt LVU skall upphöra (4949-2003) 301

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg (4931-2003) 305

Hälso- och sjukvård

Fråga om utgångspunkt för beräkningen av den tidsfrist som gäller för chefsöverläkarens skyldighet enligt 16 § andra stycket sista meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) att göra anmälan till domstol (1372-2003) 311

Initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § tredje stycket lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) (2854-2003) 315

En person dömdes av domstol för mord och överlämnades till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Han placerades på en rättspykiatrisk klinik i närheten av mordoffrets släktingar. Fråga bl.a. om i vilken utsträckning deras inställning kunde beaktas vid placeringen (3601-2004) 318

Socialförsäkring

Handläggningstiden i ett ärende om vårdbidrag (4852-2003) 323

En försäkringsläkare har i ett yttrande dragit en felaktig och kränkande slutsats (4339-2003) 324

En försäkringskassa har underlåtit att fatta ett formellt beslut i ett ärende om aktivitetsstöd (720-2003) 325

Utformningen av ett beslut om omräkning av pension (144-2004) 327

Ett initiativärende om försäkringskassas ändring av ett beslut (3471-2002) 329

Försäkringskassas handläggning av ett ärende om utbetalning enligt 17 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (1244-2004) 333

Ett ärende om en socialförsäkringsnämndsledamots agerande efter ett sammanträde (1000-2004) 335

Kritik mot ett kränkande uttalande i samband med ett planeringsmöte (798-2003) 336

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Fråga om en länsstyrelse skulle ha meddelat ett nytt tillstånd till täktverksamhet då verksamheten överlåtits till en ny utövare (732-2002) 339

Ett beslut som Statens jordbruksverk har avkunnat har expedierats för sent. Även kritik mot utformningen av beslutshandlingen (4225-2003) 342

Kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende (4836-2003) 345

Kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen (2468-2004)..... 348

Utbildnings- och kultursektorn

Kritik mot Kungl. Tekniska högskolan (KTH) för dess befattning som remissorgan vid handläggningen av frågor om ensamrätt till bärgning av ett vrak. – Fråga bl.a. om jäv för handläggande tjänsteman och om denne handlat i tjänsten eller ej. Även fråga om rektors ansvar för oklarheter vad gäller tjänstemannens ställning och agerande (85-2002)..... 351

Fråga om ett sexårigt, ej skolpliktigt, barn kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av vårdnadshavarna (3117-2002)..... 371

Kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandidater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning (4803-2003)..... 376

Kritik mot en kommun för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd att fullgöra skolplikt i hemmet (s.k. hemundervisning) (5006-2003)..... 382

En förälder som var ensam vårdnadshavare hade, under pågående vårdnadstvist och i strid med den andra förälderns vilja, hämtat sitt barn i skolan och tagit med barnet till en annan kommun. – Fråga om skolans personal på det sätt som skedde borde ha biträtt vårdnadshavaren vid hämtningen (5053-2003)..... 392

Kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av en anmälan rörande en friskola. – Fråga bl.a. om tjänstemän från förvaltningen, genom att ställa vissa frågor till företrädare för friskolan om religiös påverkan i undervisningen, kommit att beröra företrädarnas religiösa hemvist (2656-2004) 397

En kommun har på en faktura för daghemsavgifter angivit att även förälderns sammanboende är betalningsansvarig. – Fråga om betalningsansvar för en sammanboende som inte är underhållsskyldig för barnen (1021-2005)..... 403

Kommunikationsväsendet

Fråga om lagligheten av Radiotjänst i Kiruna AB:s handläggning av ett överklagande av ett beslut om TV-avgift (2164-2004)..... 405

Initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav (156-2005)..... 407

Plan- och byggnadsväsendet

Kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer (12-2002) 411

Initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bl.a. fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift (2816-2003) 416

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av en ansökan om god man. Uttalanden om en överförmyndarnämnds skyldighet att registrera allmänna handlingar (151-2003) 422

Kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över ett godmanskap (957-2003) 425

Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett överklagande (1226-2003) 428

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Initiativärende mot en kommunal nämnd som låtit skolelever som vandaliserat träd delta i återplantering. Fråga om nämnden agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna (3910-2003) 431

Fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet (112-2004) 433

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV (618-2004) 441

Vissa uttalanden rörande registratorskontors öppethållande under s.k. klämdag. – Fråga om registratorsfunktionens fördelning på de inom ett landsting ingående sjukhusen (26-2003) 443

En socialförvaltning hade lämnat ut uppgift om en anmälares yrke till den som anmälan avsåg. – Fråga om åtgärden stått i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) om sekretessskydd i vissa fall för en anmälare (3670-2003) 446

Kritik mot en socialnämnd för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, bl.a. för att nämndens beslut avsett en annan handling än den som avsågs med framställningen (4773-2003) 448

Meddelarfrihet

Kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet (1284-2004) 453

Övriga områden

Ett ärende om en försäkringskassas handläggning av en begäran att få kopior av handlingar (4370-2002) 460

Initiativärende mot en överförmyndare om hanteringen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar (2338-2003) 462

Handläggning hos skattekontor av en begäran om uppgifter ur allmänna handlingar (4106-2003) 466

Allvarlig kritik mot två skolor för handläggningen av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar, bl.a. utlämnande av sekretessmarkerade handlingar och underlåtenhet att pröva framställningarna i dess helhet (2835-2003) 470

Ett landstingsarkiv hade öppet endast en gång per vecka och tog emot besök endast efter överenskommelse. Fråga bl.a. om det begränsade öppethållandet står i överensstämmelse med kravet i förvaltningslagen (1986:223) på myndigheters serviceskyldighet (3235-2003) 474

Fråga om lagligheten av en lantmäterimyndighets avgiftsfinansiering av tjänster, villkor för rådgivning och information, avgiftsuttag för kopiering m.m. (29-2004) 478

En myndighet bör om det är möjligt och lämpligt tillgodose en enskilds önskemål om att få allmänna handlingar skickade via telefax (1695-2004) 487

Bilagor

Ärendestatistiken 490

Besvarande av remisser 497

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m. 503

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. .. 504

Internationellt samarbete 508

Instruktion för Riksdagens ombudsmän 511

Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition 518

Personalorganisationen 524

Sakregister 526

Summary in English 556

Till RIKSDAGEN

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2004–den 30 juni 2005.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden m.m.

Justitieombudsmannen Anna-Karin Lundin entledigades på egen begäran per den 1 januari 2005.

Riksdagen valde den 8 december 2004 *kanslichefen vid riksdagens justitieutskott Cecilia Nordenfelt* att vara justitieombudsman fr.o.m. den 1 januari 2005 till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter. Cecilia Nordenfelt övertog ansvaret för ansvarsområde 2 enligt arbetsordningen för Riksdagens ombudsmannaexpedition.

Riksdagen omvalde den 17 november 2004 *Jan Pennlöv* till ställföreträdande ombudsman fr.o.m. den 1 januari 2005 t.o.m. den 31 december 2006.

1.2 Ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf. ombudsmannen Leif Ekberg tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 12–23 juli, den 6–10 september och den 15–18 november 2004 samt den 12, 13, 18, 20–25, 27 och 28 januari, den 1, 3, 8, 10, 14–15, 17 och 21–28 februari, den 1–4 mars och den 11–15 april 2005.

Stf. ombudsmannen Jan Pennlöv tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 11–13 augusti, den 6–7, 9 och 10 september, den 25 oktober, den 23 november, den 3, 14–17 och 20 december 2004 samt den 31 mars, den 1, 14 och 15 april samt den 30 och 31 maj 2005.

1.3 Personalutbildning och kompetensutveckling

JO:s handläggande personal erbjöds att under våren 2005 delta i en serie för gruppen särskilt anpassade seminarier om olika aspekter på EG-rättens utveckling med tonvikt på EG-domstolens praxis. Serien omfattade fem halvdagsseminarier. Deltagarantalet var mellan 30 och 35.

Med användande av särskilt avsatta s.k. kompetensväxlingsmedel gjorde de anställda hos JO under verksamhetsåret studieresor enligt följande:

ChefsJO Melin och hans medarbetare besökte Europarådets domstol för mänskliga rättigheter i Strasbourg och EG-domstolen i Luxemburg.

JO André och hennes medarbetare besökte Sveriges generalkonsulat och Svenska forskningsinstitutet i Istanbul samt kommunen Beyoglu i Istanbul.

JO Berggren och hans medarbetare besökte Europaparlamentet i Bryssel samt Sveriges ständiga representation vid EU och EU-kommissionens generaldirektorat för konkurrens i Bryssel.

JO Nordenfelt och hennes medarbetare besökte El Defensor del Pueblo (Spaniens nationella ombudsmannainstitution), Kriminalvårdsmyndigheten i Madrid, en kriminalvårdsanstalt i Aranjuez samt Sveriges ambassad i Madrid.

Kanslichefen Swanström och övriga anställda vid JO:s administrativa avdelning besökte I Defensori Civici (de regionala och lokala ombudsmännen) i regionen Lazio och kommunen Rom samt Sveriges ambassad i Rom. I mötet med ombudsmännen deltog även den regionala ombudsmannen i regionen Valle d'Aosta.

2 Verksamheten

2.1 Ärendestatistiken i sammandrag

Balansläget

Ingående balans		1 196
Nya ärenden		
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	110	
Klagomål och andra framställningar från enskilda	5 433	
Initiativärenden med anledning av inspektioner	28	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	24	
		5 595
Summa balanserade och nya ärenden		6 791
Avslutade ärenden		5 755
Utgående balans		1 036

Under perioden nyregistrerades 5 595 ärenden, en ökning med 421 (8,1 %) i förhållande till verksamhetsåret 2003/04. Antalet nya inspektionsärenden eller andra initiativärenden var 52, en minskning med 48 jämfört med föregående verksamhetsår (huvudorsaken till den stora minskningen framgår av kommentar i bilaga 4). 110 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet – en ökning med 9. Klagomålsärendena uppgick till 5 433, vilket innebär en uppgång med 460 (9,2 %) sedan 2003/04.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 5 755, vilket innebär en ökning med 831 (16,7 %) från föregående års nivå. De avslutade ärendena är betydligt fler än något tidigare verksamhetsår under JO:s nästan 200-åriga historia. Av de avslutade ärendena var 114 lagstiftningsremissärenden, 78 inspektionsärenden eller andra initiativärenden samt 5 563 klagomålsärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 036. Detta betyder att balansen under året minskat med 160 ärenden (13,3 %). Trots den

största inströmningen någonsin har JO alltså lyckats att med hjälp av vissa åtgärder som aviserades i föregående års ämbetsberättelse minska ärendebalansen, som emellertid fortfarande bedöms vara högre än önskvärt. Detta har, som framgått, skett till priset av en otillfredsställande låg intensitet i inspektionsverksamheten.

En detaljerad redovisning av ärendestatistiken finns i bilaga 1.

2.2 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

2.2.1 ChefsJO Mats Melin (Ansvarsområde 1)

Ett av det gångna årets mest uppmärksammade ärenden gällde en avvisning av två egyptiska medborgare. Min granskning ger anledning att diskutera JO:s roll och uppgift liksom behovet av reguljär tillsyn på områden där myndighetsutövning mot enskild förekommer.

I avvisningsärendet hade regeringen den 18 december 2001 beslutat att avslå de båda männens ansökningar om arbets- och uppehållstillstånd, att de omgående skulle avvisas till Egypten samt att Säkerhetspolisen skulle verkställa beslutet. I regeringens beslut angavs bl.a. att männen haft ledande ställningar i en organisation som gjort sig skyldig till terrorhandlingar. Avvisningen verkställdes samma dag. Under det avslutande skedet på Bromma flygplats medverkade ett antal utländska tjänstemän – främst amerikaner – vilka också genomförde en s.k. säkerhetskontroll. Transporten till Egypten skedde med ett amerikanskt flygplan.

Jag fann vid min granskning anledning att rikta synnerligen allvarlig kritik mot Säkerhetspolisen. Kritiken gällde främst följande förhållanden.

Säkerhetspolisens hantering präglades genomgående av passivitet. Säkerhetspolisen borde ha begärt närmare information om det amerikanska erbjudandet att tillhandahålla flygtransport – senast när det stod klart att amerikansk s.k. bevakningspersonal skulle finnas med ombord och att dessa önskade företa en egen säkerhetskontroll. Säkerhetspolisens passivitet resulterade också i en illa förberedd och illa genomförd egen insats på Bromma. Detta ledde i sin tur till att svensk polis uppvisade en påtaglig undfallenhet gentemot de amerikanska tjänstemännen och till att dessa gavs fria händer att vidta myndighetsåtgärder på svenskt territorium.

De båda egyptiska medborgarna utsattes för en behandling som sammantaget måste betecknas som förnedrande. Det kan ifrågasättas om inte verkställigheten kom att genomföras på ett sätt som utgjorde en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen.

Avvisningen av de båda egyptiska medborgarna ägde, som framgått, rum endast tre månader efter terrorattacken mot bl.a. World Trade Center i New York. Det är inte orimligt att tänka sig att ärenden med förmodad terroristanknytning vid den tidpunkten, och på olika håll i världen, uppfattades som så känsliga och angelägna att vanliga handläggningsrutiner och gängse rättssäkerhetskrav medvetet eller omedvetet kunde sättas åt sidan.

Det har t.ex. förekommit uppgifter om att s.k. *extraordinary renditions* från amerikansk sida kommit till användning i kampen mot terrorismen. Med detta uttryck avses närmast utomrättsliga gripanden av personer som miss-

tänks ha terroristanknytning. Dessa personer förs sedan till stater som samarbetar med USA för förhör under brutala former. Jag har i mitt beslut kortfattat utvecklat varför jag anser att avvisningen till Egypten inte kan betraktas som ett exempel på en sådan transport.

Ett möjligt fall av *extraordinary rendition* är däremot det som rör den kanadensiske medborgaren Maher Arar. Denne greps i september 2002 i transithallen på en flygplats i New York under återresa till Kanada, fördes till Syrien där han under ett års tid hölls fängslad och, enligt sin egen berättelse, förhördes under tortyr. I Kanada har tillsatts en särskild undersökningskommission, Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, som har i uppdrag att dels utreda vad som faktiskt inträffat, dels lämna förslag på hur tillsyn över de kanadensiska säkerhetsorganens verksamhet skulle kunna ordnas.

När det gäller den sist nämnda delen av uppdraget genomför Ararkommissionen en brett upplagd, jämförande studie av hur tillsynen är anordnad i andra länder. Företrädare för kommissionen har besökt mig för att informera sig om min utredning i Egyptenärendet men också för att skaffa sig kunskap om hur tillsynen över säkerhetsorganens arbete är organiserad här.

Jag betonade i mina samtal med kommissionen att JO hos oss fyller en viktig funktion för att tillförsäkra enskilda rättsskydd. JO är emellertid, och skall vara, en extraordinär institution som i princip har fria händer att välja vad som skall tas upp till prövning och vad tillsynen skall inriktas på. Denna JO:s handlingsfrihet får inte begränsas genom att JO tilldelas uppgifter eller ärenden som omvandlar JO till en myndighet bland andra. Det innebär att JO inte bör tilläggas uppgiften att utöva kontinuerlig tillsyn inom ett visst område. En sådan tillsyn bör i stället anförtros någon form av ordinärt granskningsorgan.

Detta synsätt, som är grundläggande för att JO-ämbetets särskilda karaktär inte skall gå förlorad, är emellertid inte självklart ens i vårt land. I en promemoria hösten 2004 från Justitiedepartementet behandlades frågan om svenskt godkännande av ett tilläggsprotokoll till FN:s tortyrkonvention. Enligt protokollet skall staterna utse ett eller flera s.k. besöksorgan för att förebygga tortyr samt annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Besöksorganet skall bl.a. ges möjlighet att regelbundet granska behandlingen av frihetsberövade personer. I promemorian gjordes bedömningen att Sverige genom den kontrollfunktion som JO, och JK, har uppfyllde tilläggsprotokollets krav. I ett remissyttrande klargjorde JO Berggren, efter samråd med oss övriga justitieombudsmän, att JO varken borde eller kunde åläggas de kontrolluppgifter som följde av tilläggsprotokollet. En liknande strävan att ge JO reguljära kontrollfunktioner återfinns även i betänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15).

Det är viktigt att det finns tillsyn i ordinära former inom sådana områden för offentlig maktutövning där åtgärder kan vidtas som innebär myndighetsutövning mot enskild. I vårt konstitutionella system är JO:s granskning inte en *ersättning* för sådan tillsyn utan en *ytterligare* rättssäkerhetsgaranti. Min granskning av avvisningen till Egypten gällde *ett* ärende som rörde principiellt viktiga frågor, men den berättigar självfallet inte till några mera generella slutsatser om Säkerhetspolisens verksamhet i övrigt.

Jag anser således att det är viktigt att slå vakt om JO:s grundläggande roll och uppgift. Samtidigt är det angeläget att förstärka en oberoende, ordinär granskning inom för den enskilde centrala rättsområden. Säkerhetsorganens verksamhet är otvivelaktigt ett sådant område. Generaldirektören vid Säkerhetspolisen har i sitt yttrande i Egyptenärendet redogjort för hur internkontrollen har förstärkts inom Säkerhetspolisen. Det är bra, men knappast tillräckligt. En verksamhet som av naturliga skäl inte kan bli föremål för allmän, medborgerlig insyn har ett särskilt påtagligt behov av en oberoende, kontinuerlig granskning på medborgarnas uppdrag.

2.2.2 JO Kerstin André (Ansvarsområde 3)

När en övergripande redovisning för ett verksamhetsår upprättas, är det en naturlig första åtgärd att gå tillbaka till det föregående årets redovisning för att undersöka i vad mån de iakttagelser som då gjordes fortfarande är relevanta. Med den utgångspunkten kan jag konstatera att antalet anmälningar som gäller tillämpningen av lagstiftningen inom mitt ansvarsområde, vilket något förenklat kan beskrivas som *vård–skola–omsorg*, är i stort sett detsamma som föregående år och att antalet avgjorda tillsynsärenden såväl då som nu uppgick till nästan 1 400. Av visst intresse är också om det har skett några förändringar i fördelningen av ärenden på olika ärendegrupper. Inte heller i det avseendet finns några större avvikelser att rapportera. Eftersom anmälningarna på hälso- och sjukvårdens område framstår som färre än vad som redovisats tidigare, finns dock anledning att upprepa det som jag nämnde i den förra ämbetsberättelsen, nämligen att statistikrapporteringen våren 2004 ändrades på det sättet att anmälningar som rör tillämpningen av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) inte längre redovisas under rubriken Hälso- och sjukvård utan under rubriken Socialtjänst och omsorg. Denna ändring har siffermässigt avspeglats först under detta verksamhetsår.

Vid en återblick på min redovisning i förra årets ämbetsberättelse kan jag också konstatera att det allmänna intryck som jag där förmedlade när det gäller verksamheten inom mitt ansvarsområde i allt väsentligt fortfarande stämmer. Detta innebär bl.a. att de brister som jag då pekade på vad avser samverkan mellan olika huvudmän och myndigheter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, åtminstone generellt sett, kvarstår. Bristerna är visserligen väl kända och på många håll har åtgärder vidtagits. Likväl går det inte att bortse från att enskilda fortfarande i alltför stor omfattning riskerar att hamna ”mellan stolarna”. Även om min granskning främst är inriktad på att övervaka att myndigheterna följer lagar och andra författningar på ett korrekt sätt i formellt hänseende, anser jag mig kunna dra den slutsatsen att den avsaknad av helhetssyn som kan drabba den enskilde i kontakterna med olika myndigheter, t.ex. inom psykiatrin och missbrukarvården, alltjämt utgör ett problem.

Det förefaller för övrigt som om nya problem uppkommer kontinuerligt i frågan om vilken av två huvudmän som i ett visst fall skall svara för insatser för en enskild eller hur gränsdragningen skall göras när flera myndigheter med angränsande ansvar är berörda. Ett exempel är effekten av reglerna för utjämning mellan kommunerna av vissa kostnader enligt LSS. Det har under verksamhetsåret t.o.m. förekommit att kommuner har anmält andra kommuners agerande till JO i detta sammanhang. Den situation som det då handlar om är att en kommun har beviljat en person en insats i form av särskilt boen-

de, men boendet är beläget i en annan kommun. Kommunen har då, med hänvisning till bl.a. utjämningssystemet och genom att säga upp det avtal som enligt 17 a § LSS har träffats angående det särskilda boendet, försökt flytta över sitt kostnadsansvar på den andra kommunen. Oavsett vad som i det enskilda fallet kan vara riktigt från rättslig utgångspunkt (t.ex. enligt reglerna om folkbokföring), finns en risk för att den enskilde upplever sin situation som rättsosäker och otrygg. Jag har noterat att Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna följa upp bl.a. hur rättssäkerheten beaktats inför och i samband med uppsägning av avtal samt vilka konsekvenser dessa uppsägningar fått för den enskildes livsvillkor.

I ämbetsberättelsen finns ett beslut i vilket belyses vissa andra rättsliga frågor som kan uppkomma i den situationen att en enskild, som har beviljats en insats i form av särskilt boende och som har inrättat sig efter detta, får besked om att han eller hon måste flytta från boendet till ett annat boende. En sådan åtgärd kan i många fall vara befogad i sak, och om den dessutom hälsas med tillfredsställelse av den enskilde är detta naturligtvis inget problem. Men vad gäller om den enskilde motsätter sig ändrat boende? Eftersom insatsen redan har beviljats finns inte något beslut att överklaga. Hur en beviljad insats rent konkret utformas är att betrakta som verkställighet av beslutet. Som huvudregel kan överklagande inte komma i fråga vad gäller verkställighet. Saken kan i många fall kompliceras ytterligare av att hyresrättsliga aspekter måste beaktas. Något givet svar på hur den beskrivna situationen skall lösas om den ställs på sin spets finns inte. Jag har ansett att det finns anledning att fästa uppmärksamhet på problemet eftersom det ytterst rör den enskildes rättssäkerhet och trygghet.

Ett område där rättspraxis växer fram är de fall där länsstyrelserna med tillämpning av bestämmelserna i LSS ansöker hos förvaltningsdomstol om åläggande av sanktionsavgift för kommuner som underlåter att efterkomma domstolsbeslut vad gäller tillhandahållande av beviljade insatser enligt LSS. Antalet icke verkställda beslut har såvitt jag har förstått minskat avsevärt. Under alla förhållanden förekommer numera endast sällan anmälningar till JO som rör underlåten verkställighet.

På socialtjänstens område är antalet anmälningar som rör tillämpningen av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, påfallande litet. Däremot är det ett förhållandevis stort antal anmälningar som rör tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Ett allmänt intryck är att ärendena på detta område har blivit alltmer komplicerade och att de barn och ungdomar som vårdas enligt LVU ofta har hunnit utveckla mycket allvarliga problem som kräver ett stort mått av insatser från myndigheternas sida. Jag har i en del fall haft anledning att reflektera över hur socialtjänsten, som alltid skall värna om barnets bästa, bör hantera den situationen när insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) inte kan komma i fråga därför att den enskilde eller dennes vårdnadshavare inte vill eller kan motiveras till att medverka frivilligt till hjälp- och stödinsatser, men förhållandena samtidigt inte bedöms vara så allvarliga att det finns tillräckliga förutsättningar för att ansöka hos länsrätten om vård enligt LVU. Det kan inte uteslutas att

det i detta gränsland mellan frivillighet och tvång finns barn och ungdomar som far illa eller som riskerar en ogynnsam utveckling.

Jag påpekade redan i förra årets ämbetsberättelse att kunskaperna i myndigheterna om allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och om de regelsystem som gäller för hanteringen av allmänna handlingar och om offentlighet och sekretess föreföll otillräckliga på många håll. En förhållandevis stor andel av anmälningarna inom mitt ansvarsområde rör denna typ av frågor. När det gäller framför allt myndigheterna inom utbildningsväsendet och hälso- och sjukvården kan till och med sägas att frågor av detta slag dominerar. En vanlig situation är att myndigheterna underlåter att fatta överklagbara avslagsbeslut om de finner att efterfrågade allmänna handlingar inte kan lämnas ut. Det är däremot inte vanligt att myndigheter, när domstol efter överklagande har funnit att materialet skall lämnas ut, vägrar att göra detta. Jag har dock under verksamhetsåret haft anledning att inleda förundersökning och väcka åtal mot befattningshavare vid Göteborgs universitet för att de inte efterkommit kammarrättens dom att, med vissa förbehåll för användningen av de aktuella handlingarna, utlämna visst forskningsmaterial. Göteborgs tingsrätt fann i dom den 27 juni 2005 att universitetets rektor och den professor som närmast ansvarat för handlingarna hade gjort sig skyldiga till tjänstefel. Domen har, när detta skrivs, ännu inte vunnit laga kraft. En närmare redovisning av fallet kommer således inte att ske förrän tidigast i nästa års ämbetsberättelse.

I årets ämbetsberättelse finns däremot redovisat ett annat beslut från universitets- och högskoleområdet. I det fallet inleddes förundersökning mot befattningshavare vid Kungliga Tekniska högskolan (KTH). Jag bedömde efter genomförd utredning att det saknades skäl att väcka åtal. Mitt beslut utmynnade i stället i allvarlig kritik. I beslutet belyses de problem som kan uppstå inte minst från jävssynpunkt när en befattningshavare vid en myndighet agerar på en och samma gång som offentligt anställd tjänsteman och som privatperson med uppenbara egna intressen i det som saken gäller.

Vad avser utbildningsväsendet i övrigt kan konstateras att det, trots tidigare uttalanden av både JO och Skolverket, fortfarande i förvånansvärt hög grad förekommer anmälningar som handlar om skolmyndigheternas svårigheter att hantera situationer där ett barns föräldrar, efter separation, har gemensam vårdnad om barnet men inte lyckas komma överens i frågor som rör barnets bosättning och skolgång. I årets ämbetsberättelse finns ett beslut som ytterligare understryker nödvändigheten av att skolan förhåller sig neutral i de situationer som kan uppkomma och inte agerar ”vid sidan” av de regelsystem som gäller vad avser t.ex. verkställighet av vårdnadsdomar.

Under ärendegruppen utbildningsväsendet redovisas även anmälningarna mot Centrala studiestödsnämnden (CSN). För ett antal år sedan ådrog sig CSN ett betydande antal anmälningar. Anmälningsfrekvensen har emellertid minskat markant under senare år. Endast i ett fåtal fall har funnits anledning att rikta kritik mot myndigheten.

För att komma till rätta med balansläget när det gäller inkomna anmälningar har ovanligt få inspektioner företagits under året. Jag har då valt att inrikta granskningen i första hand på verksamheten inom tvångspsykiatrin.

Skälet till detta är främst att det inom det området förekommer endast få klagomål till JO. Det är således svårt att med utgångspunkt i anmälningar dra några slutsatser om hur regelsystemet tillämpas. Att tillämpningen av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, är korrekt är givetvis av största vikt från rättssäkerhetssynpunkt eftersom det här är fråga om frihetsberövande av och tvångsåtgärder mot enskilda. Det är för övrigt ett av de områden där jag i särskilt hög grad har funnit anledning att överlämna beslut för kännedom till Regeringskansliet.

Det kan avslutningsvis nämnas att det i ämbetsberättelsen finns ett beslut som något belyser den svåra gränsdragningen på det rättspsykiatriska området mellan å ena sidan den dömdes rätt till adekvat vård och behandling och å andra sidan den hänsyn som ibland måste tas till brottsoffret. Hur skall dessa intressen vägas mot varandra vid placeringen av en patient, dvs. patientens intresse av att vistas på en sjukvårdsinrättning på eller nära hemorten, något som från behandlings- och rehabiliteringssynpunkt kan vara avgörande för denne, eller brottsoffrets intresse av att i sin hemmiljö inte behöva riskera att konfronteras med den som kanske är dömd för mycket allvarlig och farlig brottslighet?

2.2.3 JO Nils-Olof Berggren (Ansvarsområde 4)

Ansvarsområde 4 spänner över ett mycket vitt fält med stora delar av den statliga, regionala och kommunala förvaltningen samt ett flertal centrala myndigheter. Under verksamhetsåret avgjordes, liksom under det förra, ca 1 200 ärenden. Med hänsyn till den stora spridningen av myndigheter och verksamheter kan jag lika lite som förra året avge något generellt omdöme grundat på iakttagelser under året.

Jag skall här kort beröra några frågor som har aktualiserats, främst inom de största ärendegrupperna.

Inom mitt tillsynsområde ligger bl.a. utlänningsärenden, innefattande Migrationsverkets, Utlänningsnämndens och polisens handläggning av bl.a. asylärenden (ca 15 % av avgjorda ärenden). Området har under året tilldragit sig stort intresse främst med anledning av den förestående reformen med en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. En proposition, 2004/05:170, i saken överlämnades till riksdagen under våren 2005, och den nya ordningen avses efter riksdagsbehandling under hösten träda i kraft den 31 mars 2006. Ärendet har föregåtts av ett långvarigt och komplicerat utredningsarbete. Jag har under verksamhetsåret lämnat flera remissvar rörande olika delfrågor i huvudsak inriktade på den av riksdagen begärda reformen men också tillkomna till följd av olika beslut inom EU. Jag har i det sammanhanget efterlyst ett mer samlat lagstiftningsarbete för en bättre överblick över olika reformers inverkan på och betydelse för asylprocessen. När det gäller de klagomålsärenden inom området som jag har avgjort under verksamhetsåret, framgår det av statistiken att ett stort antal, närmare 100 ärenden, avslutats genom avvisning eller avgörande utan särskild utredning. Detta hänger samman med att klagomålen oftast rör migrationsmyndigheternas avgöranden i sak, och klagandena får då vanligen beskedet att JO inte kan upphäva eller ändra beslutet. I den mån klagandena inte har skickat med myndigheternas avgöranden inlånas vanligen myndigheternas akter för granskning av den formella handläggningen. De utredningar som gjorts och de erinringar som utdelats i ett femtontal ärenden har vanligtvis rört handläggningsfrågor, såsom långsam handläggning eller hantering av frågor kring utlämnande av allmänna handlingar. Beträffande den ofta kritiserade långa handläggningen hos Utlänningsnämnden bör hållas i minnet att den många gånger hänger samman med att den asylsökande efter första beslutet begärt ny prövning enligt reglerna härom i den nu gällande utlänningslagen. När det gäller polisens handläggning av utlänningsärenden aktualiseras bl.a. frågor rörande polisens användning av olika tvångsmedel såsom kroppsvisitation, husrannsakan m.m. Jag följer nu uppmärksamt förberedelserna för genomförandet av den nya ordningen och kommer om möjligt att sätta in särskilda resurser för att följa handläggningen särskilt i förvaltningsdomstolarna, för

vilka, om man bortser från mål om förvar enligt utlänningslagen, de nya målen är en helt ny måltyp.

Inom en vanligtvis mycket stor ärendegrupp, jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd, har det under verksamhetsåret avgjorts ett väsentligt mindre antal ärenden än under det föregående verksamhetsåret, 109 mot 153 avgjorda klagomålsärenden. Också antalet inkomna klagomålsärenden har minskat. Jag har ingen säker förklaring till detta förhållande, men det ger, som jag var inne på i mina kommentarer i förra årets ämbetsberättelse, anledning att följa den lagstiftning och det utredningsarbete som pågått och pågår inom området bl.a. när det gäller effektiviteten i prövningsorganisationen. Inom området har jag i ett ärende intaget i årets ämbetsberättelse konstaterat allvarliga brister i en kommuns hantering av ett djurskyddsärende.

När det gäller ärendegruppen kommunikationsväsendet har jag liksom tidigare intresserat mig för bl.a. länsstyrelsernas handläggning av körkortsfrågor. I ämbetsberättelsen redovisas ett initiativärende angående handläggningen av ärenden rörande medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav.

Många ärenden har gällt förhållanden hos arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetslöshetskassorna. En återkommande fråga är huruvida arbetsförmedlingarna i olika fall haft rätt att ifrågasätta arbetssökandens rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan. JO kan naturligtvis normalt inte kritisera förmedlingarna för deras beslut i sak, men jag har några gånger haft synpunkter på den praktiska handläggningen av dessa för den enskilde så betydelsefulla ärenden. Det kan noteras att andelen ärenden inom denna grupp som har avgjorts utan särskild utredning jämfört med tidigare år är relativt stor. Såvitt jag kan bedöma hänger det samman med att klagomålsärendena till osedvanligt stor del innefattat allmänt hållna missnöjesyttringar från dem som inte genom arbetsmarknadsmyndigheterna har kunnat hjälpas till arbete och där klagoskrifterna inte gett anledning anta att förmedlingarna brustit i formellt eller annat allvarligt avseende.

Min tillsyn av förvaltningsdomstolarna har under verksamhetsåret inte innefattat några iakttagelser av allvarligare brister eller större förändringar. Klagomålen inom detta område har i den mån de inte inriktat sig på domstolarnas avgöranden i sak ofta avsett lång handläggningstid. Att antalet äldre oavslutade mål på en del håll är besvärande stort är känt, och endast allvarliga klagomål i det hänseendet har tagits upp till utredning.

När det gäller kommunernas myndighetsutövning inom ansvarsområdet är det liksom tidigare frågor inom plan- och byggnadsväsendet som dominerar. Klagomålen rör i flera fall byggandet av master för mobiltelefonnätet, vilket väcker frågor kring innebörden och omfattningen av de kommunala nämndernas prövning av de olägenheter och risker som följer med denna utbyggnad.

Inom hela tillsynsområdet aktualiseras ständigt frågor kring yttrandefrihet, tryckfrihet, offentlighet och sekretess. Liksom tidigare har jag konstaterat brister i detta hänseende inte minst hos kommuner och hos kommunala bolag. Under verksamhetsåret har jag meddelat beslut i ett ärende där jag efter förundersökning kunde konstatera att registrering av handlingar, som kommit in till miljö- och hälsoskyddssektionen i en kommunal nämnd eller upprättats

inom ramen för sektionens verksamhet, under nästan tre år i det närmaste helt hade underlåtits. Förundersökningen lades ned med hänsyn till utredningssvårigheter när det gäller det straffrättsliga ansvaret för underlåtenheten.

I ett annat fall har jag kritiserat en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. Vad som förekom i det ärendet ger enligt min mening anledning till oro över bristen på kunskaper inom detta område i landets kommuner. Det är här fråga om ibland svåra och känsliga bedömningar gällande tjänstemäns lojalitetsplikt och deras yttrandefrihet innefattande bl.a. utnyttjande av den grundlagsskyddade meddelarfriheten vid kontakter med massmedierna. Det finns anledning att med uppmärksamhet följa utvecklingen på området. Det finns också oklarheter när det gäller utkrävandet av disciplinärt eller straffrättsligt ansvar från dem som inte respekterar regelsystemet.

2.2.4 JO Cecilia Nordenfelt (Ansvarsområde 2)

Inom ansvarsområde 2 återfinns frågor som rör försvar, exekutionsväsende, kriminalvård, socialförsäkring, förmynderskap samt skatter, tull och vissa andra frågor som hör till Finansdepartementets ansvarsområde. De två dominerande ärendegrupperna är kriminalvård och socialförsäkring som svarar för drygt 50 % respektive drygt 20 % av inkomna ärenden under verksamhetsåret. Sammanlagt kom det in 1 786 ärenden medan 1 810 ärenden avgjordes.

Jag tillträdde uppdraget som justitieombudsman den 1 januari 2005. Min erfarenhet är alltså begränsad, och jag har inte underlag för någon djuplodande analys av förhållandena inom ansvarsområdet. Jag avser dock att göra några reflexioner kring iakttagelser som jag gjort.

Kriminalvården genererar ett mycket stort antal klagomål. Delvis kan detta sägas ligga i sakens natur, och det har med verksamhetens karaktär med frihetsberövande att göra. Jag noterar i sammanhanget att jag endast har beslutat i ett fåtal ärenden som rört frivården. Inom anstalterna råder alltjämt stor trängsel. Överbeläggningen medför en rad olägenheter, t.ex. i form av dubbelbeläggning i bostadsrummen, sysslolöshet och för lite av den programverksamhet som syftar till att förebygga återfall i brott. Den skapar också irritation såväl mellan de intagna som mellan intagna och personal. Anstaltsvården, i synnerhet på de slutna anstalterna, brottas alltså med stora problem. Förhållandevis många klagomål rör beslut som utgjort reaktioner på olika former av misskötsamhet från de intagnas sida, t.ex. beslut om avskildhet (isolering), förflyttning till annan anstalt och senareläggning av villkorlig frigivning. Sådana klagomål har i allmänhet inte föranlett någon åtgärd från min sida, eftersom besluten kunnat överklagas i därför föreskriven ordning. En annan stor grupp klagomål rör långsam handläggning av önskemål som den intagne framfört; det kan röra önskemål om förflyttning, besök och permissioner eller innehav av olika personliga tillhörigheter som dataspel. Ytterligare en stor grupp klagomål rör rena bemötandefrågor. I många fall förefaller klagomålen här ha sitt upphov i den intagnes frustration över den egna livssituationen men det förekommer också berättigade klagomål på dåligt bemötande. På häktessidan har man överbeläggningsproblem som liknar dem på de slutna anstalterna. I viss utsträckning har man löst situationen där genom att inrätta provisoriska häktesplatser i t.ex. polisarrester. Jag har i ett fall kritiserat en kriminalvårdsmyndighet för att den, i stället för Kriminalvårdsstyrelsen, beslutat om inrättande av tillfälliga platser. Bortsett från den formella bristen kan detta medföra att man riskerar att sätta reglerna om tillräcklig säkerhet och standard ur spel.

När det gäller den andra stora ärendegruppen, nämligen ärenden som rör socialförsäkring, är det frågor som rör rätten till sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) som dominerar. Klagomålen

rör i allmänhet själva sakfrågan, dvs. om rätt till sjukpenning m.m. föreligger. De försäkrade har svårt att förstå försäkringsläkarnas roll vid bedömningen av sjukdom och arbetsförmåga. I några fall har försäkringsläkarna också gjort klara övertramp som, mot vad som är brukligt, föranlett mig att ha synpunkter på innehållet i försäkringsläkarens skriftliga utlåtande. Ett annat vanligt klagomål rör långsam handläggning, en fråga som i regel synes ha samband med resursbrist hos Försäkringskassan. Alltför ofta kan klagomålen också hänföras till brister i kommunikationen mellan den försäkrade och handläggaren hos Försäkringskassan. Den ståndpunkt som Försäkringskassan intar ter sig helt enkelt obegriplig för den försäkrade. Detta är naturligtvis allvarligt; socialförsäkringssystemet är komplicerat, och det är viktigt för tilltron till systemet att såväl den försäkrade i det enskilda fallet som allmänheten generellt förstår hur socialförsäkringssystemet fungerar och vilka regler som ligger bakom Försäkringskassans beslut.

När det gäller övriga ärendegrupper har jag beslutat i så få ärenden att jag inte vågar mig på några övergripande slutsatser. En allmän reflexion är dock att många klagomål sammanhänger med att anmälaren inte är förtrogen med dagens ofta mycket komplicerade regelsystem förenat med brister i kommunikationen mellan anmälaren och handläggaren på myndigheten.

Under våren företog jag två inspektioner under sammanlagt fem dagar. Den ena avsåg Kriminalvårdsstyrelsen samt den nyöppnade öppna anstalten Kolmården, där jag med intresse tog del av såväl drifts- och behandlingsfilosofin som i korthet kan sägas utgå från en kraftigt utökad självförvaltning som det nya säkerhetssystemet med fotboja som inom kort skulle tas i drift. Den andra inspektionen avsåg Försäkringskassan, länsorganisationen i Södermanland samt försäkringskontoren i Nyköping och Eskilstuna. De problemområden som jag nämnt ovan kunde återfinnas också här. Inspektionen gav upphov till tre initiativärenden.

Under våren har jag också besvarat ett antal remisser från regeringen. Remisserna rörde lagstiftningsärenden inom vitt skilda områden. Som exempel kan nämnas promemorian Skatt vid färd över Svinesundsbroarna, betänkandet Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet och slutbetänkandet Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna av Utredningen om överförmyndare, gode män och förvaltare.

3 Bilagor

Bilaga 1 innehåller ärendestatistiken för verksamhetsåret.

Bilaga 2 innehåller en förteckning över besvarade lagstiftningsremisser.

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

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

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

Instruktionen i aktuell lydelse den 1 juli 2005 finns intagen som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 1 oktober 2005 finns intagen som bilaga 7.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 8.

Bilaga 9 innehåller sakregister.

Bilaga 10 innehåller en engelskspråkig sammanfattning.

Stockholm i november 2005

Mats Melin *Kerstin André*

Nils-Olof Berggren *Cecilia Nordenfelt*

Leif Ekberg *Jan Pennlöv*

/ Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

En tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m.

(Dnr 4045-2002 och 4515-2002)

Anmälningarna

I en anmälan till JO framförde I.L. kritik mot hur rådmannen Bo Lundgren vid Västerviks tingsrätt handlagt ett mål gällande vårdnad m.m. Han ifrågasatte bl.a. att tingsrätten vid en muntlig förberedelse i målet hade hållit förhör med hans två äldsta barn som var elva och fjorton år. Vidare kritiserade han tingsrättens åtgärd att skicka kallelser till förhören adresserade till barnen.

I en senare inkommen anmälan kritiserade Socialnämnden i Västerviks kommun rådmannens handläggning av samma mål. Socialnämnden ifrågasatte beslutet att hålla förhör med syskonparet och genomförandet av förhören. Enligt socialnämnden hade barnen under förhören utsatts för en stor press och inte behandlats med ”respekt såsom varande barn”. Tingsrätten hade inte heller beaktat barnens bästa eller verkat för att höra dem under lugna och avspända förhållanden. Även det förhållandet att tingsrätten inte inhämtade socialnämndens synpunkter i fråga om det lämpliga i att höra barnen ifrågasattes. Socialnämnden anförde slutligen att förhören stod i strid med bestämmelserna i föräldrabalken och FN:s barnkonvention.

Utredning

Dagboksbladet och tingsrättens akt i målet (T 382-02) samt bandupptagningar från förhören med de två barnen, som ägt rum vid ett sammanträde för muntlig förberedelse den 15 oktober 2002, inhämtades och granskades.

Av det inhämtade materialet framgick bl.a. följande.

I en ansökan om stämning som kom in till tingsrätten den 30 maj 2002 yrkade H.S. att hon skulle tillerkännas ensam vårdnad om hennes och I.L:s fyra gemensamma barn, vilka då var fjorton, elva, sex och fyra år. I.L. bestred yrkandet och yrkade för egen del i första hand ensam vårdnad om barnen och i andra hand att barnen skulle bo hos honom. Parterna begärde att tingsrätten även interimistiskt skulle besluta i enlighet med deras yrkanden.

Tingsrätten höll ett sammanträde för muntlig förberedelse den 8 augusti 2002 och förordnade samma dag att I.L. interimistiskt skulle ha ensam vårdnad om barnen. I beslutet uppdrogs åt Socialnämnden i Västerviks kommun att verkställa vårdnads-, umgänges- och boendeutredning enligt 6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken.

Vid sammanträdet gavs handlingar in till tingsrätten av vilka framgick att socialtjänsten i juni 2002 hade inlett en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) med anledning av en anonym anmälan om misstanke om barnmisshandel. Socialtjänstens utredningsgrupp hade genomfört samtal med tre av barnen. Den 10 juli hade Socialnämnden i Västerviks kommun

polisanmält H.S. för misstänkt misshandel. Den 25 juli hade socialnämnden, genom dess ordförande, beslutat att omedelbart omhänderta de fyra barnen enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Beslutet om omhändertagande fastställdes av Länsrätten i Kalmar län den 6 augusti.

Dagen efter tingsrättens interimistiska beslut, den 9 augusti 2002, beslutade socialnämnden att omhändertagandet av barnen skulle upphöra.

Kort därefter yrkade H.S. att tingsrätten interimistiskt skulle förordna om gemensam vårdnad samt att hon skulle tillerkännas viss umgängesrätt. Tingsrätten kallade då till sammanträde för muntlig förberedelse att hållas den 8 oktober 2002. Vid detta beslutade tingsrätten att de två äldsta barnen och socialsekreteraren V.E., som hade arbetat med socialtjänstens utredning, skulle höras vid fortsatt förberedelse den 15 oktober. I protokollet från sammanträdet den 8 oktober, vid vilket båda parter och deras ombud var närvarande, antecknades att det var ordföranden som väckte frågan om barnens hörande. Vidare framgick att H.S:s ombud, advokaten I.Q., ansåg att det kunde vara lämpligt förutsatt att föräldrarna inte var närvarande. I.L:s ombud, advokaten P.E., hade enligt protokollet inte några invändningar mot att barnen hördes så länge inte föräldrarna var närvarande.

Tingsrätten skickade kallelser till barnen. Dessa var utformade som ordinära kallelser till vittnen. I kallelserna var det avsnitt som gällde vite, hämtning av polis och rättegångskostnadsansvar överstruket men ändå läsligt. Förhören med barnen, en fjortonårig flicka, P.L., och en elvaårig pojke, D.L., genomfördes vid den fortsatta muntliga förberedelsen den 15 oktober inom stängda dörrar. I protokollet från sammanträdet antecknades barnen och V.E. som övriga närvarande varvid det angavs att de skulle höras upplysningsvis. Förhören spelades in på band.

Tingsrätten beslutade den 25 oktober 2002 att ändra sitt tidigare interimistiska beslut på så vis att H.S. interimistiskt tillerkändes vårdnaden om parternas två yngsta barn medan I.L. även fortsättningsvis skulle ha ensam vårdnad om de två äldsta barnen.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts anmodade JO tingsrätten att komma in med upplysningar och yttrande om

1. vilka överväganden som föregick beslutet att höra barnen under förberedelsen,
2. hur förhållandet att det pågick en vårdnadsutredning och en polisutredning beaktades inför beslutet,
3. vilken utredning som vidtogs för att klarlägga att barnen inte skulle ta skada av att höras,
4. hur förhören med barnen genomfördes,
5. i vilken mån den omständigheten att det pågick en polisutredning beaktades vid förhören samt
6. vilka överväganden som föregick åtgärden att adressera kallelser till barnen.

Tingsrätten (lagmannen Nils-Erik Andersson) kom in med ett remissvar i vilket han hänvisade till rådmannen Bo Lundgrens yttrande och upplysningar

(*här utelämnat – JO:s anmärkning*). Till yttrandet var även fogat en skrift från advokaten I.Q. samt utdrag ur memorialanteckningar (*här utelämnade – JO:s anmärkning*).

I ärendet har därefter inhämtats att tingsrätten den 19 november 2003 har meddelat dom i målet, vilken har vunnit laga kraft.

I ett beslut den 29 november 2004 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

Bestämmelser om vårdnad, boende och umgänge finns i 6 kap. föräldrabalken (FB). När sådana frågor avgörs i domstol skall enligt 6 kap. 2 a § FB barnets bästa komma i främsta rummet. Vid avgöranden skall hänsyn även tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad (6 kap. 2 b § FB). Av 6 kap. 19 § FB följer att det är rätten som har ansvar för att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett sådant mål skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om det behövs ytterligare utredning får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa denna. Rätten får fastställa riktlinjer för utredningen och bestämma en viss tid inom vilken utredningen skall vara slutförd. Den som verkställer utredning skall, om det inte är olämpligt, försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten.

I 6 kap. 19 § femte stycket FB sägs att barnet får höras inför rätten om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras.

Den uttryckliga lagregeln att ett barn får höras inför domstolen i mål angående vårdnad, boende och umgänge infördes genom en lagändring år 1983 (i dåvarande 6 kap. 18 § FB). Det fanns tidigare inte någon bestämmelse som direkt reglerade i vad mån ett barn kunde höras inför domstolen. Som skäl för en uttrycklig regel anförde departementschefen bl.a. följande. Det kan finnas undantagssituationer då det ter sig lämpligt och rimligt att ett barn hörs inför domstol. Det måste emellertid under alla förhållanden vara ett krav att barnet går med på att höras. Även barnets ålder och mognad måste beaktas. Barn som är yngre än 12 år torde endast sällan ha nått en sådan mognad att de bör medverka i en rättegång. Ett barn bör således kunna höras inför domstol om barnet självt begärt det eller särskilda skäl annars talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av det. Det är inte meningen att barn mera regelmässigt skall medverka i rättegången. Det normala bör alltjämt vara att barnet hörs endast av vårdnadsutredaren (prop. 1981/82:168 s. 56 f.).

I sitt yttrande över förslaget anförde Lagrådet bl.a. att ”domstolen bör tillämpa regeln med stor återhållsamhet. Detta gäller även om det står klart att ett (förhör) inte är ägnat att bli direkt skadligt för barnet. Inte ens då bör en uppgift från ena föräldern eller dennes ombud, att barnet själv vill uttala sin mening vid huvudförhandling i målet, utan vidare föranleda att barnet hörs” (a. prop. s. 89).

I kommentaren till regeln om barns hörande inför domstol uttalas, utöver vad som framgår av förarbetena, bl.a. följande.

”Om barnet har begärt att få höras, bör domstolen före förhandlingen på lämpligt sätt förvissa sig om att det motsvarar barnets verkliga vilja, t.ex. när det kan misstänkas att barnet har påverkats. Ett skäl att i andra fall höra barnet kan vara att barnet under vårdnadsutredningen gett uttryck åt en bestämd uppfattning i vårdnadsfrågan …

Domstolen får ta ställning från fall till fall … Domstolen bör i första hand höra vilken uppfattning föräldrarna och vårdnadsutredaren har i frågan.

Bestämmelsen bör tillämpas med stor återhållsamhet, även om det står klart att ett förhör inte är ägnat att bli direkt skadligt för barnet. Inte ens då bör en uppgift från en av föräldrarna eller dennes ombud om att barnet vill uttala sin mening vid en huvudförhandling i målet utan vidare föranleda att barnet hörs. Värdet av barnets personliga närvaro är sällan så stort att det är motiverat att barnet försätts i en konfliktsituation under sådana förhållandevis dramatiska former. Vad barnet under mera avspända förhållanden uppgett t.ex. inför vårdnadsutredaren kan ge en tillräckligt god bild av dess inställning. Det är då lämpligt, att domstolen inskränker sig till att höra utredaren om de närmare omständigheterna när uppgifterna lämnades. Beträffande de mindre barn som vårdnadstvister oftast torde avse torde det så gott som aldrig finnas tillräckligt vägande skäl att höra barnet inför rätten.” (Walin m.fl., Föräldrabalken En kommentar, Del 1, 1–13 kap., s. 6:91 f.)

Enligt 6 kap. 17 § andra stycket FB skall frågor om vårdnad, boende och umgänge i bl.a. de fall där barnet står under vårdnad av båda föräldrarna och någon vill få ändring i detta handläggas i den ordning som är föreskriven för tvistemål, dvs. enligt rättegångsbalkens (RB) regler för sådana mål.

Av 35 kap. 8 § RB följer att när huvudförhandling hålls skall som huvudregel bevis tas upp vid denna. Enligt 36 kap. 19 § RB får emellertid förhör med vittnen äga rum utom huvudförhandling om det inte är möjligt för vittnet att infinna sig vid huvudförhandlingen eller om en inställelse skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av förhöret.

Den som skall höras som vittne skall enligt huvudregeln i 36 kap. 7 § RB vid vite kallas att infinna sig vid förhandling inför rätten. Av 36 kap. 22 § RB följer bl.a. att bestämmelserna om vitesföreläggande inte skall tillämpas beträffande vittnen som är under 15 år. Sådant vittne får dock hämtas till rätten. Desutom anges i 9 kap. 9 § första stycket RB att bestämmelser i rättegångsbalken att vite skall föreläggas den som skall kallas till ett sammanträde, inte gäller den som är under 15 år. I tredje stycket föreskrivs att vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran skall underrättas om kallelsen när den som kallas till ett sammanträde inte fyllt 18 år, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Om ett barn måste höras inför rätta är det, uttalas det i kommentaren till föräldrabalken, viktigt att det sker på ett sådant sätt att barnet inte utsätts för någon press. Barnet skall inte under några omständigheter behöva ta direkt ställning i en vårdnadskonflikt mellan föräldrarna eller i övrigt i ett vårdnadsmål. Något förhör i egentlig mening kan det inte bli fråga om. Domstolen bör verka för att barnet hörs under så lugna och avspända förhållanden som möjligt (Walin m.fl., a.a., s. 6:92).

En möjligen ännu mer restriktiv syn på möjligheten att höra barn inför rätta kommer till uttryck i Göran Ewerlöf och Tor Sverne, Barnets bästa – Om föräldrars och samhällets ansvar (4:e uppl.). Enligt författarna används bestämmelsen i 6 kap. 19 § femte stycket FB mycket sällan och då i första hand om en tonåring själv begär att få höras. Enligt deras mening bör, om ett barn begär att få bli hört, domstolen före förhandlingen förvissa sig om att barnet verkligen vill höras och att barnet inte påverkats i sitt ställningstagande. Något förhör i egentlig mening får det inte bli fråga om. Man måste ha klart för sig att barnet måste uppträda inför hela rätten och båda parterna samt deras ombud under huvudförhandlingen. Något undantag från detta finns inte. Det kan därför ifrågasättas om det över huvud taget är lämpligt att höra barn inför domstol i vårdnads-, boende- och umgängesmål. Barnets vilja bör kunna fångas upp på annat sätt, t.ex. inom ramen för utredningsförfarandet (s. 72).

I mål om vårdnad, boende eller umgänge får rätten besluta vad som skall gälla för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden, ett s.k. interimistiskt beslut. Rätten skall även i dessa fall besluta efter vad som är bäst för barnet (6 kap. 20 § första stycket FB). Av 6 kap. 20 § andra stycket FB följer att ett interimistiskt beslut får fattas först sedan motparten fått tillfälle att yttra sig samt att rätten inför ett sådant beslut kan inhämta upplysningar från socialnämnden. I övrigt finns inte några bestämmelser om vilka utredningsåtgärder rätten bör eller skall vidta inför ett interimistiskt beslut.

Det kan nämnas att Utredningen om barnens rätt i sitt delbetänkande (Barnets rätt 2. Om föräldraansvar m.m., SOU 1979:63) diskuterade möjligheten att tillåta att muntlig bevisning tas upp vid förberedelsen men av flera skäl avvisade den tanken. I propositionen (prop. 1981/82:168 s. 55) konstaterades att det är önskvärt att domstolens bedömning inför ett interimistiskt avgörande grundas på ett så fylligt underlag som möjligt, men att det samtidigt är angeläget att tyngdpunkten beträffande utredningen inte förskjuts till målets förberedelse. Det borde därför inte komma i fråga att med avsteg från allmänna rättegångsregler tillåta bevisupptagning i form av vittnesförhör och liknande under förberedelsen.

Bedömning

Inledning

JO:s tillsyn innebär i första hand en kontroll av att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande författanderegler. Detta innebär bl.a. att JO inte brukar uttala sig i frågor som gäller bedömningar eller andra ställningstaganden i sak så länge ställningstagandena faller inom ramen för en möjlig tillämpning av aktuella författningsbestämmelser. Detta gäller i synnerhet sådana frågor som genom överklagande kan bli föremål för prövning i högre instans. I.L:s klagomål mot de av tingsrätten meddelade besluten i vårdnads- och boendefrågan föranleder därför inte något uttalande från min sida.

Min granskning begränsar sig i stället till tingsrättens åtgärd att hålla förhör med de två barnen.

Beslutet att höra barnen under förberedelsen

Målet gällde, som tidigare redovisats, frågor om vårdnad, boende och umgänge beträffande fyra barn och hade anhängiggjorts i maj 2002. I augusti 2002 hade tingsrätten förordnat att I.L. interimistiskt skulle anförtros vårdnaden om barnen. Kort därefter yrkade H.S. att tingsrätten interimistiskt skulle förordna om gemensam vårdnad och att hon skulle tillerkännas umgängesrätt på visst sätt. Tingsrätten höll ett sammanträde för muntlig förberedelse den 8 oktober 2002. Vid detta väckte Bo Lundgren frågan att höra bl.a. de två äldsta barnen. H.S:s ombud tyckte att det var en god idé och I.L:s ombud hade inte någon erinran mot förslaget. Båda ombuden ansåg att en förutsättning var att föräldrarna inte var närvarande. I protokollet finns ingen anteckning om att parterna haft någon annan uppfattning i frågan. Tingsrätten beslutade att barnen skulle höras vid ett fortsatt sammanträde den 15 oktober 2002.

Bo Lundgren har beträffande de överväganden han gjorde inför beslutet att höra de två barnen under förberedelsen anfört bl.a. följande. Det interimistiska beslut som innebar att I.L. skulle ha ensam vårdnad om de fyra barnen grundades bl.a. på ett omfattande skriftligt material från socialförvaltningen. När H.S. begärde omprövning av beslutet fick det anses innefatta en begäran om muntlig förhandling, vilket också torde ha varit en förutsättning för en allsidig och objektiv prövning. Vid förberedelsesammanträdet var det han som tog upp frågan om att höra barnen. Skälet var att de två äldsta barnens uppgifter varit helt avgörande för socialförvaltningens hantering av ärendet och tingsrättens interimistiska beslut. Båda ombuden tyckte att det var en god idé att höra barnen under förutsättning att inte någon av föräldrarna var närvarande. På så vis skulle barnen, utan hänsynstagande eller påverkan, otvunget kunna berätta vad de varit med om. De viktigaste anledningarna till att det fanns skäl att få tillgång till det bästa bevismedlet – att rätten hörde de två äldsta barnen – var att det fanns anledning att ifrågasätta om det interimistiska beslutet verkligen var det bästa för de två yngsta barnen och att det förekom oklara och motsägelsefulla uppgifter i socialförvaltningens akt.

Jag konstaterar till en början att mål som gäller frågor om vårdnad, boende och umgänge skall handläggas enligt de regler som gäller för tvistemål. Huvudregeln är att sådana mål avgörs efter huvudförhandling (42 kap. 18 § RB). Vid en huvudförhandling skall parterna bl.a. utveckla sin talan och bevisningen i målet tas upp. Rätten skall därefter, med vad som förekommit vid huvudförhandlingen som grund, meddela dom i målet (17 kap. 2 § RB). I tvistemål skall, innan huvudförhandling hålls, förberedelse äga rum. En sådan syftar till att klarlägga bl.a. parternas yrkanden och invändningar, vilka bevis som skall tas upp vid den kommande huvudförhandlingen och om ytterligare utredning eller andra åtgärder behövs före målets avgörande. Förberedelsens syfte kan sägas vara att bereda målet så att det vid huvudförhandlingen kan slutföras i ett sammanhang. Bevisning kan endast i vissa särskilda undantagsfall tas upp utom huvudförhandling. I sådana tvistemål i vilka parterna kan förlikas, s.k.

dispositiva tvistemål, är givetvis ett annat viktigt syfte att söka åstadkomma uppgörelser i godo. Förberedelsen i ett tvistemål kan vara såväl muntlig som skriftlig.

Mål om vårdnad, boende och umgänge är s.k. indispositiva mål. Sådana mål karakteriseras bl.a. av att rätten har ett eget ansvar för utredningen. Domstolen är inte bunden av vad part har erkänt eller medgett och kan själv bestämma att föra in bevisning i målet. I ett mål om vårdnad skall rätten t.ex. regelmässigt träffa sitt avgörande i enlighet med vad som är bäst för barnet, vilket kan göra det nödvändigt att föra in utredning som inte någon part har begärt. De generella regler för handläggning av tvistemål som nyss berörts gäller emellertid även för indispositiva mål.

För mål om bl.a. vårdnad tillkommer i många fall den svårigheten att rätten vid tvist mellan föräldrarna måste bestämma vad som skall gälla intill dess dom ges i målet. Eftersom vårdnadsprocesser inte sällan tenderar att pågå under längre tid blir ett sådant interimistiskt beslut mycket viktigt, inte minst för barnen. För att domstolen skall kunna grunda sitt ställningstagande på ett så fylligt underlag som möjligt har rätten getts möjlighet att inhämta upplysningar från socialnämnden i frågan (ett s.k. snabbyttrande).

Det är givet att ett barns egen vilja eller åsikt kan vara en viktig faktor att väga in i den helhetsbedömning som måste ske inför rättens slutliga avgörande i ett vårdnadsmål men också inför ett interimistiskt beslut. De strikta former som präglar – och bör prägla – ett rättegångsförfarande, liksom det förhållandet att en rättegång i ett vårdnadsmål ofta karakteriseras av att stundtals skarpa motsättningar råder mellan ett barns föräldrar, medför att ett barns inställning endast undantagsvis bör utrönas genom att barnet hörs inför rätten. Denna restriktivitet kommer också till uttryck i bestämmelsen i 6 kap. 19 § femte stycket FB då det sägs att ett barn får höras endast om dels särskilda skäl talar för det, dels det är uppenbart att barnet inte tar skada av det. Det vanliga är därför att den utredare som socialnämnden utser samtalar med barnet och därefter redovisar samtalet i en vårdnadsutredning eller ibland i ett snabbyttrande.

Vårdnadsmål skall, som jag nyss konstaterat, enligt en uttrycklig bestämmelse i föräldrabalken handläggas enligt rättegångsbalkens regler för tvistemål. Enligt dessa regler kan muntlig bevisning i form av förhör med part, vittne och sakkunnig förekomma vid en huvudförhandling. Fråga uppkommer då om tingsrätten, med avsteg från dessa bestämmelser, har kunnat höra barnen på sätt som skedde vid ett sammanträde för muntlig förberedelse inför ett interimistiskt beslut. Hörandet av barnen måste i så fall vara att betrakta som en utredningåtgärd av annat slag beträffande vilken rättegångsbalkens bestämmelser om bevisning inte blir tillämpliga.

För att så skulle kunna vara fallet talar möjligen det förhållandet att reglerna om barns hörande tagits in i den bestämmelse som reglerar rättens utredningsansvar. Det ansvaret fullgörs emellertid främst genom att rätten inhämtar upplysningar och yttranden som kommer att utgöra skriftlig bevisning i målet samt om nödvändigt, även utan åberopande av part, kallar vittnen och sakkunniga att höras vid huvudförhandlingen.

När bestämmelsen om barns hörande infördes uttalades det inte i propositionen att några särskilda regler därvid skulle gälla. Det enda som skulle kunna peka i den riktningen är ett uttalande i specialmotiveringen att det inte kan bli fråga om något ”förhör i egentlig mening” (prop. 1981/82:168 s. 78). Det uttalandet kan emellertid knappast betraktas som annat än en anvisning till rättens ordförande om att denne skall se till att förhöret genomförs med vederbörlig hänsyn till barnet och den lojalitetskonflikt som det kan befinna sig i. Uttalandet skall således sättas i samband med att det i samma stycke också sägs att barnet inte skall utsättas för press, inte skall behöva ta direkt ställning i vårdnadskonflikten och så långt möjligt höras i en avspänd atmosfär. Det måste förutsättas att om avsikten varit att andra regler borde gälla vid förhör av barn inför rätta än de som i övrigt gäller för rättegången i ett vårdnadsmål skulle det ha kommit till klart uttryck i lagstiftningsärendet.

Mot nu angiven bakgrund är det min uppfattning att vanliga regler beträffande handläggning av vårdnadsmål gäller för barns hörande. Jag anser att den uppfattningen också vinner stöd av uttalanden i förarbeten och doktrin som redovisats i avsnittet ovan om den rättsliga regleringen. När ett barn hörs inför rätten är det således fråga om muntlig bevisning som skall tas upp i enlighet med rättegångsbalkens regler. Ett barn är inte part i målet och dess hörande blir därför att se som ett vittnesförhör. Förhör med vittnen skall enligt huvudregeln i 35 kap. 8 § RB äga rum vid huvudförhandlingen i målet. I förevarande fall var inget av de undantag från huvudregeln som anges i 36 kap. 19 § RB för handen. Bo Lundgrens åtgärd att höra barnen vid en muntlig förberedelse har därför enligt min mening inte haft stöd i lag.

Jag måste emellertid medge att frågan om formerna för barns hörande knappast är entydigt reglerad. Vidare kan JO:s ställningstagande i JO 1981/82 s. 25 möjligen ge intryck av att JO tidigare haft en annan uppfattning än den jag nu redovisat. Det ärendet avsåg en rådmans åtgärd att höra två barn vid en förberedelse. Frågan om barns hörande inför rätta var vid den tidpunkten inte reglerad i lag. JO hade vissa synpunkter på rådmannens handlande men den omständigheten att barnen hörts vid en förberedelse blev inte föremål för kritik. Som framgått ger den lagändring som kort därefter skedde inte något helt klart besked. Jag vill med hänsyn härtill inte rikta någon kritik mot Bo Lundgren för att han beslutat att låta höra barnen vid en muntlig förberedelse.

Tingsrättens överväganden och åtgärder inför beslutet

Vad först gäller syftet med förhören har Bo Lundgren uppgett att det främst var att genom förhör med de båda äldre barnen utröna vad som var bäst för de två yngsta barnen. Det kan ifrågasättas om ett sådant syfte är godtagbart. Enligt min mening skall syftet med eventuella förhör vara att utreda vårdnadsfrågan för det barn som hörs, vilket i praktiken torde innebära att förhöret bör handla om barnets inställning till var han eller hon skall bo. Att man i det sammanhanget kan komma in på ett syskons förhållanden är en annan sak.

När det sedan gäller de åtgärder rätten vidtog för att utreda om barnen kunde ta skada av att höras har Bo Lundgren uppgett att han förlitade sig på att föräldrarna eller ombuden skulle säga ifrån om det var så att barnen skulle

ta skada av att höras. Ingen utomstående torde ha bättre kunskap än föräldrarna om barnens mognad och risken för att de på något sätt skulle ta skada av att höras av rätten. Det måste finnas mycket starka skäl för att frångå parternas begäran om att höra inblandade barn i ett vårdnadsmål när föräldrarna och deras ombud begär det. I förevarande fall togs det avgörande beslutet att höra barnen av föräldrarna och deras ombud. Barnen hade, såvitt framgick av socialförvaltningens noteringar, visat en anmärkningsvärd mognad och frimodighet. Det var inte heller något nytt som skulle ske utan barnen skulle endast upprepa vad de tidigare berättat i olika sammanhang. Om det fanns risk att de skulle lida skada av att höras av rätten måste de även ha lidit skada av att höras av socialsekreteraren och polisen. Mot bakgrund av dessa förhållanden och då barnen uppenbarligen inte lidit någon skada tidigare saknades skäl för honom att vidta någon ytterligare utredning i frågan om barnen kunde tänkas ta skada.

Jag vill för min del framhålla att den omständigheten att barnen i andra sammanhang hörts om förhållandena i hemmet inte i sig talar för att ytterligare förhör inte skulle kunna skada barnen. Det kan tvärtom hävdas att rätten bör iaktta särskild försiktighet när annan utredning pågår kring barnen.

Jag kan inte finna annat än att Bo Lundgren i det närmaste överlåtit på föräldrarna att avgöra om barnen skulle kunna ta skada av att höras inför rätten i en situation då dessa befann sig i en allvarlig konflikt om hur vårdnaden och boendet skulle fungera för barnen. I en sådan situation kan inte föräldrarnas och ombudens uppfattning i frågan få väga så tungt. Om domstolen överväger att höra ett barn bör därför enligt min mening även socialnämnden tillfrågas om sin uppfattning i fråga om barnets mognad och om barnet kan ta skada av att höras innan beslut fattas. En sådan åtgärd kan på intet sätt, som Bo Lundgren hävdat i sitt yttrande hit, anses innebära att domstolen överlämnar till annan myndighet att avgöra vilken bevisning som skall tillåtas. Det är i stället så, att genom en sådan åtgärd breddar domstolen ytterligare underlaget för det beslut som domstolen – och domstolen ensam – har att fatta. Ansvaret för det beslutet kan inte i något fall övervältras på parter, ombud eller socialnämnd. Det är, oberoende av föräldrarnas vilja och önskemål, rättens ansvar att se till att de i lag angivna förutsättningarna för att höra barn är för handen.

I förarbetena till bestämmelsen om att barn får höras i vårdnadsmål uttalades också att det under inga förhållanden får komma i fråga att ett barn medverkar i rättegången mot sin vilja. Lagstiftaren synes också ha utgått från att det vanligaste torde vara att ett barn själv tar initiativ till att höras. När så sker kan det bli aktuellt att utreda om detta önskemål är ett uttryck för en verklig vilja från barnets sida.

Enligt vad som kommit fram i ärendet vidtog Bo Lundgren inte någon åtgärd för att utreda de båda barnens inställning till att höras inför rätten. Att tillfråga barn i samband med att ett förhör skall inledas är enligt mitt förmenande för sent. De bör tillfrågas i ett tidigare skede och under sådana förhållanden att det framgår att de har en valmöjlighet. Inte heller i denna fråga bör domstolen uteslutande förlita sig på vad föräldrarna uppger. Vem som skall fråga barnen kan variera beroende på situationen. Vanligast borde ändå vara att domstolen även i den frågan tar hjälp av socialnämnden.

Genomförandet av förhören

De bandupptagningar som JO har haft tillgång till är av dålig kvalitet. Av upptagningarna framgår emellertid bl.a. följande. När förhöret med den fjortonåriga flickan (P.L.) inleds är hon ledsen och gråter. Vid ytterligare ett par tillfällen gråter eller snyftar hon kortare stunder. En stor del av förhöret med henne ägnas åt om och på vilket sätt hennes mamma skulle ha gjort henne illa. Flickan får från moderns ombud en fråga om varför hon varit orolig för att mamman skulle slå hennes yngre syster och svarar: ”För att hon slagit mig”. När ombudet då ber henne att berätta om när hennes mamma slagit henne frågar flickan om hon måste berätta detta. Bo Lundgren svarar då att ”det är ju det vi vill veta”. Flickan börjar gråta varvid Bo Lundgren säger till henne att eftersom hon har påstått att hennes mamma slagit henne så måste hon ju kunna berätta om det, ”för hur ska vi annars kunna tro på vad du säger” och vidare: ”Det är klart att du måste berätta om det. Kan du svara på advokatens fråga. När slog hon dig senast?” Därefter besvarar flickan frågan.

Bo Lundgren har anfört bl.a. följande. Innan förhören med barnen påbörjades förklarade han varför tingsrätten ville höra dem, att det gällde en tvist om vårdnaden om dem och att de bara skulle berätta om det som de hade varit med om. Socialsekreteraren var närvarande vid förhören med barnen och satt på en stol alldeles intill vittnesstolen i vilken barnen satt. Socialsekreteraren antydde inte på något sätt att barnen behövde en paus eller liknande, blev pressade, tog skada av förhöret eller enligt hennes uppfattning inte förstod någon fråga. Barnen visade ingen rädsla. Däremot snyftade flickan till under några korta stunder, bl.a. när moderns ombud frågade vad H.S. skulle ha gjort mot henne. Av någon anledning ville hon inte besvara frågan. Den frågan måste hon ha fått vid flera tidigare tillfällen av den socialsekreterare som var närvarande, men även av polisen. Därefter snörvlade flickan en del eftersom det inte fanns tillgång till näsduk eller papper så att hon kunde snyta sig.

Jag vill erinra om att det, när ett barn hörs inför rätta, är av största vikt att förhöret går till på sådant sätt att barnet inte utsätts för någon direkt press. Av betydelse för bedömningen är vidare att i 36 kap. 6 § RB föreskrivs att vittne får vägra att yttra sig angående omständighet vars yppande skulle röja att vittnet eller någon honom närstående förövat brottslig handling.

Att på sätt som skett tvinga en flicka att svara på frågan om hennes mamma slagit henne är definitivt att utsätta henne för en mycket pressande situation. Reglerna i rättegångsbalken om ett vittnes möjlighet att vägra besvara en fråga måste givetvis tillämpas också vid förhör med barn i vårdnadsmål. Bo Lundgrens uppmaning till flickan att besvara den ställda frågan, trots att hon uttryckligen inte ville svara, är således inte bara synnerligen olämplig utan också lagstridig.

Det nu sagda innebär inte att jag saknar förståelse för att frågor rörande misstanke om brott mot barn kan ha intresse för rätten i ett vårdnadsmål. Som Bo Lundgren också har anfört är de förhör som hålls under en förundersökning sekretessbelagda, i vart fall så länge åtal inte har väckts. Det är därför oftast inte möjligt för rätten att i en sådan fråga få tillgång till annan information än den som parterna ger. Att kalla ett barn till förhör i syfte att utreda

sådana frågor är emellertid inte acceptabelt. Om det under ett förhör med barn i vårdnadsmål skulle framkomma uppgifter om att modern eller fadern gjort sig skyldiga till en brottslig handling är det i stället av synnerlig vikt att barnet på ett lämpligt sätt upplyses om att han eller hon i det sammanhanget inte behöver berätta om händelserna.

Det ligger ett stort ansvar på rättens ordförande för hur förhör med barn inför rätten genomförs. Det får självfallet inte förekomma att ett barn gråter eller snyftar under ett förhör utan att någon åtgärd vidtas.

Kallelser till barnen

P.L. och D.L. kallades till rätten för att höras som vittnen. I kallelserna var de avsnitt i vilka upplystes att vittne som uteblir kan bli skyldig att betala 1 000 kr i vite eller bli hämtad till rätten av polisen samt också bli skyldig att betala rättegångskostnader överstrukna men fullt läsliga.

Bo Lundgren har anfört att eftersom båda föräldrarna var närvarande när det bestämdes att barnen skulle höras och när förhören skulle äga rum, utgick han från att I.L., som interimistiskt hade vårdnaden om dem, skulle underrätta sina barn om detta. Bestämmelsen om underrättelse till vårdnadshavare i 9 kap. 9 § tredje stycket RB iakttogs således i och med att I.L. fick besked om förhandlingen vid förberedelsen den 8 oktober 2002. Kallelserna skickades i lösbrev utan delgivningskvitto samt utan vite i enlighet med angivet lagrums bestämmelser. Socialsekreteraren V.E. underrättades per telefon samma dag och ombads hämta barnen. Även hon bör ha varit i kontakt med barnen innan kallelserna kan ha nått dem på torsdagen den 10 oktober 2002. Mot den angivna bakgrunden uppfattade han kallelserna mest som en upplysning om att barnen skulle höras av tingsrätten i vårdnadsärendet och inte som en formell kallelse.

Jag delar Bo Lundgrens uppfattning att skyldigheten att underrätta vårdnadshavare var uppfylld redan i och med att beslutet fattades i I.L:s närvaro. Beträffande de kallelser som skickades till barnen vill jag emellertid framhålla att om vissa avsnitt inte skall vara med i kallelserna bör dessa utelämnas helt och inte stå kvar om än överstrukna.

Avslutande synpunkter

I ärendet har jag funnit anledning att vara kritisk till flera åtgärder som Bo Lundgren vidtog respektive underlät att vidta inför förhören med barnen. Jag vill här särskilt peka på att han inte på ett bättre sätt utredde om det var uppenbart att barnen inte skulle kunna ta skada av förhören och att han inte såg till att barnen fick möjlighet att före förhören ta ställning till om de ville delta. Allvarligast är emellertid enligt min mening att han under förhöret med flickan pressade henne att svara på frågor om misstankar om misshandel som hon skulle ha varit utsatt för från sin mors sida. Sammantaget anser jag att Bo Lundgrens handläggning av förhören med barnen förtjänar allvarlig kritik.

Jag vill emellertid framhålla att min tolkning av gällande regler om barns hörande inför rätten, dvs. att barn endast kan höras som vittnen vid huvudförhandling i målet, kan medföra vissa problem. Ett sådant är att det eller de

interimistiska beslut som en domstol fattar i fråga om vårdnad och inte minst boende är av stor betydelse, dels på så sätt att barnets omedelbara förhållanden – som hemmiljö, kamrater och dagis eller skola – kan komma att förändras, dels på det sättet att en domstol i sitt slutliga avgörande kan antas om möjligt vilja undvika att tvinga barnet att bryta upp från de levnadsförhållanden som då råder. Barnet kan därför behöva komma till tals på ett tidigare stadium än vid huvudförhandling i målet.

Mot den bakgrunden bör – om möjligheten att höra barn inför rätten alls bör finnas kvar – övervägas att ge utrymme för att låta barnet ge sin syn på saken redan vid en muntlig förberedelse. Jag finner därför skäl att för kännedom överlämna ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

En tingsrätts underlåtenhet att hålla omhäktningsförhandlingar trots att de misstänkta begärt förhandling

(Dnr 300-2003)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade A.M. kritik mot Göteborgs tingsrätt bl.a. med anledning av att tingsrätten, trots framställningar därom, underlåtit att hålla omhäktningsförhandlingar i ett antal mål angående våldsamt upplopp m.m. Hon uppgav bl.a. att i ett av målen, B 6678-01, där de sedermera åtalade satt häktade i hundra dagar hölls endast en omhäktningsförhandling, trots att flera av advokaterna begärde att sådan förhandling skulle hållas då de menade att utredningen var färdig och att s.k. kollusionsfara inte längre förelåg.

Utredning

Dagboksblad och handlingar i bl.a. tingsrättens mål B 6678-01, B 6690-01, B 6691-01, B 6692-01, B 6697-01, B 6700-01, B 6705-01, B 6706-01 och B 6754-01 infordrades och granskades. Av dessa framkom att samtliga mål gällde misstankar om brott som skulle ha begåtts i samband med EU-toppmötet i Göteborg i mitten av juni 2001. Därutöver framgick bl.a. följande.

Från åklagare vid åklagarkammare i Göteborg inkom till tingsrätten den 16 och den 17 juni 2001 häktningsframställningar beträffande åtta personer. Samtliga misstänkta häktades såsom på sannolika skäl misstänkta för de av åklagaren angivna brotten, våldsamt upplopp, försök till våld mot tjänsteman och försök till grov misshandel. Tingsrätten beslutade att förlänga tiden för åtals väckande utan att hålla omhäktningsförhandling, trots att de misstänkta hade motsatt sig förlängning, vid följande tillfällen: den 28 juni 2001 i mål B 6690-01, B 6692-01, B 6700-01 och B 6754-01, den 29 juni i mål B 6691-01, B 6697-01 och B 6705-01 samt den 2 juli i mål B 6706-01.

Den 17 juni 2001 inkom också häktningsframställningar beträffande tolv personer (B 6678-01) som uppgavs vara på sannolika skäl alternativt skäligen misstänkta för förberedelse till sabotage alternativt stämpling därtill och med-

verkan till våldsamt upplopp. De misstänkta påstods ha varit verksamma vid vad som i den allmänna debatten kommit att kallas sambandscentralen. Samtliga misstänkta häktades såsom på sannolika skäl misstänkta för de angivna brotten. Sex av de misstänkta försattes på fri fot i slutet av juni respektive i mitten av juli. Vid ett flertal tillfällen medgav tingsrätten åklagares framställningar om förlängning av tiden för åtals väckande utan att hålla ny förhandling i häktningsfrågan trots att de misstänkta motsatte sig åklagarens begäran. Sådana beslut fattade tingsrätten den 29 juni, den 30 juli och den 13 augusti 2001, vid samtliga tillfällen beträffande fem personer. Från den 18 juni, då sex av de åtta sedermera åtalade personerna häktades, till dess åtal väcktes den 29 augusti hölls endast omhäktningsförhandlingar (rörande fem personer) vid ett tillfälle, den 16 juli. Beträffande två personer som häktades först den 12 juli hölls ingen omhäktningsförhandling innan åtalet väcktes.

I mål B 6700-01 väcktes åtal den 13 juli 2001. Målet sattes ut till huvudförhandling den 19 juli. Den 18 juli beslutade tingsrätten att huvudförhandlingen skulle ställas in och att en ny huvudförhandling skulle sättas ut den 25 juli. Den tilltalade begärde att en ny häktningsförhandling skulle äga rum och att han skulle bli försatt på fri fot. I beslut den 20 juli avslog tingsrätten den tilltalades yrkanden.

Anmälan remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande om vilka överväganden som gjordes när tingsrätten, trots framställningar därom, underlät att hålla omhäktningsförhandlingar i samband med åklagarens begäran om förlängd tid för åtals väckande i ovan nämnda mål. Beträffande mål B 6700-01 skulle det av upplysningarna även framgå vilka överväganden som gjordes när tingsrätten, trots den häktades begäran, underlät att hålla omhäktningsförhandling sedan tidpunkten för huvudförhandling i målet flyttats fram.

Tingsrätten (lagmannen Bengt-Åke Engström) inkom med yttrande till vilket fogades yttranden från chefsrådmännen Mats Sjösten och Stefan Wikmark samt rådmännen Staffan Rydholm, Håkan Ernström och Stefan Lönqvist (här utelämnade – JO:s anmärkning).

Bengt-Åke Engström anförde följande.

Det är uppenbart att bestämmelsen i 24 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken är avsedd att vara en undantagsregel. Som en följd därav kan den inte regelmässigt tillämpas. Syftet med bestämmelsen är i första hand att rätten skall tillse att utredningen bedrivs med tillräcklig effektivitet. Detta syfte kan uppnås, i de fall en ny häktningsförhandling framstår som uppenbart obehövlig, genom att häktningsdomaren efter en begäran om förlängd tid för åtals väckande noggrant sätter sig in i utredningsläget. Ett från försvararen framfört konkret skäl till att han motsätter sig en förlängning av åtalstiden och kräver ny häktningsförhandling torde i flertalet fall medföra att det inte kan anses vara uppenbart betydelselöst att hålla en ny häktningsförhandling.

Högsta domstolen (HD) har i NJA 1997 s. 368 haft att bedöma bland annat i vilken utsträckning en domare gjort sig skyldig till felbedömningar när han vid flera tillfällen avslog begäran om ny häktningsförhandling. Såvitt jag har kunnat utläsa ur rättsfallet har HD – till skillnad från hovrätten – inte ansett att domaren gjort missbedömningar när han i några fall avslog framställning om ny häktningsförhandling och förlängde tiden för åtals väckande. I ett av fallen synes tiden för åtals väckande ha förlängts med en månad. I två fall har HD ansett beslutet att inte hålla ny häktningsförhandling vara en felbedömning när åtal skulle väckas inom två veckor respektive en vecka. Rättsfallet

ger såvitt jag har kunnat finna vid handen att det inte enbart är den tid som förflutit utan ny häktningsförhandling som har inverkat på HD:s bedömning utan också främst utredningsläget.

Av det bilagda materialet framgår vilka överväganden som har gjorts i de olika målen. Såvitt framgår har utredningsläget bedömts vid varje enskilt tillfälle.

Det framstår som att ny häktningsförhandling underlåtits i ett ganska stort antal fall. Detta skall dock ses mot bakgrund av ett mycket stort antal mål med tämligen likartade utredningar. Försvararna synes inte ha framfört några konkreta skäl för att motsätta sig förlängning av tiden för åtals väckande.

Den tid för vilken förlängning har medgetts varierar från 4 dagar till 14 dagar, i något fall med mellankommande prövning av häktningsfrågan i hovrätt. För min del anser jag klart att de förhållanden som rådde i målen B 6706-01 (begäran avsåg fyra dagar), B 6690-01 (åtal inom en vecka) samt i B 6678-01 (avser troligen mål B 6700-01; JO:s anmärkning) vad avser den framflyttade huvudförhandlingen har gjort en ny häktningsförhandling utan betydelse.

Med hänvisning till förhållandena i det ovan angivna rättsfallet kan jag inte heller i övrigt finna att någon felbedömning har gjorts. Det kan dock konstateras att tillämpningen av det aktuella lagrummet varierar inom tingsrätten, varför en mer ingående diskussion om dess användning kan vara av värde.

I ett beslut den 29 mars 2005 anförde chefsJO Melin följande.

Bedömning

Inledning

JO är ett extraordinärt tillsynsorgan vars granskning främst är inriktad på tillämpningen av gällande författanderegler. JO är, av hänsyn till det oberoende som domstolarna i en rättsstat bör åtnjuta i sin dömande verksamhet, återhållsam med uttalanden i fråga om domstolars bedömningar i sak. Min granskning i detta ärende begränsar sig därför till frågan om hur tingsrätten tillämpat en undantagsregel som ger domstolen visst utrymme för att underlåta att hålla omhäktningsförhandling.

Det finns anledning att inledningsvis påminna om att varje medborgare enligt 2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 5 i Europakonventionen gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövanden. Denna frihet får endast begränsas genom lag. Bestämmelser om häktning och om inskränkningar för den häktade i hans kontakter med omvärlden finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB) och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Dessa regler syftar till att säkerställa att brottsutredningar och en eventuell rättegång kan genomföras. Reglerna får emellertid – eftersom de medger inskränkningar i den enskildes grundlagsfästa rätt till personlig frihet – inte tolkas extensivt. Detta gäller såväl de materiella regler som kan åberopas till stöd för en begäran om häktning som sådana processuella bestämmelser som medger undantag från författanderegler som utformats till den enskildes skydd.

Omhäktningsförhandling innan åtal väckts

Sedan en åklagare ingivit en häktningsframställning skall domstolen vid en förhandling pröva om det, beroende på åklagarens yrkande, föreligger sannolika skäl alternativt skälig misstanke att den misstänkte begått det eller de

brott som påstås. Vidare har domstolen att pröva om den eller de av åklagaren särskilt angivna s.k. särskilda häktningsgrunderna föreligger, dvs. om det finns risk för att den misstänkte avviker (flyktfara), försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara). Om åklagaren har yrkat att den häktades kontakter med omvärlden skall få inskränkas, dvs. begärt tillstånd att meddela den misstänkte restriktioner enligt 24 kap. 5 a § RB, skall även den frågan prövas. Därtill kommer att domstolen alltid skall ta ställning till om något annat, mindre ingripande tvångsmedel, såsom reseförbud eller anmälningsskyldighet, är tillräckligt samt om häktning skulle strida mot proportionalitetsprincipen.

I 24 kap. 18 § RB stadgas att då rätten beslutar om häktning skall, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid inom vilken åtal skall väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. Är den utsatta tiden otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Den misstänkte eller hans försvarare skall om möjligt beredas tillfälle att yttra sig. Väcks inte åtal inom två veckor, skall rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Syftet med en omhäktningsförhandling är att rätten skall utöva viss kontroll över förundersökningens bedrivande och underkasta häktningsfrågan en förnyad prövning. Förhandling skall som regel hållas med två veckors mellanrum oavsett om tvåveckorsfristen överskrids redan från början genom ett beslut om mer än två veckors åtalstid eller om detta sker därefter genom förlängning av åtalstiden (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 24:56). En sådan förhandling betecknas ibland häktningskontrollförhandling.

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse år 1988. De ändringar i sak som då gjordes i 24 kapitlet rättegångsbalken var bl.a. föranledda av att de organ som upprättats för att pröva klagomål rörande tillämpningen av Europakonventionen i ett par avgöranden funnit att det dröjt alltför lång tid innan en misstänkt ställdes inför svensk domstol. I konventionens artikel 5 föreskrivs att ingen får berövas friheten utom i vissa särskilt angivna fall och i den ordning som lagen föreskriver. Som ett sådant fall anges att någon är berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott. Den som har berövats friheten på den grunden skall enligt artikel 5(3) utan dröjsmål (promptly) ställas inför en domare eller annan ämbetsman som enligt lag får fullgöra dömande uppgifter och skall vara berättigad till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avvaktan på rättegång. I proposition 1986/87:112 anfördes att de redovisade bestämmelserna i Europakonventionen är ett uttryck för att det, särskilt mot bakgrund av att straffprocessuella frihetsberövanden sker utan att en domstol på sedvanligt sätt har behandlat saken och funnit den misstänkte skyldig till det brott som han misstänkts för, ansetts viktigt att ett frihetsberövande snabbt blir prövat av en i förhållande till förundersökningsledaren fristående myndighet och att

frihetsberövandet inte tillåts att fortgå längre än vad som är oundgängligen nödvändigt (s. 23).

I den nyss nämnda propositionen uttalades att det i undantagsfall kan vara uppenbart att en häktningsförhandling var fjortonde dag inte skulle tjäna något syfte. Det kan t.ex. vara fallet i mål om grova våldsbrott där åtalet är beroende av teknisk utredning (s. 78). Vidare betonades vikten av att frihetsberövanden inte fortgår längre än som är absolut nödvändigt och att det därför är naturligt att domstolen ställer högre krav på att utredningen bedrivs skyndsamt om åtalstiden förlängs upprepade gånger (s. 54).

I proposition 1997/98:104 som innehöll förslag till vissa ändringar beträffande rättens prövning av frågan om tillstånd för åklagare att meddela restriktioner anfördes bl.a. följande. För att förundersökningen inte skall äventyras får domstolens krav på konkreta och detaljerade uppgifter inte ställas alltför högt vid dess prövning av restriktionsfrågor, vare sig det gäller tillstånd till restriktioner eller överprövning av enskilda restriktioner. Det gäller särskilt under den inledande delen av förundersökningen. Men ju längre förundersökningen pågår, desto större krav på närmare uppgifter bör domstolen typiskt sett kunna ställa för att bl.a. kunna göra den proportionalitetsbedömning som framgår av 1 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (s. 52).

Högsta domstolen har i NJA 1997 s. 368 bl.a. uttalat att det redan av lagtexten framgår att förutsättningarna för att bestämma längre tids mellanrum än två veckor mellan häktningsförhandlingarna är mycket begränsade och att betydelsen av att rätten kontrollerar att utredningen bedrivs skyndsamt och att häktningsskälen kvarstår ökar allt eftersom tiden går samt att detta särskilt gäller i fall där den misstänkte yrkat att förhandling skall hållas.

Det står således klart att det är en viktig uppgift för domstolen att bevaka att ett frihetsberövande genom häktning inte tillåts fortgå längre än som kan anses oundgängligen nödvändigt. Denna kontroll från domstolens sida är avsedd att ske genom att en förhandling i frågan om fortsatt häktning äger rum åtminstone var fjortonde dag.

Vid en omhäktningsförhandling skall, som framgått, prövas dels om de förhållanden som föranlett häktningen alltjämt föreligger, dvs. om den häktade fortfarande är på sannolika skäl misstänkt för det brott som utredningen gäller och om den särskilda häktningsgrund som befunnits motivera häktning fortfarande är aktuell, dels om förundersökningen bedrivs med den skyndsamhet som fordras. Härtill kommer att domstolen även i förekommande fall har att pröva om det fortfarande finns skäl att låta åklagaren besluta om restriktioner. Det ligger i sakens natur att kollusionsfara är den särskilda häktningsgrund beträffande vilken omständigheterna kan förändras allt eftersom utredningen fortskrider.

För att en muntlig förhandling skall kunna anses uppenbart vara utan betydelse fordras enligt min mening att beslutsunderlaget är sådant att domstolen kan göra en bedömning på handlingarna i samtliga nu berörda avseenden.

Det kan naturligtvis förekomma att den misstänkte och hans försvarare har sådan insikt såväl i hur utredningen fortskrider som om häktningsskälens fortsatta bärkraft att åklagarens yrkande om förlängd tid för åtals väckande medges. Givetvis kan det i ett sådant fall finnas utrymme för att avstå från att

hålla omhäktningsförhandling. Det är emellertid likväl rätten som principiellt bär ansvaret för att kontrollen utövas. Den misstänktes inställning bör därför självfallet tas med i bedömningen när rätten prövar om en förhandling uppenbart skulle sakna betydelse men kan inte tillåtas avgöra frågan.

Om den häktade, genom sin försvarare eller själv, framför något konkret skäl till att han motsätter sig en förlängning av åtalstiden kan, som tingsrätten också anfört, en omhäktningsförhandling nästan aldrig anses uppenbart vara utan betydelse. Den i praktiken vanligaste situationen torde ändå vara, som i de aktuella fallen, att den misstänkte motsätter sig en förlängning av åtalstiden utan att ange några konkreta skäl för sin inställning. Det ankommer då på domstolen att pröva om det av åklagaren tillhandahållna underlaget är sådant att rättens kontroll låter sig genomföras utan att en förhandling hålls.

I det aktuella fallet gällde det stora flertalet mål endast en misstänkt person, medan mål B 6678-01 avsåg flera personer som påstods ha varit verksamma vid den s.k. sambandscentralen.

Beträffande den först nämnda gruppen av mål hade i vart och ett av målen B 6690-01, B 6691-01, B 6692-01, B 6697-01, B 6700-01, B 6705-01 och B 6754-01 hållits häktningsförhandling den 17 juni 2001. De misstänkta häktades såsom på sannolika skäl misstänkta för visst brott. Brottsmisstanken var i sex av målen våldsamt upplopp, i två fall i kombination med försök till grov misshandel. I ett av målen rubricerades brottsmisstanken som försök till våld mot tjänsteman. I samtliga häktningsbeslut angavs att kollusionsfara förelåg. I de protokoll som fördes vid häktningsförhandlingarna togs emellertid inte in några uppgifter om vad åklagaren påstått i detta avseende. I ett par mål fanns i de vid förhandlingarna ingivna handlingarna uppgifter om att den misstänkte var en av flera på platsen som angrep polisen. I något fall var antecknat att den misstänkte verbalt försökte få folkmassan att kasta sten mot polisen. I ett annat mål angavs i de ingivna handlingarna att den misstänkte, förutom att han själv slängt gatsten mot polisen, möjligen kan ha givit gatstenar till andra, en uppgift som också fanns intagen i protokollet. Det framgår dock inte om det var dessa omständigheter som låg till grund för åklagarens påstående om kollusionsfara. Fyra av de misstänkta personerna var utländska medborgare med bostadsadress utomlands. Beträffande dessa angavs också att flyktfara var för handen. I samtliga fall bifölls även åklagarens yrkande att få tillstånd att besluta om restriktioner enligt 24 kap. 5 a § RB. Åtal skulle vara väckt den 29 juni.

I slutet av juni begärde åklagare förlängd tid för åtals väckande. Det redovisades därvid vilka åtgärder som hade vidtagits under förundersökningen och vilka som återstod. I flertalet fall angavs att ytterligare förhör med den misstänkte och poliser skulle hållas och teknisk undersökning genomföras. I ett antal fall gavs därutöver den upplysningen att ett omfattande filmmaterial skulle gås igenom. Några uppgifter som särskilt tog sikte på risken för att den misstänkte på fri fot skulle kunna försvåra sakens utredning lämnades emellertid inte. Det lämnades inte heller några uppgifter om anledningen till att åklagaren ansåg det nödvändigt att fortsatt ha möjlighet att besluta om restriktioner. Endast i ett mål angavs i framställningen att den misstänkte begärt att vittnen skulle höras. Om detta var skälet till att åklagaren ansåg att kollu-

sionsfara förelåg framgick dock inte. Dåvarande rådmannen Stefan Wikmark som beslutade i målen B 6690-01, B 6691-01, B 6692-01, B 6700-01 samt B 6754-01 och rådmannen Staffan Rydholm som fattade beslut i målen B 6697-01 och B 6705-01 har beträffande de överväganden som gjordes i samband med prövningen av åklagarnas framställningar hänvisat till besluten. Det har således inte heller framkommit att det skulle ha funnits ytterligare information i dessa frågor som inte dokumenterats.

Mot bakgrund av de uppgifter som lämnats under JO:s utredning kan jag inte finna annat än att det skriftliga underlaget hade sådana brister, i vart fall såvitt avser påståendena om att kollusionsfara fortfarande förelåg och att det fortsatt fanns behov av att kunna meddela den misstänkte restriktioner, att domstolen hade bort hålla muntlig förhandling. Stefan Wikmarks och Staffan Rydholms prövning kan knappast heller ha underlättats av att ingen av dem fattat de ursprungliga häktningsbesluten.

I mål B 6706-01, i vilket förlängning begärdes med fyra dagar, har rådmannen Stefan Lönqvist redogjort för vilka överväganden som föregick hans beslut att inte hålla omhäktningsförhandling. Jag finner inte skäl att rikta någon kritik mot beslutet.

Beträffande det mål som avsåg den s.k. sambandscentralen (B 6678-01) kan nämnas att i målet häktades ursprungligen tolv personer. Därefter kom sex av dessa att försättas på fri fot, medan ytterligare två personer häktades i målet. Som särskild häktningsgrund angavs i samtliga fall kollusionsfara. Sex personer kom att vara häktade under tiden den 18 juni till den 29 augusti 2001, dvs. 72 dagar. Omhäktningsförhandling ägde rum vid endast ett tillfälle, den 16 juli. Två personer var häktade från den 12 juli till den 29 augusti, dvs. 48 dagar. Beträffande dem hölls ingen omhäktningsförhandling.

Utrymmet för att underlåta att hålla häktningsförhandling är, som redan framgått, mycket begränsat. Dessutom ökar, som Högsta domstolen konstaterat i det ovan refererade avgörandet, kraven på en effektiv domstolskontroll allt eftersom tiden går. När åklagaren den 27 juli 2001 begärde förlängd tid för åtals väckande angavs att den tekniska utredningen inte var klar, bl.a. pågick arbete med att dekryptera en dator och tid erfordrades för systematisering och sammanställning av de omfattande beslag som gjorts. I en framställning den 10 augusti angavs att arbetet med analyser av beslag alltjämt pågick men att förundersökningsprotokollet beräknades kunna färdigställas under perioden. Med anledning av dessa framställningar beslutade rådmannen Håkan Ernström den 30 juli och rådmannen Sven Martinger den 13 augusti att omhäktningsförhandlingar uppenbart skulle vara utan betydelse och medgav åklagaren den begärda förlängningen.

Det är givet att kollusionsfaran kan framstå relativt tydligt beträffande brottsmisstankar av nu aktuellt slag. A.M. har i anmälan anfört att de offentliga försvararna i målet hade begärt omhäktningsförhandling då de menade att utredningen var färdig och att kollusionsfara inte längre förelåg. Om så skulle ha varit fallet borde, enligt min mening, ett så konkret skäl till att motsätta sig en förlängning ha föranlett rätten att hålla en förhandling. Någon uppgift om att information av det slaget skulle ha framförts till tingsrätten finns dock inte i det material som JO tagit del av.

Oavsett vilken inställning försvararna kan ha intagit i målet, anser jag att det inte funnits utrymme för att avstå från muntlig förhandling när förundersökningen drog ut så långt på tiden som i detta mål. Tingsrätten saknade därför i vart fall i beslut den 13 augusti 2001 grund för att anse att en omhäktningsförhandling uppenbart skulle vara utan betydelse.

Omhäktningsförhandling sedan åtal väckts

I ett av ovan nämnda mål, B 6700-01, väcktes åtal den 13 juli 2001 och förhandling sattes ut att hållas den 19 juli. Tingsrätten lyckades inte få kontakt med åberopade vittnen och beslutade därför den 18 juli att huvudförhandlingen skulle ställas in och sättas ut till den 25 juli. I beslutet angav tingsrätten att det framstod som mest ändamålsenligt att handlägga målet vid ett och samma tillfälle i stället för att påbörja huvudförhandlingen den 19 juli med fortsättning den 25 juli. Den misstänkte begärde den 19 juli att en ny häktningsförhandling skulle äga rum och att han skulle bli försatt på fri fot. Tingsrätten beslutade att avslå den misstänktes yrkanden och angav därvid att åtal i målet var väckt och huvudförhandling utsatt till viss dag. Någon omständighet som talade för att den misstänkte inte skulle vara på sannolika skäl misstänkt för våldsamt upplopp hade inte framkommit. Målet var utsatt inom den tid som rättegångsbalken föreskriver och det saknades skäl att hålla ny häktningsförhandling.

När åtal är väckt är bestämmelserna i 24 kap. 18 § RB inte längre tillämpliga. Den tilltalade kan emellertid alltid begära att bli försatt på fri fot och att en förhandling i frågan skall äga rum. Om en sådan begäran skall bifallas blir ytterst en bedömningsfråga.

Med anledning av att frågan om åklagarens tillstånd att meddela den misstänkte restriktioner inte berörs i beslutet vill jag endast erinra om bestämmelsen i 24 kap. 5 a § tredje stycket RB. Av denna framgår att ett tillstånd till restriktioner förfaller om rätten inte medger fortsatt tillstånd i samband med att den förordnar att någon skall kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal.

Sammanfattningsvis anser jag att tingsrätten förtjänar kritik för hur undantagsregeln i 24 kap. 18 § tredje stycket RB kommit att tillämpas. Mot tingsrättens beslut att inte hålla muntlig förhandling i häktningsfrågan sedan åtal väckts har jag emellertid inte någon kritik att rikta.

Jag vill avslutningsvis framhålla att det självfallet är av vikt att den prövning som görs sker individuellt beträffande varje misstänkt person. Det stora antalet likartade beslut av nu avsett slag – låt vara i mål med tämligen likartade utredningar – kan ge intryck av att undantagsregeln i 24 kap. 18 § tredje stycket RB kommit att tillämpas som huvudregel. En sådan tillämpning är naturligtvis inte acceptabel.

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

Fråga om en domstols handläggning av frågor om sekretess i en dom rörande ansvar för sexualbrott

(Dnr 4393-2003)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 november 2003, framförde A-M.G. klagomål mot Malmö tingsrätts handläggning av ett brottmål. Hon var missnöjd bl.a. med att hennes namn hade angivits i tingsrättens dom i målet trots att namnet borde ha varit skyddat av sekretess.

Utredning

Dagboksbladet, ansökan om stämning, domen och vissa andra handlingar i tingsrättens mål infordrades och granskades.

Av handlingarna framgick bl.a. följande.

A-M.G. var målsägande i ett mål om våldtäkt vid Malmö tingsrätt. Tingsrätten höll, under ledning av rådmannen Björn Serrander, huvudförhandling i målet den 17–19 mars 2003. Den 24 mars 2003 meddelades dom i målet varvid åtalet mot de två tilltalade männen ogillades. Under rubriken Yrkanden m m i domen redovisade tingsrätten bl.a. delar av den gärning som åtalet avsåg och målsägandens yrkande om skadestånd. Målsägandens identitet framgick inte i denna del av domen. Vidare redogjorde tingsrätten under rubriken Domskäl för de tilltalades inställning till åtalet. I denna redogörelse angav tingsrätten målsägandens namn. Domskälen i övrigt, återstående delar av gärningsbeskrivningen liksom delar av en skiljaktig mening framgick av en bilaga till domen. Denna bilaga angavs vara hemlig. I domslutet förordnade tingsrätten bl.a. att sekretessen enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100) för alla uppgifter i målet, utom domslutet och stämningsansökan, skulle bestå.

Ärendet remitterades därefter till tingsrätten för upplysningar och yttrande enligt följande.

a) Vilka rättsliga överväganden föregick beslutet att sekretessbelägga delar av den gärning som åtalet avsåg?

b) Vilka rättsliga överväganden föregick beslutet att sekretessbelägga domskälen och den skiljaktiga meningen i den omfattning som tingsrätten gjorde, särskilt i fråga om konklusionen i domskälen?

c) Vilken var tingsrättens avsikt med sekretessförordnandet i domslutet?

d) Av vilken anledning framgick målsägandens namn av den del av domen som var offentlig?

Tingsrätten (lagmannen Barbro Thorblad) inkom med yttrande till vilket var fogat upplysningar från chefsrådmannen Johan Hansson och Björn Serrander.

Björn Serrander upplyste i huvudsak följande.

a) Åklagaren hade jämlikt 9 kap. 16 § sekretesslagen hemligstämplat del av gärningsbeskrivningen i stämningsansökan. Målet rör våldtäkt och ett offentliggörande av gärningsbeskrivningen i denna del skulle kunna vara till nackdel för målsäganden. Jag accepterade som rotelinnehavare åklagarens bedöm-

ning i denna del och beslutade att motsvarande sekretess skulle gälla hos domstolen.
b) Det är vanligt att domstolen sekretessbelägger berättelser i mål om sexualbrott. Mindre vanligt är att de egentliga domskälen och skäl för en skiljaktig mening får omfattas av sekretess. Omständigheterna kring gärningen har av domstolen bedömts som särskilt känsliga ur integritetssynpunkt, eftersom det här inte är fråga om en överfallsvåldtäkt. Beskrivningen av vad som inträffat innehåller en utförlig redogörelse för parternas personliga och intima förhållanden under en inte helt kort tidsperiod. De egentliga domskälen är mycket utförliga och resonerande. Tingsrätten har därför bedömt att målsäganden skulle kunna lida skada av att de blev offentliga och beslutade om sekretess i en ovanligt stor omfattning, som ett resultat av den bedömning som domstolen måste göra i varje enskilt fall. Tingsrätten har därvid ansett att en avidentifiering av namnet inte var tillräcklig.
c) Sekretessförordnandet i domslutet som anger att ”Sekretessen enligt 9 kap 16 § sekretesslagen (1980:100) för alla uppgifter i målet, utom domslutet och stämningsansökan, skall bestå” motsvarar inte vedertagen praxis utan borde vara mera preciserat. På grund av speciella arbetsförhållanden och tidsbrist har jag valt en felaktig formulering av domslutet i denna del.
d) Tingsrättens avsikt har varit att hålla målsägandens namn hemligt. Trots detta har på grund av olyckliga omständigheter hennes namn ändå kommit att avslöjas i den del av domen som var offentlig. Detta är inte på något sätt ursäktligt, men har en speciell bakgrund av samverkande olyckliga omständigheter.

Detta sammanhänger med de speciella arbetsförhållanden som rått vid den aktuella tidpunkten. Tingsrättens lokaler var under en tid av knappt ett och ett halvt år föremål för ombyggnad. Personalen hade därför sina arbetsrum utlokaliserade till en byggnad i tingsrättens närområde. Jag hade där min arbetsplats i ett ”kontorslandskap” som inte medgav någon riktig arbetsro utom på kvällstid. Målet kom upp till huvudförhandling under denna tid.

Som jag ovan anfört har domskälen i det här målet i huvudsak belagts med sekretess. I ett sent skede av domens avfattning har jag beslutat att flytta ett stycke som anger de tilltalades inställning till åtalet och till skadeståndsyrkandet från domens sekretessbelagda del till dess offentliga del. Målsägandens namn har därvid av förbiseende – och möjligen på grund av vissa datatekniska brister i tingsrättens s.k. Måhs-system – kommit att stå kvar i texten.

Ovanstående är förklaringen till att målsägandens namn har offentliggjorts, vilket djupt beklagas.

Johan Hansson anförde bl.a. följande.

Jag utgår från att Björn Serrander inte observerat att domen i den del den inte var sekretessbelagd anger målsägandens namn, d v s att han under processens gång utgick från att de sekretessbelagda uppgifterna om målsäganden var och skulle förbli just sekretessbelagda.

Enligt 9 kap. 16 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess hos domstol i bl a mål om ansvar och skadestånd för sexualbrott för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Det föreligger alltså i och för sig en presumtion för att uppgifterna är offentliga. För att skydda en målsägande, vars namn, adress och personnummer sekretessbelagts, räcker det oftast med att i domen lämna s k avidentifierade uppgifter (exempelvis benämna målsäganden xx) utan att risk för skada eller men uppkommer för målsäganden. I sådana fall finns oftast inte anledning att sekretessbelägga ytterligare uppgifter i målet mer än bandinspelningar från förhör bakom stängda dörrar vid vilka målsägandens namn nämns.

Det kan finnas skäl, att med stöd av 9 kap. 16 § sekretesslagen sekretessbelägga andra uppgifter i akten eller domen. Det skall då vara fråga om, enligt mitt sätt att se det, sådana ”kringuppgifter” som kan leda fram till att målsä-

ganden lider skada eller men om uppgiften röjs. Det är närmast fråga om att sekretessbelägga uppgifter som kan leda till att målsägandens identitet röjs.

Mot denna bakgrund har det enligt min mening inte funnits skäl sekretessbelägga delar av den gärning som åtalet avsåg. Det skall dock framhållas att gärningsbeskrivningen i den del som nu diskuteras synes ha varit, högst tveksamt om inte felaktigt, sekretessbelagd liksom den egentliga förundersökningen när åtal väcktes.

Vad gäller ämbetets fråga under b) i remissen hade det, om målsäganden avidentifierats i domen, inte, som jag ser det, funnits något skäl att i någon del sekretessbelägga domskälen.

Sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen för en uppgift i ett mål upphör att gälla om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i målet. Förebringas däremot sekretessbelagd uppgift vid förhandling bakom stängda dörrar består som huvudregel sekretessen under den fortsatta handläggningen vid domstolen. Sedan domstolen skilt målet från sig består sekretessen endast om domstolen i dom eller beslut förordnat om det. För uppgifter som inte finns i tingsrättens dom och inte heller förebringats vid huvudförhandlingen består däremot sekretessen utan särskilt förordnande. Sekretessförordnandet i domslutet har därför, enligt mitt förmenande, blivit väl vidlyftigt.

Det är naturligtvis av stor vikt för en målsägande i den här typen av mål att vederbörandes identitet inte avslöjas. Jag har inte anledning tro annat än att den omständigheten att målsägandens namn förekommer i den offentliga delen av domen beror på ett beklagligt olycksfall i arbetet.

Barbro Thorblad anförde bl.a. följande.

Jag delar den syn på sekretessbestämmelsernas innehåll och tolkning som antecknats i hovrättens dom och som även framförts av chefsrådmannen Johan Hansson. Härutöver finns anledning att särskilt framhålla följande.

Det är som regel inte nödvändigt – och då i princip inte heller tillåtet – att sekretessbelägga en gärningsbeskrivning om denna avidentifierats. Det kan dock framhållas, att det inte är helt ovanligt att hela eller delar av en gärningsbeskrivning behöver sekretessbeläggas, även om målsäganden inte nämns vid namn. Så kan vara fallet med sådana moment av gärningsbeskrivningen som gör att det går att sluta sig till vem som utsatts för brottet även om gärningsbeskrivningen avidentifierats. Sådana skäl förefaller inte ha förelegat i det aktuella målet

Det är vidare ibland nödvändigt och i överensstämmelse med sekretesslagstiftningen att sekretessbelägga även berättelser och i vart fall delar av egentliga domskäl och skiljaktig mening i ett sexualbrottmål. Generellt sett torde gälla att avidentifiering av personuppgifter medför väsentligt mindre behov av sekretess i övriga delar av domen och därför större möjlighet att tillgodose offentlighetsprincipen. Om målsägandens namn är offentligt eller hon annars kan identifieras kan det emellertid vara befogat att hemlighålla även berättelser och delar av egentliga domskäl. Det bör emellertid vara möjligt att avidentifiera i vart fall så mycket av de egentliga domskälen att det går att förstå varför domstolen dömt på visst sätt samtidigt som målsägandens integritet skyddas. Jag kan inte se att detta skulle varit omöjligt i förevarande mål.

Som hovrätten framhållit kan rätten i domslutet inte sekretessbelägga annat skriftligt material än det som föredragits inför stängda dörrar. Redan av den anledningen är sekretessförordnandet i tingsrättens dom felaktigt. Även i övrigt är tingsrättens sekretessförordnande väsentligt mer långtgående än som är påkallat av skyddet för målsäganden. Sekretessförordnandet är således inte förenligt med sekretesslagens bestämmelser.

I nu förevarande mål borde i enlighet med 9 kap. 16 § sekretesslagen målsägandens namn genomgående ha varit belagt med sekretess. Såväl av domens utformning som av Björn Serranders yttrande framgår också att det inte varit rättens avsikt att namnge målsäganden. Tvärtom så har – i enlighet med vad som ovan anförts – alltför omfattande förordnanden om sekretess gjorts just

för att skydda målsäganden. Att målsägandens namn trots detta nämns i den del av domen som inte sekretessbelagts framstår mot denna bakgrund som ett djupt beklagligt men oavsiktligt misstag.

Sammanfattningsvis anser jag att tingsrättens hantering av sekretessfrågorna inte skett i enlighet med gällande regler och praxis. Det är särskilt olyckligt att detta medfört att en målsägande inte fått det skydd för sin integritet som hon haft rätt till.

Upplysningsvis kan jag meddela att tingsrätten till våren kommer att uppmärksamma vissa sekretessfrågor vid en särskild praxisdiskussion. Vid denna kommer även de frågeställningar som här har varit aktuella att behandlas.

Hovrättens över Skåne och Blekinge dom i målet inhämtades.

I ett beslut den 13 april 2005 anförde *chefsJO Melin* följande.

Rättslig reglering

Av 30 kap. 5 § rättegångsbalken (RB) framgår att en dom skall avfattas skriftligen och i skilda avdelningar ange bl.a. parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundats på samt domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet.

Enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess hos domstol i bl.a. mål om ansvar för sexualbrott för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Av 12 kap. 3 § sekretesslagen följer att sekretessen upphör att gälla om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i målet. Förebringas sekretessbelagd uppgift vid förhandling inom stängda dörrar består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen har förordnat om det.

I 12 kap. 4 § sekretesslagen anges bl.a. att sekretess för uppgift i mål upphör att gälla i målet om uppgiften tas in i domen i målet, såvida domstolen inte har förordnat att sekretessen skall bestå.

Bedömning

I målet var två personer åtalade för våldtäkt. Åklagaren hade i stämningsansökningen sekretessbelagt målsägandens identitet samt delar av gärningsbeskrivningen. Tingsrätten höll, med hänvisning till 5 kap. 1 § RB och 9 kap. 16 § sekretesslagen, huvudförhandling i målet inom stängda dörrar. I en dom den 24 mars 2003 ogillades åtalet. I domen förordnades att sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen skulle bestå för alla uppgifter i målet utom domslutet och stämningsansökningen.

Domen kom således att bestå av en offentlig del och en sekretessbelagd bilaga.

Den offentliga delen av domen innehöll, förutom domslutet, delar av gärningsbeskrivningen, målsägandens skadeståndsanspråk, uppgifter om de tidsperioder under vilka de tilltalade varit berövade friheten och deras inställning till yrkandena samt delar av en namngiven nämndemans skiljaktiga mening. I

avsnittet under vilket de tilltalades inställning redovisades nämndes även målsäganden vid namn.

En dom i vilken ett åtal om våldtäkt prövas kan innehålla sådana uppgifter som det kan finnas skäl att sekretessbelägga med stöd av 9 kap. 16 § sekretesslagen. Det ankommer på domstolen att avgöra huruvida offentlighets- eller sekretessintresset har störst tyngd i det enskilda fallet. Generellt gäller emellertid att domstolen bör iaktta restriktivitet vid sekretessbeläggning av domar. Det är av rättssäkerhetsskäl angeläget att allmänheten ges insyn i, och möjlighet att kritiskt granska, den rättskipning som sker i domstol. Det krävs, enligt min uppfattning, särskilt starka skäl för att sekretessbelägga åklagarens gärningsbeskrivning, den tilltalades inställning till åtalet eller domstolens s.k. egentliga domskäl, dvs. den del av domen i vilken domstolen redovisar sin värdering av bevisningen och sin prövning av hur det som ansetts vara bevisat i målet skall bedömas i rättsligt hänseende.

Som tingsrätten har anfört i sitt yttrande medför en s.k. avidentifiering av målsägandens personuppgifter i ett mål av nu aktuellt slag vanligen att behovet av sekretess i övriga delar av domen minskar väsentligt. En sådan åtgärd utesluter emellertid inte att andra uppgifter i domen kan behöva beläggas med sekretess. Det kan vara fråga om sådana uppgifter som leder till att målsäganden kan identifieras eller uppgifter som är särskilt känsliga och motiverar att målsäganden, genom sekretessbeläggning, får skydd även gentemot personer som redan känner till målsägandens identitet.

I den sekretessbelagda bilagan till domen angavs inledningsvis målsägandens namn. Därefter återgavs den del av gärningsbeskrivningen som åklagaren sekretessbelagt. Under rubriken domskäl framgick sedan vilken bevisning, såväl skriftlig som muntlig, som åberopats i målet. Därpå följde referat av samtliga hörda personers berättelser samt ett längre avsnitt med rubriken tingsrättens bedömning där domstolens slutsatser, de egentliga domskälen, redovisades. Slutligen återgavs den skiljaktiga meningen.

Jag har självfallet inget att erinra mot att uppgiften om målsägandens identitet var sekretessbelagd.

När det gäller sekretessen beträffande uppgifter i delar av gärningsbeskrivningen konstaterar jag följande. Stämningsansökningen omfattade tre sidor och var utformad så att det i gärningsbeskrivningen på sidan 1 hänvisades till en bilaga (sidan 3) som, utan angivande av målsägandens identitet, innehöll en beskrivning av olika gärningsmoment. Tingsrätten förordnade i domslutet att sekretessen för alla uppgifter i målet, utom domslutet och stämningsansökningen, skulle bestå. Något särskilt förordnande rörande den del av stämningsansökningen som fanns på sidan 3 gavs inte. Detta medförde enligt min uppfattning att hela stämningsansökningen blev offentlig och att gärningsbeskrivningen därmed i sin helhet hade bort redovisas i den offentliga delen av domen. Det är emellertid uppenbart att det inte var tingrättens avsikt att genom förordnandet i domslutet låta hela stämningsansökningen bli offentlig. Även om man bortser från utformningen av sekretessförordnandet och den följd som detta fått anser jag, i likhet med Barbro Thorblad, att det knappast kan anses ha funnits tillräckliga skäl att i domen sekretessbelägga delar av gärningsbeskrivningen i målet.

Tingsrätten sekretessbelade också domskälen, utom såvitt avsåg redovisningen av de tilltalades inställning till åtalet.

Under rubriken domskäl redovisades först bevisningen i målet. Den av åklagaren åberopade bevisningen fanns emellertid angiven redan i den del av stämningsansökningen som inte omfattades av sekretessförordnandet i domslutet. Det fanns därför inte skäl att i domen, förutom beträffande målsägandens namn, sekretessbelägga uppgiften om vilken bevisning åklagaren åberopade. Tingsrättens åtgärd att sekretessbelägga referaten av de berättelser som parter och vittnen lämnade har jag däremot inga synpunkter på.

Min uppfattning är, som redan framgått, att det endast undantagsvis kan vara acceptabelt att sekretessbelägga de egentliga domskälen. Genom avidentifiering av bl.a. målsägandens personuppgifter anser jag att det i domen borde ha varit möjligt att, med bibehållet skydd för målsägandens integritet, redovisa de egentliga domskälen, i vart fall i huvudsak, i en offentlig del av domen. Samma resonemang gäller givetvis beträffande den skiljaktiga meningen. Jag är således kritisk till att domskälen kom att i det närmaste helt sekretessbeläggas.

I domslutet förordnade tingsrätten att sekretess enligt 9 kap. 16 § sekretesslagen skulle bestå för alla uppgifter i målet utom domslutet och stämningsansökningen. Björn Serrander har upplyst att detta förordnande, på grund av den ansträngda arbetssituationen, inte formulerades med tillräcklig precision. Sekretessförordnandet är, som tingsrätten har anfört i sitt yttrande, felaktigt redan genom att det omfattar även annat skriftligt material än det som föredragits inom stängda dörrar. Även i övrigt förefaller det uppenbart att en så omfattande sekretess som den som tingsrätten förordnat om inte har haft stöd i sekretesslagen. Jag har ovan redogjort för min bedömning när det gäller sekretessförordnandets betydelse beträffande gärningsbeskrivningen.

Vid formuleringen av ett sekretessförordnande är det naturligtvis viktigt att domstolen omsorgsfullt överväger vilka uppgifter som bör omfattas av sekretess samt utformar förordnandet så att det tydligt framgår vilka uppgifter som avses. Så har uppenbarligen inte skett i det här fallet. Enligt min mening är det lämpligt att i ett sekretessförordnande, genom angivande av t.ex. aktbilagenummer, ange vilka handlingar, eller vilka avsnitt i dessa, som skall omfattas av sekretess. För att det i efterhand skall vara möjligt att kontrollera vilka uppgifter som har förebringats inom stängda dörrar och således kan omfattas av ett sekretessförordnande är det självfallet av betydelse att detta antecknas i ett protokoll över sammanträdet, i domen eller på annan plats i akten (jfr prop. 1979/80:2 s. 305).

I den offentliga delen av domen nämndes målsäganden vid namn. Det råder ingen tvekan om att tingsrättens avsikt var att uppgift om målsägandens namn skulle ha varit sekretessbelagd och att namnet angavs av misstag. Björn Serrander har beklagat det inträffade. Jag konstaterar att det naturligtvis är oacceptabelt att en uppgift som borde vara skyddad av sekretess röjs.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att handläggningen av sekretessfrågorna i målet i flera avseenden har varit felaktig och inte stått i överensstämmelse med sekretesslagen och praxis inom området. Björn Serrander förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning.

Vad som i övrigt kommit fram föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål

(Dnr 4498-2003)

I ett beslut den 14 december 2004 anförde *chefsJO Melin* följande.

Initiativet

Under en inspektion den 29 september–1 oktober 2003 vid Gävle tingsrätt granskades bl.a. tingsrättens tio äldsta tvistemål. Då uppmärksammades att tingsrätten i ett mål, i vilket stämningsansökan kom in till rätten den 30 juli 2001, inte hade tagit ställning till om stämning skulle utfärdas i målet. Målet gällde klander av beslut på en bostadsrättsförenings årsstämma.

Dåvarande chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh beslutade att ta upp handläggningen av målet till utredning i ett särskilt ärende.

Utredningen

Dagboksbladen i tingsrättens mål T 1126-01 och T 1302-01 samt handlingarna i mål T 1126-01 infordrades och granskades.

Av dessa framgick bl.a. följande. Den 30 juli 2001 gavs en ansökan om stämning mot en bostadsrättsförening in till tingsrätten (mål T 1126-01). Tingsrätten förelade den 3 och den 22 augusti 2001 käranden, A.T.Z., att komplettera sin talan genom att ange bl.a. ett tydligt formulerat yrkande, tydliga skäl för yrkandet samt uppgift om den bevisning som åberopades till stöd för talan. I det senare föreläggandet angavs att rätten hade uppfattat talan som klander av beslut på en bostadsrättsförenings årsstämma. Vidare angavs där att stämningsansökan kunde komma att avvisas om talan inte kompletterades senast den 17 september 2001.

A.T.Z. begärde och erhöll anstånd att komma in med kompletteringarna först till den 16 oktober 2001 och därefter till den 16 november 2001. Den 23 oktober 2001 begärde A.T.Z., med hänvisning till andra pågående mål vid tingsrätten, anstånd till den 30 april 2002. I en skrivelse till käranden följande dag meddelade rådmannen Hilding Fröberg att rätten avsåg att först pröva ett mål mot käranden angående avhysning (mål T 1302-01) samt att han därefter skulle återkomma angående den fortsatta handläggningen av målet. Skrivelsen innehöll även en upplysning om att huvudförhandling i avhysningsmålet preliminärt var bestämd till den 17 december 2001. Därefter fanns inte antecknat att någon ytterligare åtgärd vidtagits i målet.

Av dagboksbladet i mål T 1302-01 – i vilket bostadsrättsföreningen hade väckt talan om avhysning av A.T.Z. – framgår att dom i det målet meddelades den 21 december 2001 men att domen överklagades till hovrätten.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över handläggningen av målet. Tingsrätten skulle särskilt ange skälet till att beslut huruvida stämning skall utfärdas ännu inte hade fattats.

Tingsrätten (lagmannen Karl-Axel Bladh) kom in med ett yttrande i vilket han, efter att ha förhört sig med Hilding Fröberg som handlagt målet, anförde bl.a. följande.

Målet gällde klander av beslut av bostadsrättsföreningsstämma. Stämningsansökningen var ofullständig och föranledde ett ganska omfattande kompletteringsföreläggande.

Käranden – Z. – var, då föreläggandet utfärdades, involverad i följande mål vid tingsrätten

– ett avhysningsmål avseende avhysning av honom själv från en lägenhet i den ovan nämnda bostadsrättsföreningen och
– två brottmål, båda gällande handlingar, med upphov i Z:s konflikt med bostadsrättsföreningen, varav Z., käranden, var tilltalad i det ena och målsägande i det andra.

Z. hemställde skriftligen om ett längre anstånd med att efterkomma kompletteringsföreläggandet och åberopade därvid ovan nämnda avhysnings- och brottmål.

Med hänsyn till Z:s belägenhet och till att frågan om klandertalan med all sannolikhet skulle komma i ett annat läge, om Z. avhystes och därmed förlorade medlemskapet i bostadsrättsföreningen, underrättades Z. i brev den 24 oktober 2001 om att handläggningen av målet skulle återupptas, när avhysningsmålet var avgjort, något som var ganska nära förestående i tingsrätten.

Avhysningsmålet avgjordes i tingsrätten den 21 december 2001. Z. överklagade till Hovrätten för Nedre Norrland. Hovrätten har ännu inte avgjort målet.

Tingsrätten har efter JO:s inspektion utfärdat ett nytt föreläggande för Z., i huvudsak identiskt med det tidigare. Z. har återkallat sin talan och tingsrätten har den 3 december 2003 avskrivit målet.

Tingsrätten är givetvis medveten om rättegångsbalkens krav på att stämning skall utfärdas så snart förutsättningarna för det föreligger och att rätten skall driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande.

I detta mål krävdes omfattande kompletteringar innan stämning skulle kunna utfärdas. Även om det är oklart vad Z:s talan egentligen gäller, finns det goda skäl för antagandet att prövningen i målet varit starkt beroende av utgången i avhysningsmålet. Förutsättningarna för att vilandeförklara målet med stöd av 32 kap. 5 § rättegångsbalken synes ha förelegat. Eftersom avgörandet av avhysningsmålet var nära förestående, valde tingsrätten att avvakta i stället för att vilandeförklara.

Med tanke på tidsutdräkten i hovrätten hade det måhända varit lämpligare med en formell vilandeförklaring. Sedan tingsrätten efter JO:s inspektion utfärdat ett nytt kompletteringsföreläggande har Z. återkallat sin talan, varefter tingsrätten avskrivit målet.

Käranden verkar inte vara särskilt intresserad av att få sin talan – vad den nu gäller – prövad av domstol. Det är uppenbart att det inte varit till någon nackdel för svaranden att stämning inte utfärdats. Tingsrättens handläggning synes således närmast ha varit till fördel för båda parter.

Bedömning

Av utredningen framgår att tingsrätten förelade käranden att i flera avseenden komplettera stämningsansökan i samband med att denna gavs in. Käranden fick vid två tillfällen anstånd med att komma in med de efterfrågade kompletteringarna. Då käranden för tredje gången begärde anstånd angav tingsrätten inte någon ny tid inom vilken kompletteringen skulle ges in utan förklarade i

stället att handläggningen av målet skulle anstå till dess att ett avhysningsmål i vilket käranden var part hade avgjorts. Först efter JO:s inspektion förelades käranden på nytt, den 28 november 2003, att komplettera stämningsansökan varefter talan återkallades och målet skrevs av.

I 42 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om stämning och förberedelse i tvistemål. I 42 kap. 2 § RB anges vad en ansökan om stämning skall innehålla och av 42 kap. 3 § RB följer att om en stämningsansökan inte uppfyller föreskrifterna i 2 § eller i övrigt är ofullständig skall rätten förelägga käranden att avhjälpa bristen. Följer käranden inte ett sådant förläggande skall rätten enligt 42 kap. 4 § RB avvisa ansökningen, om den är så ofullständig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång. Om ansökningen inte avvisas skall rätten enligt 42 kap. 5 § RB utfärda stämning på svaranden att svara på käromålet.

Det har inte föreskrivits någon tidsfrist för de ovan angivna åtgärderna. Emellertid bör gälla att stämning skall utfärdas utan dröjsmål (jfr JO 1982/83 s. 24). Så snart en stämningsansökan har kommit in bör således rätten ta ställning till om den behöver kompletteras eller om stämning kan utfärdas. Givetvis kan i vissa fall fordras viss tid för överväganden av rättslig art innan beslut kan fattas. I de fall där ställningstagandet innebär att ansökan behöver kompletteras bör ett föreläggande snarast utfärdas. Att ställningstagandet skall ske skyndsamt har betydelse bl.a. ur den synpunkten att en svarande inte under någon längre tid bör hållas ovetande om att talan har väckts mot honom.

I det aktuella fallet har tingsrätten under drygt två år avstått från att följa upp det givna föreläggandet och att ta ställning till om stämning skulle utfärdas. Tingsrätten har förklarat detta med att ansökan var så bristfällig att den krävde omfattande kompletteringar och att prövningen i målet i hög grad var beroende av utgången i avhysningsmålet varför det fanns skäl att avvakta avgörandet i det målet.

Det är enligt min mening oacceptabelt att en domstol under så lång tid underlåter att fatta beslut i en fråga om stämning skall utfärdas eller inte. Det gäller även om den sak som ansökan avser har ett sakligt samband med en fråga som är föremål för prövning i ett redan anhängiggjort mål mellan samma parter. Det kan på goda grunder hävdas att det i en sådan situation t.o.m. är särskilt angeläget att frågan om huruvida stämning skall utfärdas prövas skyndsamt, eftersom part i den redan pågående rättegången kan – om stämning utfärdas – vilja föra processen med hänsyn tagen till den ytterligare talan som väckts.

I ett mål av förevarande slag gäller dessutom, enligt 9 kap. 14 § bostadsrättslagen (1991:614) jämförd med 7 kap. 17 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, att en klandertalan av ett beslut av föreningsstämma enligt huvudregeln skall väckas inom tre månader från dagen för beslutet.

Tingsrätten har vidare anfört att det måhända hade varit lämpligare att vilandeförklara målet med tanke på den långa tid det tog innan målet gällande avhysning avgjordes i hovrätten. Med anledning härav vill jag framhålla att vilandeförklaring, bl.a. av hänsyn till det som sagts ovan att en svarande inte skall hållas ovetande om att talan väckts, inte bör komma i fråga innan tings-

rätten har beslutat att utfärda stämning i målet (jfr B. Lindell, Civilprocessen, 2:a uppl., s. 408).

Sammanfattningsvis anser jag att det finns anledning att kritisera tingsrätten för dess underlåtenhet att inom rimlig tid fatta beslut i frågan om stämning skulle utfärdas eller inte. Att käranden enligt tingsrättens uppfattning inte verkade vara särskilt intresserad av att få sin sak prövad och att handläggningen inte varit till någon nackdel för svaranden med hänsyn till att målet kommit att återkallas i december 2003 ändrar inte den bedömningen.

Kritik mot en tingsrätt för dess handläggning av en fråga om häktning på rättens eget initiativ

(Dnr 4595-2004)

I ett beslut den 31 maj 2005 anförde *chefsJO Melin* följande.

Initiativet

I en artikel i Dagens Nyheter den 5 november 2004 fanns en uppgift om att en person utan att själv vara närvarande hade häktats i ett mål vid Stockholms tingsrätt. Eftersom innehållet i artikeln tydde på att frågan om häktning inte hade tagits upp vid en förhandling beslutade jag att inleda en utredning i saken.

Utredning

Dagboksbladet i tingsrättens mål B 3844-02, protokoll från sammanträde för huvudförhandling i målet den 4 november 2004 samt ansökan om stämning infordrades.

Av handlingarna framgick följande.

I en ansökan om stämning den 30 oktober 2002 åtalades B.Z. vid Stockholms tingsrätt för brott mot jordabalken. Tingsrätten kallade till huvudförhandling som skulle hållas den 11 februari 2003. Huvudförhandlingen ställdes emellertid in på grund av att B.Z. inte hade delgivits kallelse till förhandlingen. Därefter ställdes ytterligare tre huvudförhandlingar i målet in, två på grund av att B.Z. anmält att hon var sjuk och en på grund av att B.Z. inte hade delgivits kallelse.

Parterna kallades på nytt till en huvudförhandling att hållas den 4 november 2004. Av protokollet från förhandlingen kunde följande utläsas. B.Z. hade delgivits kallelse till förhandlingen men inställde sig inte till denna. Däremot var hennes offentlige försvarare, advokaten B.N., närvarande. Tingsrätten beslutade, i parternas närvaro, att ställa in förhandlingen eftersom B.Z:s utevaro utgjorde hinder för huvudförhandling. Därefter hemställde kammaråklagaren B.L. att B.Z. skulle hämtas till rätten vid nästa rättegångstillfälle varefter var noterat att B.N. överlämnade frågan till rättens prövning. Parterna underrättades om att rätten senare samma dag skulle fatta beslut angående målets fortsatta handläggning. Tingsrätten – rådmannen Roland Wahlfrid med nämndemän – meddelade sedan i parternas utevaro följande beslut: ”B.Z. är

på sannolika skäl misstänkt för brott mot jordabalken. Det är uppenbart att B.Z. undandrar sig lagföring i målet. På grund härav förklarar tingsrätten B.Z. häktad i hennes utevaro."

Muntliga upplysningar inhämtades från B.L. som uppgav att hon inte hade någon minnesbild av att rätten tog upp frågan om häktning under förhandlingen.

Därefter infordrades B.Z:s överklagande av häktningsbeslutet och Svea hovrätts beslut den 11 november 2004 att upphäva tingsrättens beslut.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över vilka överväganden som föranledde beslutet att häkta B.Z. utan att parterna hade beretts tillfälle att yttra sig i frågan vid en förhandling.

Tingsrätten (lagmannen Lena Berke) gav in ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från chefsrådmannen Runar Viksten och Roland Wahlfrid.

Roland Wahlfrid

Omständigheterna i sak och viss bedömning

1. I mål mellan allmän åklagare och B.Z. inställde sig ej B.Z. till huvudförhandling den 4 november 2004. B.Z. var delgiven kallelse till förhandlingen. Remissen avser ej frågan om hur B.Z. delgivits kallelse.

2. Vid huvudförhandlingen anförde kammaråklagaren B.L. att målet skulle kunna avgöras i B.Z:s utevaro. B.Z:s försvarare advokaten B.N. anförde att B.Z:s utevaro utgjorde hinder mot huvudförhandlingen.

Rätten beslöt efter enskild överläggning att inställa den utsatta huvudförhandlingen.

3. Beslutet att inställa huvudförhandlingen avkunnades i de tillstädeskomnas närvaro. Enligt min minnesbild tillfrågade jag därefter åklagaren och B.N. om synpunkter på målets fortsatta handläggning. Intentionen med frågan var bl a att få åklagarens och B.N:s synpunkter på förordnande av någon åtgärd enligt 46 kap. 15 § rättegångsbalken. Vitet torde kunna utdömas utan att åklagaren och B.N. yttrat sig särskilt däröver. Enligt min vidare minnesbild svarade kammaråklagaren B.L. omedelbart att hon yrkade hämtning av B.Z. till nästa rättegångstillfälle, varefter B.N. svarade att han överlämnade åt rätten att besluta.

Som jag nyss anfört var det min mening att parterna skulle yttra sig över samtliga alternativ enligt RB 46:15, alltså även häktning. Eftersom kammaråklagaren B.L. spontant (i vart fall enligt min minnesbild) sade sig yrka hämtning (och ej häktning) är det möjligt att B.N. kom att uppfatta saken så att han ej skulle yttra sig över annat än den av åklagaren väckta frågan om hämtning och ej över den möjlighet som enligt RB 46:15 stod rätten till buds att ex officio häkta B.Z. Det måste anses ligga i sakens natur och stå i överensstämmelse med 24 kap. 17 § andra stycket tredje meningen rättegångsbalken att ett beslut om häktning skulle kunna meddelas även om B.Z. ej hörts personligen; hon hade ej hörsammat den kallelse hon var att anse som delgiven, hade ej ens påstått sig ha förfall för utevaron, varför man har fog för att påstå att hon höll sig undan.

4. Om B.N. – och åklagaren – uppfattat saken så att rätten skulle komma att begränsa sin prövning till frågan om hämtning beklagar jag detta. Missförståndet är helt hänförligt till min fråga som inte bort formulerats som begäran om synpunkter på den fortsatta handläggningen utan borde explicit ha ställts i avseende å åtgärd enligt RB 45:15. Hade jag formulerat frågan på detta mera stringenta sätt torde risken för missförstånd ha varit liten.

5. För undvikande av missförstånd är det alltså lämpligast att i liknande situationer fortsättningsvis be åklagaren och försvararen att yttra sig över åtgärd enligt RB 46:15 i stället för över målets fortsatta handläggning.

Frågan om min formulering vållat skada eller olägenhet

6. Som ovan anförts har jag förklarat att en formulering från mig vållat ett missförstånd och att min intention med frågan ej nått försvararen. I frågan om detta vållat någon skada vill jag anföra följande.

7. Sedan åtal väckts har rätten enligt 24 kap. 17 § första stycket andra meningen in fine rättegångsbalken möjlighet att självmant upptaga frågan om häktning. Enligt ovannämnda stadgande i RB 46:15 kan häktning tillgripas mot tilltalad som utan laga förfall uteblivit från huvudförhandlingen.

8. B.N. förklarade vid förhandlingens början att han ej fått kontakt med B.Z. trots att han sökt henne per telefon och att han vid tidigare rättegångstillfällen talat in meddelanden på B.Z:s telefonsvarare men att denna ej nu var aktiverad.

9. Av innehållet i föregående stycke framgår att B.N. ej kände till något om varför B.Z. uteblivit från huvudförhandlingen eller var hon befann sig. Även om jag på det korrekta sättet enligt punkt 5 ovan hade utbett mig om yttrande över de i RB 46:15 angivna åtgärderna som vid den tilltalades utevaro står rätten till buds torde B.N. likväl ej ha kunnat annat än helt allmänt bestrida häktning av B.Z. men, enär han ej haft kontakt med B.Z, ej ha kunnat lämna några uppgifter av beskaffenhet att påverka rätten i bedömningen av frågan om B.Z. höll sig undan lagföringen. Rätten torde alltså även om jag på ett korrekt sätt berett åklagaren och B.N. att yttra sig över häktning ex officio ej ha fått mera material för ett ställningstagande till frågan om B.Z. höll sig undan lagföringen.

Sammanfattning

10. Jag beklagar att jag inte valde en mera stringent formulering och beklagar att åklagaren och B.N. kom att missuppfatta mitt uttryck. Emellertid kan jag ej se att detta vållat någon olägenhet enär B.Z:s försvarare vid en korrekt ställd anmodan att yttra sig över åtgärderna i RB 46:15 ej torde ha kunnat lämna upplysningar som lett till att rätten fattat annat beslut.

11. Jag skall tillse att jag fortsättningsvis på ett mera klarläggande sätt anmodar parterna att yttra sig över åtgärder rätten kan komma att i visst fall vidtaga.

Runar Viksten uppgav att han inte hade något att anföra utöver vad Roland Wahlfrid yttrat.

Lena Berke anförde i huvudsak följande.

Innan beslut om häktning kan fattas, skall frågan tas upp vid en förhandling. Av Roland Wahlfrids redogörelse framgår att han själv avsett att aktualisera samtliga alternativ för målets fortsatta handläggning enligt 46 kap. 15 § rättegångsbalken (RB), således även häktning. Uppenbarligen har det inte uppfattats så av parterna. Inte heller i protokollet från förhandlingen finns frågan om häktning nämnd. Därmed brister de formella förutsättningarna för att fatta ett beslut om häktning. Tingsrätten kan inte undgå kritik för att beslut ändå fattades.

Rättslig reglering

Av 46 kap. 15 § rättegångsbalken (RB) följer att om den tilltalade uteblir från ett rättegångstillfälle för huvudförhandling eller om han eller hon inställer sig genom ombud trots föreläggande om personlig inställelse skall rätten i första

hand pröva om målet kan avgöras ändå. Om det inte är möjligt att avgöra målet skall rätten besluta att den tilltalade skall 1) kallas på nytt vid vite, 2) hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag, eller 3) häktas, om det finns förutsättningar för det.

Av 24 kap. 17 § första stycket RB framgår att frågan om häktning av den som inte är anhållen får tas upp på yrkande av åklagaren. Efter åtalet får rätten även självmant (ex officio) ta upp frågan. Enligt andra stycket i samma lagrum skall det hållas häktningsförhandling när en sådan fråga väckts och vid den förhandlingen gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 24 kap. 14–16 §§ RB.

Enligt 24 kap. 14 § andra stycket RB skall den anhållne och hans försvarare få tillfälle att yttra sig i häktningsfrågan.

Om huvudförhandling pågår när häktningsfrågan aktualiseras anses häktningsförhandlingen ingå i denna (se Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 24:53).

Bedömning

B.Z. var tilltalad i ett brottmål vid tingsrätten. Den 4 november 2004 skulle huvudförhandling hållas i målet. Med anledning av att B.Z. inte inställde sig personligen till förhandlingen utan endast genom sin offentlige försvarare beslutade tingsrätten att ställa in förhandlingen. Tingsrätten beslutade senare samma dag, utan yrkande från åklagaren, att häkta B.Z. i hennes utevaro. Sedan B.Z. överklagat tingsrättens häktningsbeslut upphävde Svea hovrätt den 11 november 2004 beslutet. Det hade då ännu inte verkställts.

Som framgått ovan är det möjligt för rätten att ex officio ta upp frågan om häktning sedan åtal väckts. Häktningsfrågan skall då enligt 24 kap. 14 och 17 §§ RB prövas vid en förhandling vid vilken den tilltalade och dennes försvarare skall få tillfälle att yttra sig. Det ligger dessutom i sakens natur att även åklagaren skall vara närvarande vid en sådan förhandling (jfr prop. 1998/99:65 s. 19) och självfallet även ges möjlighet att yttra sig.

Högsta domstolen har i bl.a. rättsfallen NJA 1990 s. 542 och NJA 1992 s. 499 slagit fast att det är en viktig rättssäkerhetsgaranti för den enskilde att häktning inte äger rum utan att denne har fått möjlighet att dessförinnan framföra sina synpunkter vid en förhandling. Undantag måste dock givetvis göras för sådana fall där han eller hon avvikit eller på annat sätt håller sig undan (se Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 24:53).

I det aktuella fallet föregicks häktningsbeslutet av en förhandling vid vilken B.Z. var närvarande endast genom sin offentlige försvarare. Såsom Roland Wahlfrid har anfört i remissvaret var det naturligtvis i den föreliggande situationen i och för sig möjligt för rätten att besluta om häktning av B.Z. utan att hon hade hörts personligen i frågan. För att det undantagslösa kravet på att häktningsfrågan prövas vid en förhandling skulle kunna anses uppfyllt hade emellertid krävts att i första hand den närvarande försvararen men även åklagaren givits möjlighet att yttra sig i frågan.

Roland Wahlfrids minnesbild är att han frågade åklagaren och försvararen om deras synpunkter på målets fortsatta handläggning och att han avsett att därigenom ge parterna möjlighet att yttra sig över samtliga alternativ som ges

i 46 kap. 15 § RB, således även häktning. Han har vidare konstaterat att det är möjligt att försvararen uppfattade saken så att denne inte skulle yttra sig över annat än den av åklagaren väckta frågan om hämtning.

Mot bakgrund av vad som tagits upp i protokollet samt vad såväl B.L. som Roland Wahlfrid anfört kan försvararens yttrande enligt protokollet att han ”överlämnar frågan till rättens prövning” inte förstås på annat sätt än att det avsåg åklagarens yrkande om hämtning.

Häktning är en för den enskilde betydligt mer ingripande åtgärd än de som annars enligt 46 kap. 15 § RB står rätten till buds. Därför är ett sådant frihetsberövande också omgärdat av särskilda regler till den enskildes skydd. Det fordras givetvis att rätten, om den överväger att ex officio besluta om häktning, tydligt klargör detta så att försvararen och åklagaren – liksom den tilltalade om denne också inställt sig – vid den förhandling som skall föregå ett sådant beslut ges tillfälle att yttra sig. Det får inte förekomma att en domare avstår från att väcka frågan därför att han t.ex. gör bedömningen att försvararen inte kan tillföra något i sak.

Även om Roland Wahlfrid må ha avsett att väcka frågan om häktning vid förhandlingen så visar utredningen att han inte tog upp frågan på ett sådant sätt att åklagaren och försvararen rimligen kunde inse att frågan väcktes och att de gavs tillfälle att framföra synpunkter. Det fanns därför inte förutsättningar för tingsrätten att besluta om häktning på det sätt som skedde.

Roland Wahlfrid förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning av häktningsfrågan och det är med viss tvekan som jag har beslutat att inte gå vidare i saken.

Åklagar- och polisväsendena

Ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m.

(Dnr 913-2002)

Initiativ och utredning

I augusti 2001 inledde överåklagaren Björn Ericson vid Åklagarmyndigheten i Stockholm förundersökning om tjänstefel rörande Polismyndighetens i Västra Götaland ingripande på Hvitfeldtska gymnasiet i samband med EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001. Förundersökningen lades ned i januari 2002 med motiveringen att brott inte kunde styrkas och att ytterligare utredning inte kunde förväntas leda till någon annan bedömning.

Efter en genomgång av handlingarna i åklagarens utredning beslutade *chefsJO Eklundh* den 8 mars 2002 att ta upp saken till utredning som ett initiativärende. I ett beslut den 22 april 2002 konstaterade han att det alltjämt fanns anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts. *ChefsJO Eklundh* beslutade därför att återuppta förundersökningen angående sådant brott och uppdrog åt överåklagaren Hans Lindberg att verkställa utredningen.

Efter avslutad förundersökning beslutade *chefsJO Eklundh* den 12 juni 2003 att väcka åtal vid Göteborgs tingsrätt mot f.d. polismästaren Håkan Jaldung vid Polismyndigheten i Västra Götaland för olaga frihetsberövande alternativt, och i andra hand, grovt tjänstefel eller tjänstefel (4 kap. 2 § första stycket och 20 kap. 1 § andra eller första stycket brottsbalken) enligt följande gärningsbeskrivning.

EU-toppmötet i Göteborg den 14–16 juni 2001 var en sådan särskild händelse som föranledde Polismyndigheten i Västra Götaland att upprätta en kommenderingsstab. Till kommenderingschef utsågs polismästaren vid polismyndigheten Håkan Jaldung som i sin egenskap av kommenderingschef var behörig att i förekommande fall fatta polismyndighetsbeslut. Åklagarmyndigheten i Göteborg hade utsett två särskilda åklagare att tjänstgöra som EU-jouråklagare, chefsåklagaren Mats Sällström och vice chefsåklagaren Magnus Bolin.

Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg hade under EU-toppmötet upplåtits för boende åt tillresta ungdomar. Vid 20–21-tiden den 13 juni 2001 beslutade Magnus Bolin om husrannsakan i gymnasiet. Av beslutet framgår att husrannsakningen var reell och fick företas i ”allmänna utrymmen”. Husrannsakningen ansågs inte kunna genomföras samma kväll. De tillgängliga polisiära resurserna bedömdes otillräckliga.

Den 14 juni 2001 kl. 9.00 beslutade Håkan Jaldung med åberopande av 23 § polislagen (1984:387) att området runt Hvitfeldtska gymnasiet skulle avspärras och att besökarna inom området skulle kroppsvisiteras. Beslutet dokumenterades dels i Kommenderingsorder 0614 b, dels i två särskilt uppsatta beslut. I kommenderingsordern angavs som grund för beslutet ”Ordningsstörningar vid och förberedelse för husrannsakan mm Hvitfeldtska gymnasiet”. Förhållandena var inte sådana att det kunde av särskilda skäl anses föreligga risk för att något brott, som innebar allvarlig fara för liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av egendom, skulle komma att förövas på Hvit-

feldtska gymnasiet. Beslutet om avspärrning och kroppsvisitation saknade således rättslig grund enligt 23 § polislagen.

Avspärrningen gjordes till en början med tillhjälp av poliser och staket, och den var klar strax efter k1. 11.00 den aktuella dagen, den 14 juni 2001. En stor del av de poliser som bevakade avspärrningen ersattes efter hand av containrar som forslades fram och ställdes på plats. Containerbygget blev färdigt först sent under eftermiddagen. Avspärrningen fick den avsedda följden att ett stort antal ungdomar, ungefär 650 personer i inledningsskedet, blev berövade friheten i den meningen att de inte tilläts fritt lämna det avspärrade området. Under ungefär två timmar under eftermiddagen medgav Håkan Jaldung att de ungdomar fick lämna området som godtog villkoret att underkasta sig kroppsvisitation. Innan möjligheten att lämna det avspärrade området efter kroppsvisitation upphörde, hade 150–200 ungdomar passerat ut. Frihetsberövandet på grund av instängningen varade från ungefär kl. 11 till ungefär kl. 18. Frihetsberövandet till följd av instängningen, för vilket Håkan Jaldung bär ansvaret, saknade laga grund. Inte heller rätt tillämpad utgör 23 § polislagen laglig grund för frihetsberövanden.

Strax före kl. 18.00, när utbrytningsförsök gjorts av ungdomar tillhöriga Ya Basta-gruppen, beslutade Håkan Jaldung att polisen skulle gå in på det avspärrade området och gripa samtliga som uppehöll sig där, ungefär 450 personer. Order i enlighet med beslutet gav han till insatschefen Matts Sjöström. Kl. 18.02 stormade polisen området och samtliga personer som uppehöll sig på det avspärrade området greps med början kl. 18.10. Vid 3-tiden natten till den 15 juni 2001, då endast ungefär 150 av de gripna blivit föremål för förhör och åklagares prövning av anhållandefrågan, beslutade chefen för kriminaljouren att övriga gripna skulle utan vidare och så snart som möjligt försättas på fri fot. Ingen skulle till följd av Håkan Jaldungs gripandebeslut få hållas frihetsberövad längre än 12 timmar. Beslutet att samtliga skulle gripas var inte lagligen grundat. Gripande får ske endast när förutsättningarna härför enligt 24 kap. rättegångsbalken föreligger. En prövning skall göras i varje enskilt fall. Endast den får gripas som uppfyller de lagliga förutsättningarna med avseende på brottets svårhetsgrad, brottsmisstankens styrka och de särskilda häktningsskälen. Håkan Jaldung saknade vidare behörighet att besluta om gripande av personer som fanns inom det avspärrade området. En polisman får bara i brådskande fall gripa någon utan föregående anhållningsbeslut, och det saknas rättsligt stöd för att fatta ett beslut om gripande av en person som inte är tillstädes på den plats där beslutet fattas.

Genom att på angivet sätt först spärra in de personer som fanns på det avspärrade området och senare låta gripa dem har Håkan Jaldung utan rättslig grund berövat dessa friheten. Håkan Jaldung har vidare genom sitt beskrivna handlande vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för uppgiften som kommenderingschef.

Åsidosättandet vid myndighetsutövningen har skett uppsåtligen och är att bedöma som grovt tjänstefel. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas att Håkan Jaldungs rättsligt ogrundade beslut drabbat ett stort antal personer och att frihetsberövandena haft en betydande varaktighet. Vidare skall särskilt beaktas att de drabbade personerna under den tid frihetsberövandena varade förhindrades att utföra sina planerade aktiviteter såsom att delta i demonstrationer. – I allt fall har Håkan Jaldungs oriktiga myndighetsutövning skett av oaktsamhet och är att bedöma som tjänstefel.

Eftersom *chefsJO Eklundh* pensionerades från sin tjänst den 31 december 2003 övertog *stf JO Pennlöv* därefter ansvaret för handläggningen av ärendet.

Göteborgs tingsrätts dom

I dom den 20 februari 2004 ogillade Göteborgs tingsrätt åtalet. I det följande återges merparten av domen: tingsrättens sammanfattning av parternas sak-

framställningar, åberopad bevisning i målet (*sammanfattning av JO*) och Håkan Jaldungs berättelse samt tingsrättens domskäl.

Tingsrättens sammanfattning av parternas sakframställningar – bakgrund

I juni 2001, närmare bestämt den 14–16 juni, när Sverige alltjämt var ordförandeland i EU, ägde ett stort internationellt toppmöte rum i Göteborg. Närvarande vid mötet var bl.a. stats- och regeringschefer från medlemsländerna samt den amerikanske presidenten George W. Bush, vilken anlände till mötet den 14 juni med flyg till Landvetter flygplats, utanför centrala Göteborg. Av den tillresta allmänheten utgjordes en stor grupp av unga människor, vilka kommit till Göteborg för att delta, dels i de många seminarier som anordnats under mötesdagarna, dels i andra planerade möten och demonstrationer, arrangerade av de stora nätverken såsom Göteborgsaktionen 2001, Nätverket Göteborg 2001 och Attac. Den här gruppen var stor och omfattade uppskattningsvis flera tusen personer.

Inför EU-toppmötet hade åtskilliga kontakter förekommit mellan företrädare för demonstrantgrupper på den ena sidan och Göteborgs kommun och Polismyndigheten i Västra Götalands län på den andra sidan. Resultatet av dessa kontakter blev bl.a. att kommunen upplät ett antal skolor för tillresta ungdomars boende. Sålunda upplåts Hvitfeldtska gymnasiet (nedan kallat skolan) i centrala Göteborg för sådant boende. På skolan, som består av flera byggnader, fanns utrymmen iordningställda för ca 600 boende. Bovärdar utsågs på samtliga skolor, och de som tog in där fick betala en mindre kostnad för sitt logi.

Polismyndigheten i Västra Götalands län hade att svara för polisverksamheten inom länet och det ankom följaktligen på polismyndigheten att planera och förbereda de polisinsatser inom länet, som skulle komma att erfordras inför och under EU-mötet.

Polisen skall vid fullgörandet av sina uppgifter – dvs. att förebygga brott och störningar av allmän ordning samt övervaka ordning och säkerhet – samarbeta med åklagarmyndigheter och andra myndigheter, vars verksamheter berörs av polisverksamheten. För sådana *särskilda händelser*, där intresset av samordnade insatser är påtagligt, ansvarar Rikspolisstyrelsen för samordning av polisens planering.

EU-toppmötet i Göteborg var en sådan *särskild händelse*, som motsvarade Rikspolisstyrelsens definition av begreppet i FAP 2001-1.

Mot den bakgrunden tillsatte rikspolischefen i juni 1999 en operativ förberedelsegrupp i anledning av det beslutade EU-toppmötet. Håkan Jaldung, som var polismästare och chef för länsordningspolisen i Västra Götaland och i denna sin egenskap hade att ansvara för polismyndighetens förberedelser inför EU-toppmötet, utsågs till ordförande i den operativa förberedelsegruppen. Håkan Jaldung var och förblev den ledande polisen i förberedelsearbetet.

Vid en konstaterad särskild händelse kan polismyndigheten besluta om en särskild organisation eller närmare bestämt besluta att inrätta en särskild kommendering med en kommenderingsstab, som har att fatta de polisiära

beslut och leda det polisarbete i polismyndighetens namn, som den särskilda händelsen föranleder.

Polismyndigheten i Västra Götaland fattade beslut om en sådan kommendering och till kommenderingschef utsågs Håkan Jaldung. Kommenderingschefen är kommenderingens högste chef och det ankommer på denne ensam att fatta alla viktigare beslut, beslut vilka eljest tillkommer polismyndigheten.

Polismyndigheten beslöt i april 2001 att inrätta den grupp, benämnd psykotaktiska gruppen eller PT-gruppen/Kontaktgruppen, vilken utmärkts som en särskild kringfunktion under kommenderingsstaben. Till chef och ledare för gruppen utsågs kriminalkommissarien Göran Nordenstam. Gruppens främsta uppgift var att söka kontakt med så många demonstrantgrupper som möjligt och etablera så goda relationer till respektive grupper som det bara var möjligt. Kontaktgruppen var intensivt verksam under tiden fram till den 14 juni 2001. Göran Nordenstam hade i dessa frågor kontakt endast med två personer i kommenderingen, nämligen Håkan Jaldung och underrättelsechefen kriminalkommissarien Sven Albihn.

Åklagarmyndigheten i Göteborg hade utsett två åklagare att vara s.k. särskilda EU-åklagare för händelser under toppmötet. Det var chefsåklagaren Mats Sällström och vice chefsåklagaren Magnus Bolin som tilldelats uppdraget.

Polisinsatsen under EU-toppmötet var den dittills största i Sverige. Förutom att skydda och säkerställa själva toppmötet och den amerikanske presidentens besök skulle polisen garantera säkerheten vid en mängd aktiviteter, som pågick i anslutning till toppmötet. Sammanlagt hade polismyndigheten ca 2 500 poliser till sitt förfogande under de tre mötesdagarna.

Åberopad bevisning i målet (sammanfattning av JO)

Stf JO Pennlöv åberopade, förutom omfattande skriftlig bevisning, muntlig bevisning genom vittnesförhör med chefsåklagaren Mats Sällström, vice chefsåklagaren Magnus Bolin, polismästaren Morgan Kaldrup, kommissarien Ingvar Bjerrefors, kommissarien Matts Sjöström och kommissarien Gösta Nordenstam samt med Anders Svensson och Tord Björk.

Håkan Jaldung åberopade också han omfattande skriftlig bevisning samt vittnesförhör med f.d. polisöverintendenten Gösta Fromm, poliskommissarien Carina Persson, kriminalkommissarien Lars Björklund och kriminalkommissarien Sven Albihn.

Håkan Jaldungs egna uppgifter

Håkan Jaldung bestred ansvar för brott. I tingsrättens dom återges hans berättelse enligt följande.

Han var vid tiden för EU-toppmötet polismästare och chef för länsordningspolisen inom polismyndigheten i Västra Götaland med chefsansvar för 700 personer. Han är numera, sedan den 1 januari 2003, pensionerad från den tjänsten. Hans polisiära karriär inrymmer, förutom tjänstgöring som polisman i olika befattningar, en jur.kand-examen med efterföljande polischefsutbildning och uppdrag inom Rikspolisstyrelsen jämte fortlöpande intern och extern

specialutbildning avseende polisiära ordnings- och säkerhetsfrågor. Han har därutöver bedrivit doktorandstudier i straffrätt. Han är väl förtrogen med innehållet i den lagstiftning, som reglerar och styr polisens arbete, enkannerligen innehållet i polislagen och dess 23 § samt de regler i rättegångsbalken, som handlar om anhållande och gripande.

Håkan Jaldung har vidare berättat. Länsordningspolisen är en operativ enhet inom polismyndigheten och det ingick i Håkan Jaldungs uppgifter som chef att fatta beslut i operativa frågor. Som chef ankom det dock inte på honom att primärt verkställa de fattade besluten genom egen praktisk medverkan.

I sin egenskap av chef för sin enhet deltog han i förberedelsearbetet inför EU-toppmötet. Detta arbete påbörjades drygt ett år före mötet. Under den här tiden diskuterades och penetrerades förutsättningarna för tillämpning av 23 § polislagen och i vilka situationer sådan tillämpning kunde bli aktuell, särskilt mot bakgrund av att Utrikesdepartementet ställt frågor till polisledningen i Göteborg om vilken lagstiftning som kunde tas i anspråk för de planerade avspärrningar i centrala staden, som kunde förutsättas bli nödvändiga.

Det är vidare riktigt att Håkan Jaldung utsågs till kommenderingschef, med den befogenhet och status, som ovan angivits av åklagaren. Detta var inte hans första uppdrag som kommenderingschef. Det är hans uppfattning att enligt tillgänglig polislagstiftning var det han, i egenskap av kommenderingschef, som hade det yttersta ansvaret för den nu aktuella kommenderingen, men andra har menat, och detta har framkommit i Göteborgskommissionens rapport, att det yttersta ansvaret åvilade länspolismästaren.

En kommenderingschef fattar sina beslut ensam. Kollektiva beslut finns inte inom polisen i operativa frågor. Detta hindrar inte att underställd personal i en kommendering också har egna beslutsbefogenheter och egen beslutsbehörighet.

Håkan Jaldung har fortsättningsvis berättat. Han var inte tidigare bekant med de utsedda EU-åklagarna och hade dittills aldrig haft något reguljärt samarbete med någon av dem. Han deltog inte i beslutet om husrannsakan och han tror inte att han ens bevistade någon föredragning i ärendet. Han fick kännedom om innehållet i beslutet, av vem minns han inte, och han hade inte någon invändning mot beslutet som sådant, förutom att han fann verkställandet av beslutet ”logistiskt svårt”. Det yttersta skälet till att verkställigheten av husrannsakningsbeslutet sköts på framtiden var kvällsbytet av personal i staben. Håkan Jaldung arbetade dagtid från tidig morgon till omkring kl. 20.00 och ställföreträdaren under senare delen av kvällen och natten fram till tidig morgon. Information om den uppskjutna verkställigheten vidarebefordrades till EU-åklagaren Magnus Bolin. All polispersonal underrättades också om detta.

Under natten till den 14 juni beställde Håkan Jaldung en ny hotbildsbedömning. Han ville veta om verksamheten på skolan kunde tänkas äventyra planerade aktiviteter i centrala Göteborg. En hotbildsbedömning styrs inte av tillgänglig lagstiftning, men resultatet av en hotbildsbedömning indikerar vilken lagbestämmelse, som kan komma till användning för att uppnå ett önskvärt resultat.

Av en sammanställning av tillgänglig aktuell information om situationen på skolgården och presentationen av den under natten företagna hotbildsbedömningen bibringades Håkan Jaldung på morgonen den 14 juni den kunskapen, att det fanns en alldeles uppenbar risk för allvarlig brottslighet, inledningsvis inne på skolgården.

Håkan Jaldung fattade då ett muntligt beslut om avspärrning. En av juristerna inom polismyndigheten, Morgan Kaldrup, fick därefter i uppdrag att formulera det muntliga beslutet i skrift.

Det formella beslutet, på vilket de senare besluten om olika avspärrningar och andra åtgärder baserades, var ett s.k. beslut i stort den 7 juni 2001. Ett beslut i stort utgör en del av polisens operativa koncept. För att omsätta det nu ifrågavarande beslutet om avspärrning i praktiken upprättades kommenderingsorder 0614 b. En sådan order är också en del av det operativa konceptet och är uppbyggd efter en fastställd mall med en indelning, som anpassas utifrån de förutsättningar, som gäller för den aktuella polisinsatsen.

Håkan Jaldung har fortsatt. Grunden för avspärrningsbeslutet var den information, som framkommit inför åklagarbeslutet om husrannsakan och den hotbildsbedömning, som gjorts under natten, samt det allmänna krav som åvilar polisen att stävja även en förmodad risk för brottslighet. Om risken för brottslighet avser fullbordade brott eller förberedelser för framtida brott spelar i detta sammanhang inte någon roll. Det var och är hans uppfattning att det räckte med att det förelåg en risk för att allvarlig brottslighet skulle komma att förövas såväl inne på skolan som på annan plats. Hotbildsbedömningen byggde dels på informationer om aktiviteter i kemisalen på skolan, vilka tolkades som tillverkning av pyrotekniska attiraljer, bl.a. sprängbomber, som kunde misstänkas komma till användning i centrala Göteborg, dels på vad som iakttagits på skolgården av förmodat förberedelsearbete för grov misshandel, grov skadegörelse o.d. Avspärrningsbeslutet var inte tillkommet för att kunna säkra verkställigheten av husrannsakan, men beslutet som sådant var inte till nackdel vid genomförandet av en sådan åtgärd.

Håkan Jaldung har vidare uppgivit att beslutet om avspärrning kunde ha kommit till uttryck på ett bättre sätt än som skett. Han deltog inte personligen i utformningen av beslutet, men beslutet är hans liksom ansvaret för beslutet. Det är hans uppfattning att 23 § polislagen, som var den rättsliga grunden för hans beslut om avspärrning, ger utrymme för den tolkningen att det är lagligen möjligt att spärra av en plats för att hindra brott på en annan och att den geografiska innebörden i uttrycket *viss plats* skall ges en extensiv tolkning.

Håkan Jaldung har avslutningsvis berättat att avspärrningen gick till på det sätt, som framgår av åklagarens gärningsbeskrivning. Han har även vitsordat kravet på kroppsvisitation, vilket 23 § polislagen ger möjlighet till. Det var vidare aldrig fråga om någon inspärrning av personer. För det finns intet lagstöd i nämnda paragraf. Det fanns möjlighet att få lämna skolan, om kravet på kroppsvisitation iakttogs. Uppskattningsvis efterkom ca 200 personer kravet och lämnade skolan. Ändamålet med kroppsvisitationen var att hindra att farliga föremål fördes ut från skolan. Ur polisiär synvinkel var det olyckligt att åtgärden att avspärra och tömma skolan på folk och farliga föremål drog ut på tiden. Men varken giltighetstiden eller det sätt på vilket avspärrningen

skedde är närmare reglerat i lag. Det förhåller sig vidare så att det redan från början stod klart för Håkan Jaldung att det inte endast bodde aktivister med våldstendenser inne på skolan. Men i den uppkomna situationen, där vissa kunde misstänkas för planläggning av allvarlig brottslighet, får andra ur ett medborgerligt perspektiv underkasta sig det omak, som i detta fall avspärrningen innebar genom framför allt kravet på kroppsvisitation för att få lämna området.

Sent på eftermiddagen den 14 juni blev läget kritiskt på skolgården. Av länkade helikopterbilder till spaningscentralen framgick att vissa aktivistgrupper formerade sig på led och klädde på sig skyddsutrustning. Åklagarna, som kallats till spaningscentralen, bedömde att nu var förhållandena sådana att ett våldsamt upplopp var för handen. I det läget återkallade Håkan Jaldung det förhandlingsmandat som Göran Nordenstam i PT-gruppen hade. Nu fanns det, såsom Håkan Jaldung uppfattade helikopterbilderna, inte längre något att förhandla om. Han har dock inte något minne av att han skulle ha beordrat stängning av utsläppet. Åklagarna delade Håkan Jaldungs uppfattning att nu var det dags för polisinsats. Ingvar Bjerrefors, vilken handhaft arbetet som insatschef under hela dagen, avlöstes av Matts Sjöström. Håkan Jaldung har aldrig givit denne order att gripa någon. Det var i stället Matts Sjöström som nu hade ansvaret på plats och hade att vidta lämpliga åtgärder. Matts Sjöström är en kompetent polis och han var också den som bäst kunde bedöma förhållandena på plats, eftersom han uppehöll sig där.

Håkan Jaldung har sist och slutligen berättat att det var polisens linje från det förberedelsearbetet inför EU-toppmötet tog sin början och till dess mötet avslutats att alla demonstrationer skulle få genomföras, vilket också skedde. Endast en demonstration fick flyttas från en plats i Göteborg till en annan. Det var också polisens uppfattning att statsintresset krävde att EU-toppmötet skulle kunna genomföras utan störning eller incidenter. Det intresset vägde tyngre än att ungdomarna skulle få lämna skolan utan kroppsvisitation. Han har aldrig haft uppsåt att frihetsberöva, inspärra eller gripa någon; han har endast haft uppsåt att spärra av skolan för att hindra brott. Det var han som ensam bar det totala ansvaret för att allvarlig brottslig verksamhet inte skulle komma att ske under mötesdagarna.

Tingsrättens domskäl

Under rubriken Domskäl anförde tingsrätten följande.

Inledning

Åklagaren har gjort gällande att Håkan Jaldung gjort sig skyldig till i första hand två fall av olaga frihetsberövande och i andra hand två fall av tjänstefel. I korthet kan det brottsliga förfarandet, som åklagaren lägger Håkan Jaldung till last – och som åklagaren påstått utgör grunden för såväl frihetsberövandet som tjänstefelet – sägas bestå, dels i ett beslut att avspärra skolan och genomföra en kroppsvisitation av de personer som uppehöll sig där, dels i ett beslut att samtliga personer på skolan skulle gripas. Enligt åklagaren bär Håkan

Jaldung ansvaret för båda dessa beslut och de konsekvenser, som besluten innebar för personerna på skolan.

Åklagarens gärningsbeskrivning utgör ramen för tingsrättens prövning. I det följande kommer tingsrätten att behandla åklagarens däri gjorda påståenden i den ordning som de framställts.

Beslutet om avspärrning och kroppsvisitation

Håkan Jaldung har medgett att han har fattat ett beslut om att skolan skulle avspärras och att de som befann sig på skolan skulle kroppsvisiteras, när de lämnade skolområdet. Håkan Jaldung har som grund för beslutet åberopat 23 § polislagen.

För att 23 § polislagen skall vara tillämplig krävs att det på grund av särskilda skäl kan anses föreligga en risk för att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats. Om dessa förutsättningar är för handen kan polisen företa vissa särskilda åtgärder som att avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus eller annat ställe. Om brottsrisken är allvarlig får en polisman även kroppsvisitera personer, som uppehåller sig på platsen för att söka efter ett farligt föremål.

Åklagaren har anfört att förhållandena inte var sådana att det av särskilda skäl kunde anses föreligga risk för att sådan brottslighet, som anges i 23 § polislagen, skulle komma att förövas på skolan. Enligt åklagaren saknade beslutet om avspärrning och kroppsvisitation rättslig grund enligt 23 § polislagen. – – –

Håkan Jaldung har förklarat att han, när han fattade beslutet om avspärrning och kroppsvisitation, gjorde bedömningen att 23 § polislagen var tillämplig. Han har uppgett att han till grund för bedömningen lade bl.a. de uppgifter, som framkommit genom olika spaningsåtgärder – vilka även föranlett åklagaren att fatta ett beslut om husrannsakan – samt den hotbildsbedömning som genomförts under natten till torsdagen. Bland annat befarade man att det framställdes pyrotekniska medel och andra vapen på skolan. På skolan befann sig ett stort antal av de personer, som man visste hade för avsikt att genomföra aktiviteter för att sabotera EU-toppmötet. Det hade vidare inkommit rapporter om att personer burit in sten och andra föremål på skolan. Av samtliga framkomna omständigheter gjorde Håkan Jaldung bedömningen att det förelåg en allvarlig risk för att brott på sätt som framgår av 23 § polislagen skulle komma att förövas såväl inom som utom skolans område.

Tingsrätten konstaterar inledningsvis att det inte redan av Håkan Jaldungs egna uppgifter följer att 23 § polislagen tolkats och tillämpats av honom på ett felaktigt sätt. Åklagaren har därför att motbevisa Håkan Jaldungs uppgifter för att nå framgång med sitt påstående att 23 § polislagen inte var tillämplig.

Åklagaren har som stöd för sitt påstående åberopat viss skriftlig bevisning, bl.a. kommenderingsorder 0614 b. Handlingen är undertecknad av Håkan Jaldung och Aage Johansson och innehåller tre rubriker: Orientering, Ledning och Beslut i stort. Åklagaren har gjort gällande att handlingen anger den grund, som Håkan Jaldung hade för sitt beslut ovan och att grunden således

skulle ha varit ”ordningsstörningar vid och förberedelse för husrannsakan m.m. Hvitfeldtska gymnasiet”. Håkan Jaldung har förnekat att kommenderingsordern har den betydelse, som åklagaren påstått.

Av utredningen i målet framgår att en kommenderingsorder utgör en del av polisens operativa system. Den synes emellertid sakna någon egentlig juridisk betydelse. Som tingsrätten har uppfattat det utgör handlingen närmast en arbetsinstruktion och kan inte jämställas med ett formellt beslut.

Enligt tingsrättens bedömning är det inte klarlagt att handlingen upprättats för att återge grunderna för Håkan Jaldungs beslut. Det faktum att kommenderingsordern inte upptar samtliga de omständigheter, som Håkan Jaldung har påstått utgjorde grunden för beslutet, kan således inte leda till slutsatsen att Håkan Jaldungs påståenden är oriktiga.

Åklagaren har vidare hänvisat till andra dokument, som upprättades i samband med att Håkan Jaldung fattade beslutet om att skolområdet skulle avspärras. I den handling som Morgan Kaldrup upprättade, ”Beslut med stöd av 23 § PL”, hänvisas till framkomna omständigheter. Någon annan grund anges inte i handlingen. Punktlistan ”Åtgärder i samband mot personer som vistas i Hvitfeldtska gymnasiet” är, såvitt framkommit, upprättad efter det att Håkan Jaldung fattat sitt beslut och synes inte ha haft något direkt samband med beslutet. Morgan Kaldrup har förklarat att punktlistan tillkom under ett möte, som han hade med bl.a. Gösta Fromm och Magnus Bolin. Det är inte klarlagt i målet att Håkan Jaldung på något sätt har bidragit till eller bekräftat handlingens innehåll. Enligt tingsrättens uppfattning går det inte av punktlistan att utläsa att Håkan Jaldungs beslut saknade rättslig grund.

Mats Sällström och Magnus Bolin har i sina vittnesmål inte kunnat lämna några uppgifter om vad som var orsaken till Håkan Jaldungs beslut. Både Ingvar Bjerrefors och Matts Sjöström har uppgett att de uppfattade det som att åklagarens beslut om husrannsakan låg till grund för beslutet om avspärrningen. De har emellertid kommit i kontakt med Håkan Jaldungs beslut om avspärrning och kroppsvisitation först i samband med verkställigheten av detsamma och synes inte ha haft någon anledning att underrätta sig om den rättsliga grunden för beslutet. Båda har förklarat att det mycket väl kan ha funnits andra orsaker till beslutet, som de inte kände till. Sven Albihn har i sitt vittnesförhör uppgett att han uppfattade att grunden för avspärrningsbeslutet var de uppgifter, som redovisades i hotbildsbedömningen. Han befann sig i kommenderingsstaben i samband med att Håkan Jaldung fattade beslutet och synes därför ha haft större möjlighet än Ingvar Bjerrefors och Matts Sjöström att uppfatta vad som verkligen låg till grund för beslutet.

Tingsrätten konstaterar att redan det förhållandet att personer i Håkan Jaldungs omgivning uppfattat de bakomliggande orsakerna till hans beslut på olika sätt gör det omöjligt att dra några säkra slutsatser om hur det verkligen förhöll sig.

Sammanfattningsvis gör tingsrätten den bedömningen att det genom åklagarens bevisning i målet inte kan anses visat att Håkan Jaldung hade en annan grund eller andra grunder för sitt beslut än vad han själv har angett. Åklagaren har därmed inte bevisat att beslutet enligt 23 § polislagen saknade rättsligt stöd.

Med hänsyn till att Håkan Jaldung har anfört att det enligt hans bedömning förelåg allvarlig risk för att brott på sätt framgår av 23 § polislagen skulle komma att förövas på skolan – vilket tingsrätten alltså anser att åklagaren inte har motbevisat – saknar tingsrätten skäl att ta ställning till frågan om 23 § polislagen uppställer ett krav på geografiskt samband mellan platsen för det befarade brottet och platsen för de åtgärder, som vidtas med stöd av beslutet.

Åklagaren har gjort gällande att avspärrningen, vilken först utgjordes av polismän och senare av containrar, innebar att de personer, som befann sig på skolan, var instängda där och inte fritt kunde lämna området. Frihetsberövandet varade enligt åklagaren från ungefär kl. 11.00 till ungefär kl. 18.00. Åklagaren har påstått att 23 § polislagen, inte heller rätt tillämpad, utgör laglig grund för frihetsberövanden. – – –

Det faller utanför tingsrättens prövning, med hänsyn till innehållet i gärningsbeskrivningen, att bedöma det sätt på vilket Håkan Jaldung har verkställt sitt beslut, dvs. att avspärrningsåtgärden genomfördes med hjälp av containrar.

Ingvar Bjerrefors, som var den som ledde den aktuella polisinsatsen från det att den inleddes till någon timme före det att skolan stormades av poliserna, har förklarat att det under den tiden inte var stängt för de personer, som ville ta sig ut från skolan. En förutsättning var dock att de underkastade sig kravet på kroppsvisitation. Ingvar Bjerrefors har också förklarat att det inte var polisens avsikt att spärra in någon på skolan; tvärtom hade polisen som målsättning att utrymma området.

Åklagaren har inte förebringat någon bevisning som stöder påståendet om att det har varit helt stängt och att personerna på skolan har varit helt förhindrade att lämna skolområdet. Visserligen har Anders Svensson och Tord Björk uppgett att personer på skolan berättat för dem att de inte har fått lämna skolan. Anders Svenssons och Tord Björks vittnesmål bygger emellertid på andrahandsuppgifter och saknar därför något egentligt bevisvärde.

Som tingsrätten har uppfattat det gör åklagaren gällande att personerna som befann sig på skolan var frihetsberövade redan genom att de varit tvungna att underkasta sig kroppsvisitation för att få lämna området. I enlighet med vad tingsrätten har konstaterat ovan skall beslutet om avspärrning och polisens rätt att kroppsvisitera personer för att söka efter ett farligt föremål anses rättsenligt. De personer, som valde att ändå stanna kvar på skolan för att undgå en kroppsvisitation, som polisen hade laglig rätt att utföra, kan enligt tingsrättens bedömning inte sägas ha varit frihetsberövade på det sätt som avses i 4 kap. 2 § första stycket brottsbalken.

Sammanfattningsvis anser tingsrätten att åklagaren inte har bevisat att Håkan Jaldungs beslut om avspärrning enligt 23 § polislagen innebar något olaga frihetsberövande.

Beslutet om att samtliga på skolområdet skulle gripas

Åklagaren har påstått att Håkan Jaldung strax före kl. 18.00, när utbrytningsförsök gjorts av ungdomar tillhöriga Ya Basta-gruppen, beslutat att polisen skulle gå in på det avspärrade området och gripa samtliga, som uppehöll sig där. Vidare har åklagaren påstått att Håkan Jaldung givit en order i enlighet med sitt beslut till insatschefen Matts Sjöström. – – –

Håkan Jaldung har förnekat att han har fattat ett beslut att samtliga personer på skolområdet skulle gripas eller att han givit order om att så skulle ske.

Åklagaren har bl.a. åberopat två dagboksanteckningar, i vilka det finns anteckningar om gripanden på skolan. Dagboksanteckningarna är såvitt framkommit inte upprättade eller undertecknade av Håkan Jaldung. Personen som gjort anteckningarna i dagboken är inte hörd i målet. Tingsrätten konstaterar att det inte går att utläsa av dagboksanteckningarna att Håkan Jaldung beslutat att samtliga på skolområdet skulle gripas.

Varken Ingvar Bjerrefors, Matts Sjöström eller Göran Nordenstam har i sina vittnesmål uppgett att Håkan Jaldung givit order om eller på annat sätt givit uttryck för att han fattat ett beslut om att samtliga på skolområdet skulle gripas. Anders Svensson har uppgett att han fått en uppgift, sannolikt från Göran Nordenstam, att Håkan Jaldung beordrat ett gripande. Mot den uppgiften står emellertid Göran Nordenstams egen under ed lämnade uppgift att han inte har uttalat sig om något gripande.

Det faktum att samtliga personer på skolan slutligen kom att gripas är i sig inte tillräckligt för slutsatsen att Håkan Jaldung fattat ett sådant beslut, som åklagaren påstått. Sammanfattningsvis anser tingsrätten inte heller att åklagarens övriga bevisning ger tillräckligt stöd för att Håkan Jaldung har beordrat ett massgripande.

Eftersom tingsrätten anser att det inte är ställt utom rimligt tvivel att Håkan Jaldung fattat ett beslut att samtliga på skolan skulle gripas saknas anledning att bedöma frågan om de gripanden som skedde var rättsligt grundade eller ej.

Tingsrättens slutsats

Av redogörelsen ovan framgår att åtalet för olaga frihetsberövande i två fall skall ogillas.

Åklagaren har åberopat samma omständigheter till grund för sitt påstående om två fall av olaga frihetsberövande som för sitt påstående om två fall av tjänstefel. Det följer således av tingsrättens ovan redovisade bedömning i frågan om Håkan Jaldung har gjort sig skyldig till olaga frihetsberövande eller ej att Håkan Jaldung inte heller kan anses skyldig till tjänstefel på det sätt, som åklagaren har påstått.

Åtalet skall därför i sin helhet lämnas utan bifall.

JO:s överklagande m.m.

Stf JO Pennlöv överklagade därefter tingsrättens dom till Hovrätten för Västra Sverige och yrkade i enlighet med åtalet. Samtidigt genomfördes en viss komplettering av förundersökningen.

I hovrätten justerades åtalet genom tillägg av ett nytt sista stycke i gärningsbeskrivningen enligt följande: ”Som stöd för andrahandsyrkandet görs härutöver gällande att Håkan Jaldung genom åtgärderna i vart fall har ingripit på ett sätt som inte varit försvarligt med hänsyn till åtgärdernas syfte och övriga omständigheter (8 § polislagen).”

Håkan Jaldung motsatte sig ändring av tingsrättens dom.

Hovrättens för Västra Sverige dom

Den skriftliga och muntliga bevisning som åberopades vid tingsrätten åberopades även i hovrätten. *Stf JO Pennlöv* åberopade därutöver som ny bevisning förhör med åtta målsägande och sju vittnen, bland dem sex polismän, viss skriftlig bevisning och en fyra minuter lång videoinspelning av en filmsekvens från teveprogrammet Uppdrag granskning. Håkan Jaldung åberopade som ny bevisning förhör med fem vittnen, bland dem fyra polismän.

I dom den 23 november 2004 fastställde hovrätten tingsrättens domslut. I domskälen anförde hovrätten bl.a. följande.

Förutsättningarna för hovrättens prövning

Hovrätten har att på grundval av den vid huvudförhandlingen framlagda utredningen pröva i vilken utsträckning Håkan Jaldung handlat så som åklagaren angett i gärningsbeskrivningen – – – samt i vad mån han därvid gjort sig skyldig till brott. Om Håkan Jaldung haft laga stöd för fattade beslut, skall han gå fri från ansvar för olaga frihetsberövande eller tjänstefel. Eftersom olaga frihetsberövande är ett brott som kräver uppsåt även med avseende på olagligheten i frihetsberövandena skall han frias från ansvar för detta brott, och även för uppsåtligt tjänstefel, också för det fall han trott att han haft laga stöd enligt 23 § polislagen eller på annat sätt. Därvid saknar det betydelse om 23 § polislagen rent faktiskt inte skulle ha inneburit laga stöd för frihetsberövandena. I sistnämnda fall kan han emellertid dömas för tjänstefel bestående i oaktsamhet vid tolkningen av 23 § polislagen eller vid tolkningen av andra regler. För att en sådan straffbar oaktsamhet skall föreligga torde erfordras att det handlar om en ganska klar feltolkning. Eftersom det är frågan om ett brottmål gäller principen att åklagaren har bevisbördan för relevanta omständigheter. I tvivelsmål skall alltså det för Håkan Jaldung gynnsammaste alternativet läggas till grund för hovrättens bedömning.

Vad är utrett beträffande de faktiska omständigheterna?

Av Håkan Jaldungs egna uppgifter och övrig utredning framgår, i allt väsentligt såsom åklagaren har påstått, att Håkan Jaldung på morgonen den 14 juni 2001, med åberopande av 23 § polislagen, beslutat att området runt Hvitfeldtska gymnasiet skulle spärras av och att besökarna inom området skulle kroppsvisiteras, att avspärrningen fick till följd att i inledningsskedet från omkring kl. 11 ungefär 650 personer inte fritt kunde lämna området, att mellan cirka kl. 14.30 och kl. 16.30 de personer som godtog att underkasta sig kroppsvisitation tilläts lämna området, att under denna tid uppemot 200 per-

soner passerade ut från det avspärrade området samt att kvarvarande personer var fortsatt instängda fram till dess att de efter polisens stormning av området greps med början kl. 18.10.

Här skall dock tilläggas att utredningen visar att efter 16.30-tiden, när den då två timmar gamla möjligheten att lämna det avspärrade området efter kroppsvisitation generellt sett upphörde, det ändå fanns kvar möjligheten för ”vanligt” klädda bland de inspärrade att efter visitation släppas ut. I kommenderingsstabens händelserapport finns nämligen vid tidsangivelsen 16:54:26 följande anteckning. ”*Yankee order: Ingen skall släppas ut eller in: Undantag 'vanligt' klädda efter visitation kan släppas ut.*” Det framgår inte av utredningen i vad mån ordern blivit känd för de inspärrade eller om någon av dem vid denna tid utnyttjat eller velat utnyttja denna möjlighet att komma ut.

Den omständigheten att de personer som befunnit sig inom det avspärrade området inte utan påtvingad kroppsvisitation kunnat lämna området har enligt hovrättens mening inneburit att de varit berövade sin frihet.

Åklagaren har gjort gällande att Håkan Jaldungs beslut om avspärrning och kroppsvisitation har fått sin skriftliga utformning i en kommenderingsorder 0614 b och att till grund för beslutet legat det som står angivet i kommenderingsordern, nämligen ”ordningsstörningar vid och förberedelse för husrannsakan mm Hvitfeldtska gymnasiet”. Håkan Jaldung har bestritt att kommenderingsordern utgör det formliga beslutet om avspärrning och kroppsvisitation och har angett andra skäl för beslutet än de som åklagaren har påstått. Hovrätten återkommer till dessa frågor senare i domskälen.

Håkan Jaldung har förnekat att han, såsom åklagaren har påstått, har beslutat eller gett order om att samtliga personer som efter Ya Basta-gruppens utbrytningsförsök befann sig inom det avspärrade området skulle gripas. Hovrätten återkommer även till denna fråga senare i domskälen.

Har det ursprungliga beslutet om avspärrning och kroppsvisitation samt de därav föranledda frihetsberövandena varit lagligen grundade?

Här skall inledningsvis sägas att hovrätten instämmer i tingsrättens bedömning att det inte är klarlagt att kommenderingsordern 0614 b upprättats för att återge grunderna för Håkan Jaldungs beslut om avspärrning och kroppsvisitation. Håkan Jaldung har uppgett att anledningen till beslutet var att det på grund av polisens hotbildsbedömningar, iakttagelser i och utanför Hvitfeldtska gymnasiet samt polisens spaningsverksamhet förelåg misstanke om att det på skolan pågick förberedelser för allvarlig brottslighet riktad främst mot den amerikanske presidenten George W. Bush under dennes vistelse i Göteborg. Uppgiften får stöd av utredningen i målet och bör enligt hovrättens mening godtas.

Vid prövningen av huruvida Håkan Jaldung haft laga stöd av 23 § polislagen vid beslutet om avspärrning och kroppsvisitation och vid genomförandet av beslutet beaktar hovrätten följande.

Vid EU-toppmötet i Göteborg den 14–16 juni 2001 skulle stats- och regeringschefer jämte ett stort antal ministrar och höga tjänstemän från EU-länderna delta. Presidenten George W. Bush skulle komma med flyg till

Landvetter kl. 11 den 14 juni 2001 och senare färdas med bileskort in till Göteborg. Ett antal sammanträden med de tillresta skulle hållas i och kring Göteborg, främst på Svenska Mässan i Göteborg. Ett större antal bileskorter med deltagare i toppmötet skulle utföras i Göteborg. Toppmötet förväntades enligt uppgifter från SÄPO även samla ett mycket stort antal – kanske så många som 20 000 till 25 000 – företrädesvis ungdomar, föreningsaktiva och andra, med en samhällskritisk, Bushfientlig och EU-kritisk uppfattning. Dessa skulle hålla seminarier och tillståndsgivna demonstrationer i Göteborg. I ett av SÄPO upprättat dokument om hotbilden mot toppmötet, daterat den 22 maj 2001, anges att SÄPO bedömer att det kommer att bli en del illegala aktioner med försök från aktivisters sida att med våld tränga genom avspärrningar och komma in i lokaler där sammanträden med deltagarna i toppmötet skulle hållas. Vidare anges att även alternativa mål måste beaktas – särskilt om de primära målen inte kan nås – som McDonalds, Shell, banker och andra kapitalistiska inrättningar, vilka kan bli utsatta för skadegörelse. I SÄPOdokumentet uppges risken för angrepp vara betydande, vilket anges med siffran fyra. I ett av SÄPO upprättat tilläggsdokument om hotbilden mot toppmötet, daterat den 13 juni 2001, anges att den 12 juni 2001 kl. 4 fem danska medborgare greps i en lägenhet i Göteborg, att de tillhörde de danska anarkisternas inre hårda kärna, att det därvid beslagtogs sju slangbomber, tillverkade av en bit bredbandskabel, förslutna i båda ändarna och innehållande explosivt ämne och tändanordning samt att det inträffade, trots att de fem för tillfället var oskadliggjorda, visade att det fanns risk för att andra skulle komma att använda slangbomber mot avspärrningarna i samband med toppmötet. I dokumentet vidhålls att risken för angrepp var betydande, vilket anges med siffran fyra. Av det skriftliga åklagarbeslutet på kvällen den 13 juni 2001 om husrannsakan framgår att de brott, vilka enligt åklagarens bedömning hade förövats, var förberedelse till våld och hot mot tjänsteman samt hot mot tjänsteman. I beslutet anges att under dagen hade flera separata observationer gjorts om personer som burit hinkar med sten (slangbellsammunition) och som haft slangbellor halvt synliga i fickan, att järnrör och byggmaterial (brädor) burits in till Hvitfeldtska gymnasiet, att observationer om stor verksamhet i kemisalen noterats, att på skolan bodde en stor mängd Ya Basta-anhängare/medlemmar och AFA-medlemmar samt att när en polispatrull med bil körde in på skolgården ”uppstod situation enligt bifogad PM”. Med det sistnämnda åsyftades att polispatrullen som ville ha ett samtal med en boendevärd stoppades av en skara ungdomar i ”färdigställning” och fick retirera med oförrättat ärende.

Håkan Jaldung hade när han fattade och genomförde det aktuella beslutet enligt 23 § polislagen tillgång till denna information. Kriminalkommissarien Sven Albihn har i hovrätten redogjort för hotbilden som man hade information om i kommenderingsstaben, i allt väsentligt i enlighet med vad som finns antecknat i tingsrättens dom – – – . Poliskommissarien Carina Persson, som under de aktuella dagarna tjänstgjorde i kommenderingsstaben, har i hovrätten, liksom vid tingsrätten, uppgett att det var en allmän uppfattning i staben att det var nödvändigt att spärra av skolan för att hindra allvarlig brottslighet under Bushbesöket.

Det skall härtill dock sägas att vid hovrättens huvudförhandling vissa av målsägandena och även vittnen, vilka inte varit poliser eller väktare, uppgett att under natten och morgonen, såvitt de kunnat bedöma, allt varit lugnt med förväntningar om spännande möten och seminarier utanför och innanför skolområdet. Dessa uppgiftslämnare torde dock inte ha varit i alla byggnader på skolområdet. Området är vidsträckt och svåröverskådligt och där finns flera byggnader.

En förutsättning för tillämpning av 23 § polislagen, om tillämpningen innefattar både första och andra styckena, är att det av särskilda skäl föreligger allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Med hänsyn till den ovan angivna informationen anser hovrätten att denna förutsättning varit uppfylld. I förarbetena till 23 § polislagen anges som exempel på fall när lagrummet kan användas att polisen får anledning att misstänka att våldsamma angrepp planeras mot en främmande statschef på besök i Sverige, alltså en situation liknande den nu aktuella. Så långt kan således sägas att Håkan Jaldung haft laga stöd för beslutet om avspärrning av hela skolområdet och kroppsvisitation.

Hovrätten övergår härefter till att något närmare granska hur Håkan Jaldungs beslut om avspärrning av Hvitfeldtska gymnasiet kommit att genomföras och hur möjligheterna att lämna området ordnats. I samband härmed tar hovrätten även ställning till om avspärrnings- och utrymningsåtgärderna inneburit ingripanden på ett sätt som inte varit försvarligt med hänsyn till åtgärdernas syfte och övriga omständigheter.

Av utredningen framgår i detta hänseende följande. Först stängdes hela det stora skolområdet av för både inpassering och utpassering. Detta fick till resultat att omkring 650 personer blev inspärrade på skolområdet. Sedan skulle utrymning ske av de inspärrade via ett antal utsläpp. Därvid fick ingen passera ut utan att underkasta sig kroppsvisitation. På grund av besvärliga yttre förhållanden, innefattande även sådant som beskjutning mot polismän med hårda föremål från slangbellor och andra angrepp mot polisen från aktivister både inom och utom skolområdet, tog det några timmar innan själva avspärrningen var säkrad och utrymningen via utsläppen kunde påbörjas. Detta skedde först vid 14.30-tiden. Under någon tid härefter pågick det förhandlingar mellan vad som kunde anses vara representanter för de inspärrade och en representant för polisledningen, Göran Nordenstam, angående vad de inspärrade skulle få ha med sig ut efter kroppsvisitationen. Vid 16.30-tiden gav Håkan Jaldung order om att utsläppen med kroppsvisitation skulle stoppas – uppenbarligen med den tidigare nämnda begränsningen att ”vanligt” klädda fick komma ut efter visitation – och att de pågående förhandlingarna med representanterna för de inspärrade skulle upphöra. Vid denna tidpunkt hade uppemot 200 personer blivit utsläppta. Under tiden som avspärrningen av skolområdet varade rådde där en orolig, mot polisen fientlig, och upphetsad atmosfär med mycket ryktesspridning. En helikopter höll sig en stor del av tiden ovanför området och lade en ljudmatta över detta. Representanter för polisen var av säkerhetsskäl aldrig inne på området före stormningen, och det var svårt att sprida information från polis direkt till de inspärrade.

På grundval av vad som sålunda framkommit bedömer hovrätten att Håkan Jaldungs avsikt vid beslutet om avspärrning av Hvitfeldtska gymnasiet var, såsom han själv gjort gällande, att först spärra av skolområdet och sedan så fort det gick anordna utsläpp med kroppsvisitation. Avspärrningen skulle alltså endast utgöra ett inledande skede för att en utrymning av skolområdet med kroppsvisitation effektivt skulle kunna genomföras. Kroppsvisitationen skulle minska risken för att de sålunda utsläppta skulle begå brott i samband med EU-toppmötet. Enligt hovrättens mening finns stöd för ett sådant förfarande i 23 § första stycket 2 polislagen, genom orden ”avstänga” och därefter ”utrymma”, i förening med kroppsvisitation enligt paragrafens andra stycke.

Frihetsberövandena till följd av Håkan Jaldungs beslut kom att bli mycket omfattande. Till den stora omfattningen bidrog att så relativt få av de inspärrade ville underkasta sig kroppsvisitation för att få komma ut. Det långa dröjsmålet från det att avspärrningen gjorts till dess att inspärrade personer fick möjlighet att lämna skolområdet efter kroppsvisitation kan med hänsyn till de tidigare angivna besvärliga yttre förhållandena, bl.a. våldsangrepp på polisen både inifrån skolområdet och utifrån, inte läggas Håkan Jaldung till last som försumlighet. Hovrätten kan inte finna annat än att Håkan Jaldungs beslut enligt 23 § polislagen och genomförandet av beslutet får bedömas ha varit försvarligt med hänsyn till åtgärdernas syfte och övriga omständigheter.

Åklagaren har anfört att de farhågor för brott som förelegat har gällt brott som skulle komma att begås på annan plats än Hvitfeldtska gymnasiet och att 23 § polislagen inte tillåter att en viss plats avspärras på grund av risk för att brott kan komma att förövas på annan plats. En sådan tolkning av paragrafen får stöd av ett uttalande i JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s.105, där det sägs att man av bestämmelsens (som då hade beteckningen 22 § polislagen) konstruktion kan dra slutsatsen att lagstiftarens avsikt varit att de åtgärder som enligt bestämmelsen får vidtas skall ha en geografisk anknytning till den plats som brottsrisken är hänförlig till. Uttalandet har kritiserats av juris doktorn Gösta Westerlund i boken Ordningsstörande brott, 1:a uppl, 1998, s. 43 (2:a uppl., 2002, s. 50), vilken bok enligt uppgift av Håkan Jaldung används av polisen i dess utbildningsverksamhet. Gösta Westerlund ställer sig helt avvisande till JO:s tolkning av bestämmelsen och anför att den står i uppenbart missförhållande till 2 § polislagen, där det bl.a. sägs att polisen skall *förebygga* brott, och att den även strider mot innebörden av 23 § samma lag, som består i att *förebygga* risk. Med anledning av det nämnda uttalandet av JO föreslog Polisrättsutredningen i sitt betänkande SOU 1995:47 s. 67 och 475 att bestämmelsen skulle ändras så att det tydligare framgår vad den innebär. Förslaget har inte lett till lagstiftning. Hovrätten anser att rättsläget mot denna bakgrund inte framstår som helt klart. Att Håkan Jaldung inte tolkat 23 § polislagen med iakttagande av den begränsning som åklagaren gjort gällande föranleder därför enligt hovrättens mening inte slutsatsen att han tolkat paragrafen felaktigt.

Beslutet omkring kl. 16.30 att i huvudsak stoppa utsläpp från skolområdet och beslutet om att folk där skulle gripas

Håkan Jaldung har förklarat sitt beslut vid 16.30-tiden om att avsluta förhandlingarna och – i alla fall i allt väsentligt – stoppa möjligheterna att lämna skolområdet med att personer på skolområdet då var misstänkta för våldsamt upplopp, att flera poliser på platsen sett detta och att de personer som var misstänkta för brott därför – efter beslut av polismän på platsen – skulle gripas. Han har vidare uppgett att han stod i telefonkontakt med polisbefäl på platsen och att han vid sitt beslut tagit del av de länkade videobilderna från helikopter av händelserna på skolområdet och av de båda EU-jouråklagarnas bedömning att personerna där gjorde sig skyldiga till våldsamt upplopp.

Genom vad som framkommit om Håkan Jaldungs beslut vid 16.30-tiden, bl.a. de därefter mycket snävare villkoren för utpassering, får frihetsberövandena efter denna tid anses ha haft ett annat huvudsyfte än tidigare. Dessa frihetsberövanden handlar närmast om att realisera beslut eller förväntade beslut om gripanden i anledning av misstanke om våldsamt upplopp. Tillåtligheten av dessa senare frihetsberövanden bör enligt hovrättens mening i första hand prövas enligt bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken om straffprocessuella tvångsmedel. I samband med denna prövning är det naturligt att även pröva åklagarens påstående att Håkan Jaldung fattat i angivna avseenden icke lagligen grundade beslut om gripanden.

En polisman har enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken befogenhet att i brådskande fall utan anhållningsbeslut av åklagare gripa den som är misstänkt för brott. Gripande är en interimistisk åtgärd som polismannen självständigt har att vidta i avvaktan på ett anhållningsbeslut av åklagaren. Ett beslut att gripa någon kan fattas bara av en polisman som befinner sig på platsen och som där har möjlighet att bedöma om förutsättningarna för gripande är uppfyllda.

På grundval av utredningen instämmer hovrätten i tingsrättens bedömning att det inte är styrkt att Håkan Jaldung, som alltså inte befann sig på platsen, fattat beslut om gripande eller gett en formlig order om detta. Däremot får anses klarlagt att Håkan Jaldung efter 16.30-tiden i sitt agerande utgått från att ett stort antal gripanden skulle komma att utföras av polismän på platsen, vilka hade att i enlighet med sina skyldigheter som polismän gripa dem som enligt bedömande på platsen lagligen kunde gripas. Att han då främjat de kommande gripandena på så sätt att han tillsett att de tidigare utsläppen stängdes för andra än ”vanligt” klädda till dess polisen en och en halv timme senare kunde storma området och gripa misstänkta får anses ha varit befogat med hänsyn till den rådande situationen och ligga inom det handlingsutrymme som polisen av praktiska skäl måste anses ha (jfr SOU 1993:60 s. 206 f). Även här kan hovrätten inte finna annat än att Håkan Jaldungs agerande får bedömas ha varit försvarligt med hänsyn till åtgärdernas syfte och övriga omständigheter. Utredningen visar inte att de gripanden som sedan skedde inte gjordes efter en polismans bedömning i vart och ett av fallen i enlighet med 24 kap. 7 § rättegångsbalken.

Slutsats

Hovrätten finner på grund av det anförda att Håkan Jaldung varken uppsåtligen eller av oaktsamhet har gjort sig skyldig till brott i åtalat hänseende. Åtalet mot honom skall därför ogillas, vilket innebär att tingsrättens domslut skall fastställas.

Avslutande av initiativärendet mot Håkan Jaldung – framställan till regeringen om ändring av 23 § polislagen

I ett beslut den 20 december 2004 avslutade *stf JO Pennlöv* ärendet, varvid han anförde följande.

Bakgrund

JO har till uppgift att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. En utgångspunkt för JO:s verksamhet är den enskildes intresse av att bli föremål för en lagenlig och även i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida. JO-ämbetet är således en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt JO:s uppfattning kom den omfattande polisinsatsen vid Hvitfeldtska gymnasiet under EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001 att kränka hundratals personers grundläggande fri- och rättigheter såsom exempelvis demonstrations-, mötes- och informationsfriheterna samt innebar också att dessa personer utan laga grund under lång tid blev berövade sin frihet. Under den förundersökning som JO sedan bedrev utkristalliserades två åtgärder från polisens sida för vilka det enligt JO:s bedömning inte fanns något lagligt stöd: beslutet om avspärrning enligt 23 § polislagen och det s.k. massgripandet.

Mot denna bakgrund väckte JO i juni 2003 åtal mot Håkan Jaldung för olaga frihetsberövande alternativt grovt tjänstefel eller tjänstefel. I korthet gjordes gällande att Håkan Jaldung utan laga grund låtit stänga av skolområdet, spärra in och därefter gripa ett stort antal personer som befann sig på Hvitfeldtska gymnasiets område.

I dom den 20 februari 2004 ogillade Göteborgs tingsrätt åtalet. Sammanfattningsvis ansåg tingsrätten att JO inte bevisat vare sig att de som befann sig på skolområdet varit frihetsberövade eller att Håkan Jaldung fattat beslutet om att personerna skulle gripas. Sedan JO överklagat tingsrättens dom och kompletterat förundersökningen fastställde Hovrätten för Västra Sverige i dom den 23 november 2004 tingsrättens domslut. I domen konstaterades bl.a. att personerna på skolområdet i och för sig var berövade sin frihet men att eftersom rättsläget – tolkningen av 23 § polislagen – enligt hovrättens uppfattning inte var helt klart kunde Håkan Jaldung inte anses ha tolkat bestämmelsen felaktigt. Vidare instämde hovrätten i tingsrättens bedömning att det inte hade styrkts att Håkan Jaldung fattat beslut eller gett en formlig order om gripandena.

Överväganden i fråga om hovrättens dom bör överklagas

Högsta domstolen (HD) är en renodlad prejudikatinstans. För att HD skall pröva en hovrätts dom i mål som väckts vid tingsrätt krävs det därför enligt huvudregeln prövningstillstånd. Ett sådant tillstånd får meddelas endast om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av HD eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att domvilla förekommit eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag (54 kap. 9 § första stycket och 10 § rättegångsbalken, RB). HD skall alltså endast i undantagsfall pröva bevisfrågor.

JO är emellertid undantagen kravet på prövningstillstånd (54 kap. 9 § andra stycket RB). Däremot föreskrivs i 6 § andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att i mål som väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till HD endast om synnerliga skäl föranleder det. JO förutsätts alltså i princip göra samma prövning som HD av om det är sakligt motiverat att föra upp ett mål till prövning. Vid detta ställningstagande skall hänsyn tas till JO:s uppgift att verka för en enhetlig rättstillämpning. JO bör vara restriktiv med att föra upp renodlade bevisfrågor i mål som redan prövats i två instanser.

Målet innehåller en principiellt viktig rättslig fråga, och det är frågan om den s.k. geografiska anknytningen – – – . Av lagtexten i 23 § polislagen framgår att brottsrisken skall vara hänförlig till en viss plats. Enligt JO:s bedömning skall också de åtgärder som polisen sedan får vidta (t.ex. avstängning och utrymning) ha en geografisk anknytning till denna plats. Det givna exemplet är då en bomb uppges ha placerats i ett varuhus. Polisen kan då stänga till varuhuset och utrymma byggnaden. Bestämmelsen kan emellertid inte användas på så sätt att en viss plats stängs av på grund av risk för att ett brott kan komma att förövas på någon annan plats. Enligt JO har rättsläget i detta hänseende varit klart, vilket har varit ett skäl till att målet drivits på det sätt som skett.

Varken tingsrätten eller hovrätten har gjort någon egen analys och bedömning i saken; i denna del har hovrätten endast uttalat att rättsläget enligt dess mening inte framstår som helt klart. Jag är väl medveten om att domstolarna inte behövde ta ställning till annat än om Håkan Jaldung gjort sig skyldig till de påstådda brotten. Utifrån de aspekter JO har att beakta är emellertid avsaknaden i domarna av ett klargörande uttalande i frågan om 23 § polislagen kan tillämpas på det sätt som gjordes vid Hvitfeldtska gymnasiet naturligtvis inte tillfredsställande. Enligt min mening är denna fråga också av sådan vikt att det i och för sig kunde motivera en prövning i HD. Hovrättens brist på ställningstagande visar dock på svårigheten att i ett brottmål lägga fast en, enligt JO:s uppfattning, korrekt tolkning av 23 § polislagen. Och även om HD skulle dela JO:s bedömning i sak är det inte troligt att domstolen, mot bakgrund av hovrättens nyss nämnda uttalande, skulle fälla Håkan Jaldung till ansvar för brott.

Härtill kommer att ett flertal av de frågor som behandlats i det aktuella målet är mer eller mindre renodlade bevisfrågor, t.ex. om personerna på skolom-

rådet var förhindrade att lämna området och om Håkan Jaldung fattade ett beslut om massgripande. Det står således klart att vid ett överklagande av domen skulle rättegången även i HD till stor del komma att präglas av frågor om bevisvärdering. Som nyss sagts skall JO i princip inte föra upp sådana frågor till HD.

Sammantaget har jag funnit att det inte föreligger synnerliga skäl att överklaga hovrättens dom.

Avslutande synpunkter

En stor del av det rättsliga efterspelet till händelsen vid Hvitfeldtska gymnasiet har kommit att handla om huruvida polisens tillämpning av 23 § polislagen var lagenlig. Det är självfallet högst otillfredsställande att rättsläget i fråga om polisens befogenheter i detta avseende anses vara oklart.

Som sagts kränkte den massiva polisinsatsen vid Hvitfeldtska gymnasiet hundratals personers grundläggande fri- och rättigheter. Det är väsentligt att olika former av ingripanden som riktar sig emot eller på annat sätt kan medföra negativa verkningar för enskilda så långt som möjligt grundar sig på uttryckligt och preciserat lagstöd. Detta är särskilt betydelsefullt när det är fråga om ingripanden som inskränker de i regeringsformen grundläggande fri- och rättigheterna. En myndighets ingrepp som drabbar enskilda personers rättigheter får inte grundas på en extensiv tolkning av en lagregel.

Polisrättsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47) att den aktuella bestämmelsen ändras så att kravet på den geografiska anknytningen tydligare framgår av lagtexten (s. 67 och 475). Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning utan är enligt uppgift fortfarande föremål för beredning i Justitiedepartementet. Händelsen vid Hvitfeldtska gymnasiet och de oklarheter om rättsläget som uppges råda visar det angelägna i att översynen av bl.a. 23 § polislagen påskyndas. Jag avser därför, efter samråd med chefsjustitieombudsmannen Mats Melin, att hos regeringen med stöd av 4 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän väcka frågan om sådan författningsändring som kan undanröja de påstådda oklarheter som ovan berörts. Mot denna bakgrund överlämnar jag en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och för kännedom till justitieutskottet.

Slutligen några ord om massgripandet. Som jag tidigare sagt är denna fråga i huvudsak en bevisfråga och den bakomliggande rättsfrågan är inte tvistig, dvs. ett beslut om massgripande är inte lagligt utan det måste ske en individuell bedömning i varje enskilt fall av en polisman på plats. Vid sin prövning i denna del har hovrätten emellertid gjort ett uttalande som enligt min mening inger betänkligheter. I domen skriver hovrätten nämligen att frihetsberövandena efter en viss angiven tid ”handlar närmast om att realisera beslut eller förväntade beslut om gripanden i anledning av misstanke om våldsamt upplopp” – – – . För att undvika eventuella missförstånd vill jag framhålla att svensk rätt inte medger frihetsberövanden för att säkerställa eventuella framtida gripanden. Det är en annan sak att polisen för att få kontroll över en situation anses få hålla kvar deltagarna i en folksamling för att kunna göra en indi-

viduell prövning. Det måste emellertid i så fall vara fråga om en mycket kortvarig åtgärd, och det kan exempelvis inte accepteras att deltagarna hålls kvar av det skälet att polisen inte har tillräckligt med personal på platsen (se SOU 1993:60 s. 206 f.).

Med dessa ord avslutas ärendet.

/– – –/

Samma dag som initiativärendet avslutades, dvs. den 20 december 2004, gjorde s*tf JO Pennlöv* en formlig framställan enligt 4 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän till regeringen. Han hemställde därvid att regeringen till övervägande tar upp frågan om lagändring för att undanröja de oklarheter som uppstått beträffande tolkningen av 23 § polislagen.

En åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods

(Dnr 4825-2003)

I ett beslut den 27 april 2005 anförde *chefsJO Melin* följande.

Initiativet

I en artikel i Dagens Nyheter den 1 december 2003 med rubriken ”Tjuven fick behålla hans arbetsverktyg” stod i huvudsak följande att läsa.

Byggnadsarbetaren D.T. bestals på sina verktyg. Gärningsmannen greps och D.T. kontaktades av polis och identifierade sina verktyg. Han skulle få besked senare var och när han kunde återfå dem. Torbjörn Serrander vid länskriminalen bekräftade i artikeln att det var D.T:s verktyg, att denne hade identifierat dem och att det i utredningsprotokollet hade gjorts en anteckning om att det var D.T:s verktyg. Kammaråklagaren Marie-Louise Bergkvist uppgav att D.T. inte på hennes uppmaning hade verifierat med kvitton att det var hans verktyg. Enligt lag skall då beslagtaget gods återföras varifrån det har tagits i beslag. – Verktygen lämnades till gärningsmannens flickvän.

Med anledning av uppgifterna i tidningsartikeln beslutade dåvarande chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh att ta upp åklagarens handläggning till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Diariebladet och akten i Södertörns åklagarkammares i Stockholm ärende C07-13-2737-03 inhämtades. Av handlingarna framgick i huvudsak följande.

Den 30 december 2002 beordrades polis till en adress i Huddinge med anledning av att ett inbrott ägt rum. D.T., som arbetade för det byggföretag som uppförde huset på adressen, uppgav att vissa verktyg – en geringssåg (på flera ställen i handlingarna benämnd gersåg), en dyckertpistol och ett långt vattenpass – samt köksinredning hade tillgripits. I polisanmälan angavs att en kom-

plettering av godsförteckningen avseende saknade verktyg skulle ges in senare.

Vid en husrannsakan den 28 maj 2003 beslagtogs hos en misstänkt person B. bl.a. två geringssågar, två slipmaskiner samt ett långt vattenpass (beslag nr 0240-03-829 p. 2–6). Samma dag förevisades D.T. de beslagtagna verktygen. Han uppgav då att geringssågen och vattenpasset var exakt sådana som han hade blivit av med, men att han inte kunde ange några specifika kännetecken. Slipmaskinerna samt kapen var inte hans. B. gjorde i förhör anspråk på verktygen i punkterna 2–6.

Den 26 juni 2003 hävde Marie-Louise Bergkvist beslagen av verktygen och förordnade att de skulle återlämnas till B. Samma dag väckte hon åtal mot bl.a. B. för grovt häleri avseende den köksinredning som stals i samband med att verktygen tillgreps. B. erkände gärningen och dömdes också genom Huddinge tingsrätts dom.

Muntliga upplysningar inhämtades från Torbjörn Serrander som i huvudsak uppgav följande. Vid en husrannsakan den 26 maj 2003 hos B. togs en mängd gods i beslag, bl.a. den köksinredning som hade tillgripits i december 2002. När polisen gick igenom de aktuella anmälningarna insåg de att det också fanns en del verktyg på platsen som stämde överens med de som D.T. blivit av med. Åklagaren beslutade om ny husrannsakan, vilken ägde rum den 28 maj 2002. Såvitt Torbjörn Serrander mindes hade varken han eller hans kollega frågat D.T. om denne gjorde anspråk på godset. Han hade förståelse för att D.T. uppfattade att han hade identifierat godset som sitt. Eftersom han inte hade hållit förhören med B. kände han inte till om denne hade gjort anspråk på godset. Han hade inte någon kontakt med åklagaren efter det att frågan om en ny husrannsakan hade föredragits. Med D.T. hade han kontakt per telefon efter det att domen vunnit laga kraft.

Ärendet remitterades till dåvarande Åklagarmyndigheten i Stockholm för upplysningar och yttrande över handläggningen av beslaget varvid särskilt skulle anges

1. vilka eventuella kontakter som åklagaren hade med polisen och/eller målsäganden gällande beslagen innan dessa hävdes och
2. vilka överväganden som åklagaren gjorde i anslutning till att hon beslutade att häva beslagen.

Åklagarmyndigheten (dåvarande vice överåklagaren Mats Åhlund) kom in med ett remissvar till vilket var fogat ett yttrande från Marie-Louise Bergkvist.

Marie-Louise Bergkvist anförde följande.

Jag vill inledningsvis nämna att i målet, vilket jag handlade förra sommaren, förekom ca 150 godspunkter och ett stort antal målsägande. Jag hade under utredningens gång kontinuerlig och tät kontakt med utredande polismän. Huruvida vi vid dessa kontakter specifikt berörde nu aktuella godspunkter kan jag i dag inte erinra mig. Jag har ingen minnesbild av att jag skulle ha varit i personlig kontakt med målsäganden gällande beslagen innan dessa hävdes, utan min vetskap om målsägandens inställning härrör från det PM som upprättats av polisen och som finns intaget i förundersökningsprotokollet.

Beträffande godset i beslag 0240-03-829, ett beslag som gjordes den 28 maj 2003 och som hävdes åter till den misstänkte B i samband med att åtal i

målet väcktes den 26 juni 2003, har jag, såvitt jag i dag kan erinra mig, gjort följande överväganden.

Den i målet misstänkte B har, hörd över nu aktuella godspunkter, uppgivit att dessa tillhör honom, att han köpt dem samt lämnat vissa uppgifter angående omständigheter vid förvärven. Han har vidare gjort anspråk på godset.

Av en polisanmälan upprättad den 30 december 2002 framgår att en gersåg av i anmälan uppgiven modell ”EL” och ett vattenpass stulits i samband med ett inbrott. Av anmälan framgår att en komplettering av godsförteckningen skulle inkomma. Någon sådan komplettering rörande försvunna verktyg har dock inte gjorts såvitt framgår av förundersökningsprotokollet. Däremot har polisen enligt en tjänsteanteckning den 28 maj 2003 tagit kontakt med målsäganden som förevisats godset i beslaget 0240-03-829. Av tjänsteanteckningen framgår att målsäganden uppgivit att punkterna 3–5 inte tillhör honom. Då ingen annan person än B gjorde anspråk på godset och då det heller inte på annan grund framkom att godset skulle tillhöra annan än B har godset i p 3–5 hävts åter till B.

Beträffande p 2 och 6 har målsäganden uppgivit att dessa föremål, en gersåg av märke De Walt och ett vattenpass, är likadana som de han blev av med men att det inte finns några särskiljande drag som visar att det är just hans gods.

Med hänsyn till ovanstående har jag gjort följande bedömning. Det finns inga omständigheter som visar att godset i punkterna 2 och 6, mot B:s nekande, skulle tillhöra just målsäganden. En såg torde vara den andra lik såvida de inte kan särskiljas genom t ex märkning, skador eller tillverkningsnummer, och detsamma gäller för ett vattenpass. Inte heller det aktuella godsets omfattning och sammansättning är sådan att det härav går att utläsa att just dessa saker skulle vara tillgripna från målsäganden. Såsom jag uppfattade PM-et har heller inte målsäganden påstått att han kunnat identifiera sakerna som sina utan endast kunnat säga att godset är av samma slag som de som tillgreps från honom. Det fanns inga förutsättningar att åtala för brott beträffande nu aktuellt gods och jag såg heller ingen möjlighet att visa att målsäganden hade bättre rätt än B till godset. För övrigt framgick heller inte av utredningen att målsäganden skulle ha något sådant yrkande. Med hänsyn till ovanstående omständigheter är min uppfattning att godset skulle hävas till den från vilken beslaget gjorts, nämligen B.

Efter att inledningsvis ha redogjort allmänt för handläggningen av förundersökningen anförde Mats Åhlund följande.

När det gäller beslagspunkterna 2 och 6, en gersåg och ett vattenpass, framgår av polisens tjänsteanteckning att dessa föremål var likadana som de som stulits från målsäganden, men att godset inte uppvisade några särskiljande drag som visade att godset med någon säkerhet kunde identifieras som målsägandens verktyg. Målsäganden har inte heller uttryckligen framställt något anspråk på de beslagtagna verktygen. Mot denna bakgrund hävdes beslaget och utlämnades till misstänkt.

– – –

Beslag är endast en tillfällig besittningsrubbning för ett visst ändamål. Beslagsinstitutet ger därför inte åklagaren rätt eller skyldighet att, enligt de regler som gällde vid tidpunkten för beslutet, ta ställning till äganderätten till egendomen. Om åklagaren väcker talan finns möjligheten att inom ramen för åtalet väcka talan om bättre rätt, om förutsättningar för det föreligger. Om åtal inte väcks skall beslaget hävas. Någon laglig grund att göra bedömning av vem som har bättre rätt till egendomen föreligger inte. Det är själva besittningsrubbningen som är avgörande för frågan till vem egendomen skall lämnas ut när ett beslag hävs. För att beslagtaget gods skall kunna lämnas ut till någon annan krävs att den personen från vilket det tagits i beslag uttryckligen

avstår från sina anspråk och att inte heller någon annan tredje persons rätt träds för när (jfr Fitger, Rättegångsbalken 27:19, i dess lydelse före den 1 juli 2003).

Mot bakgrund av ovan redogjorda omständigheter och i ärendet inhämtat yttrande, anser jag att åklagaren har haft fog för sin bedömning att de i beslag tagna verktygen kunnat utlämnas till den misstänkte utan att först ha underrättat målsäganden om att beslaget kunde komma att hävas.

Ärendet föranleder inte någon åtgärd från min sida.

Bedömning

I 27 kap. rättegångsbalken (RB) finns regler om beslag. Enligt 1 § första stycket får ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för en brottsutredning (bevisbeslag) eller vara någon avhänt genom brott (återställandebeslag) eller på grund av brott förverkat (förverkandebeslag) tas i beslag. Om det inte inom föreskriven tid har väckts åtal eller kommit in någon begäran till rätten om förlängning av tiden eller om det annars inte längre finns skäl för beslag, skall beslaget omedelbart hävas (8 § första stycket).

Enligt en bestämmelse i 27 kap. 8 § andra stycket RB (som numera i sak oförändrad återfinns i paragrafens tredje stycke) får ett beslag av föremål som någon framställt anspråk på hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket. Om denne medger det, skall dock beslaget hävas omedelbart. Av underrättelsen skall framgå hos vem beslaget har gjorts. Den som beslaget har gjorts hos behöver i ett sådant fall inte underrättas.

Denna bestämmelse infördes genom en lagändring den 1 januari 1999. I förarbetena anfördes bl.a. följande. När stöldgods påträffas och det kan spåras till en målsägande, underrättas den bestulne. Denne uppfattar då ofta situationen så att han kan räkna med att myndigheterna kommer att agera för att hans anspråk på egendomen skall säkerställas och prövas. Om emellertid utredningen leder till att åtal inte väcks, skall beslaget hävas och den beslagtagna egendomen genast lämnas tillbaka till den tidigare misstänkte. Målsäganden måste i detta läge agera själv för att ta till vara sin rätt, något som han oftast är helt oförberedd på eftersom han dels ofta tror att myndigheterna skall bevaka hans rätt, dels inte får någon underrättelse om att beslaget kan komma att hävas. Dessa förhållanden medförde att målsäganden i många fall inte fick tillbaka sin egendom, trots att det kunde tyckas vara helt klart att den tidigare misstänkte inte hade gjort ett godtrosförvärv av egendomen. Detta var otillfredsställande, varför målsägandens rätt borde stärkas. En målsägande som har gjort anspråk på viss beslagtagen egendom skulle därför alltid underrättas om att egendomen kommer att lämnas tillbaka till den hos vilken beslaget gjordes (prop. 1997/98:168 s. 15).

Bestämmelsens nya placering i 27 kap. 8 § RB, fr.o.m. den 1 juli 2003, föranleddes av att det fördes in en ny 4 a § i kapitlet som i huvudsak ger en åklagare möjlighet att lämna ut beslagtaget gods till målsäganden om det är uppenbart att denne har bättre rätt till godset. Om så sker skall den hos vilken beslaget gjorts underrättas om beslutet. Föreskriften kom till samtidigt som ändringar vidtogs i lagen (1986:796) om godtrosförvärv av lösöre enligt vilka det principiellt inte är möjligt att göra godtrosförvärv av stöldgods.

Av utredningen framgår att polisen förevisade D.T. den beslagtagna geringssågen och vattenpasset (punkterna 2 och 6 i beslag nr 0240-03-829) och att D.T. då identifierade dessa som ”exakt sådant” som de som hade frånstulits honom, men att han inte kunde ange några specifika kännetecken på verktygen. Vid tillfället förevisades D.T. också andra beslagtagna verktyg som han upplyste inte var hans. Någon ytterligare kontakt med D.T. från polis eller åklagares sida innan beslaget hävdes synes inte ha förekommit.

Frågan är om D.T. i och med detta får anses ha gjort sådant anspråk på geringssågen och vattenpasset att han, i enlighet med 27 kap. 8 § andra stycket RB i dess dåvarande lydelse, borde ha fått en underrättelse om att beslaget kunde komma att hävas.

D.T. hade inte uttryckligen angett att han gjorde anspråk på godset. Det kan emellertid, enligt min uppfattning, inte krävas av en målsägande att denne skall förstå att han eller hon måste framställa ett formligt anspråk. Det ankommer i första hand på den som förevisar beslagtaget gods för en målsägande att genom frågor hjälpa denne att klargöra sin inställning. Om så inte kommit att ske, måste de uppgifter som målsäganden lämnat i stället bedömas av åklagaren. För det fall att det finns tvivel om huruvida målsäganden gör anspråk på godset är åklagaren skyldig att ta reda på hur det förhåller sig.

I förevarande fall var de uppgifter som D.T. lämnade sådana att Marie-Louise Bergkvist i vart fall borde ha tagit reda på om han gjorde anspråk på geringssågen och vattenpasset eller inte. Det kunde lämpligen ha skett antingen genom att hon kontaktade Torbjörn Serrander som hade förevisat verktygen för D.T. för att efterhöra hans uppfattning i saken eller genom att hon själv eller utredaren kontaktade D.T.

Jag vill framhålla att den möjlighet som numera finns att i uppenbara fall lämna ut beslagtaget gods till en målsägande inte gör det mindre angeläget att denne får hjälp att hävda sina anspråk.

Jag vill avslutningsvis endast erinra om att bestämmelsen i 27 kap. 8 § tredje stycket RB inte innebär att åklagaren skall göra en bedömning av vem som har bättre rätt till egendomen. En sådan prövning får anstå till ett eventuellt domstolsförfarande. En målsägande som gjort anspråk på beslagtaget gods skall alltid – om det inte med tillämpning av 27 kap. 4 a § finns förutsättningar att lämna ut egendomen till denne – underrättas om att beslaget kan komma att hävas och föremålen återlämnas till den hos vilken beslaget gjordes.

Med dessa kritiska uttalanden avslutar jag ärendet.

Polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon

(Dnr 5013-2003)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten Mats Åberg, som ombud för M.L., klagomål mot Polismyndigheten i Jönköpings län. Han anförde bl.a. följande.

Med anledning av misstanke om brott beslutade polismyndigheten, genom kommissarien Ann-Christin Carlsson, den 7 augusti 2003 att M.L. skulle hämtas till förhör utan föregående kallelse. När hämtningen skulle verkställas gick M.L. undan en bit för att ringa ett telefonsamtal. Han fråntogs då sin mobiltelefon och förhindrades därigenom att ringa samtalet. Polismännen gav vid tillfället inte tillbaka mobiltelefonen utan förde M.L. till polisstationen för förhör. Polismännens omhändertagande av mobiltelefonen innebar att polisen, utan laglig grund, tog telefonen i beslag. Vidare hindrades M.L. från att ringa telefonsamtalet.

Utredning

Handlingar i polismyndighetens ärenden – – – infordrades och granskades. Av dessa och de till anmälan fogade handlingarna framgick i huvudsak följande.

Den 7 augusti 2003 beslutade Ann-Christin Carlsson att M.L. och dennes hustru, vilka båda var misstänkta för hot mot tjänsteman, skulle hämtas till förhör. Motiveringen till beslutet angavs vara kollusionsfara. Den 12 augusti 2003 hämtades M.L. till förhör av inspektörerna Rickard Bjärvall och Staffan Persson. Samma dag höll kriminalinspektören Ingemar Axelsson förhör med M.L. I förhörsprotokollet har noterats att M.L. inte önskade försvarare under förhöret. Förhör med M.L:s hustru hölls den 18 november 2003.

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

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Gunnar Lindelöw) kom in med ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från Ann-Christin Carlsson samt från Staffan Persson och Ingemar Axelsson.

Ann-Christin Carlsson upplyste sammanfattningsvis: Hon var förundersökningsledare i ett ärende om hot mot tjänsteman. Efter förhör med bl.a. målsäganden konstaterade hon att det förelåg skälig misstanke mot makarna L. om hot mot tjänsteman. Den 7 augusti 2003 beslutade hon att makarna skulle hämtas till förhör utan föregående kallelse för att höras vid samma tillfälle. Enligt hennes bedömning förelåg det kollusionsfara och en risk att utredningen skulle försvåras om makarna kallades skriftligen. Beslutet verkställdes den 12 augusti 2003. Två polispatruller informerades av handläggaren i ärendet och skickades till aktuell adress. Den ena polispatrullen fick kontakt med M.L. och han medtogs till förhör. Den andra polispatrullen påträffade inte hustrun, och det framkom senare att hon inte var hemma. Hustrun har därefter, efter ett antal kallelser och överenskommelser, inställt sig hos handläggaren för förhör.

Staffan Persson uppgav i huvudsak följande.

Undertecknad polisinspektör Staffan Persson tillsammans med polisman Rickard Bjärvall beordrades 20030812 kl 07.30 att åka till – – – för att hämta in paret L. till förhör vilket hade beslutats av förundersökningsledare Ann-Christin Carlsson i Värnamo. Vi skulle få hjälp av en polispatrull från Gisla-

ved för att genomföra uppdraget. Paret fick inte prata med varandra efter hämtningen. Kollusionsfara.

På platsen sammanträffar vi med Gislavedspatrullen och tillsammans går vi fram till villan och ringer/knackar på, men ingen öppnar. Bakom villan ligger en annan byggnad i vilken M.L. har sin firma varför vi gick dit. Dörren stod öppen och vi gick in och fann M.L. där. Jag förklarade vårt ärende med innebörden av att han var tvungen att följa med till förhör.

Vi frågade även efter hans hustru men M.L. förklarade att hon inte var hemma utan var i Finland. M.L. följde motsträvigt med ut och ville veta varför han skulle följa med. M.L. fick veta att det gällde ett förhör i ett ärende. Han tog då upp sin mobiltelefon och gick bort en bit för att ringa ett samtal och hans avsikt var att ringa sin hustru. Vi gick då efter och förklarade för honom att han inte fick ringa under tiden som han var omhändertagen av polisen (kollusionsfara). Telefonen togs därför ifrån M.L. (ej beslag) för att förhindra samtal till hustrun. M.L. blev mycket upprörd av detta och tog av sin livrem och tog även fram sin plånbok som han överlämnade till oss, efter en stund lugnade han ned sig och följde med utan våld. Intransporterad till Polishuset i Värnamo överlämnades M.L. till förhörsledaren vilken även fick M.L:s mobiltelefon, livrem samt plånbok.

Ingemar Axelsson upplyste i huvudsak: Han var förhörsledare under förhöret med M.L. den 12 augusti 2003. När M.L. fördes till det rum där förhöret skulle hållas medförde polismännen dennes plånbok, livrem och mobiltelefon. Föremålen lades på skrivbordet där de låg kvar under förhöret. Förhöret genomfördes utan svårigheter och efter detta sade M.L., efter att ha tillfrågats om saken, att han ansåg sig ha behandlats på ett korrekt sätt. M.L. tog med sig sina tillhörigheter, vilka inte hade varit föremål för någon tvångsåtgärd.

Polismyndigheten anförde bl.a. följande.

Inför genomförandet av hämtningen till förhör hade Staffan Persson och Rickard Bjärvall informerats om att en grund för beslutet var kollusionsfara bestående i att utredningen skulle försvåras om makarna hade inbördes kontakt före förhören med dem. Persson har uppgivit att M.L., när han underrättades om hämtningsbeslutet, gick avsides för att på mobiltelefonen ringa sin hustru. I syfte att förhindra kontakt mellan makarna valde Staffan Persson, som var förman i polispatrullen, att ta omhand M.L:s telefon. Perssons avsikt har, enligt vad som framkommit, inte varit någon annan än att förhindra samtal mellan makarna. Perssons utsaga har stöd i förhörsledarens, Ingemar Axelsson, berättelse om den fortsatta hanteringen av mobiltelefonen. M.L. fick denna åter i omedelbar anslutning till att förhöret med honom på Värnamo polisstation hade avslutats.

Persson och Bjärvall har haft fog för åtgärden att förhindra att M.L. per telefon kontaktade sin hustru. I det akuta skeendet synes Staffan Persson svårligen ha haft något annat handlingsalternativ än att ta om hand mobiltelefonen för att avvärja kollusionsfaran. Polispatrullen har haft, med iakttagande av behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen, såväl rätt som skyldighet att använda den grad av tvång som varit nödvändig. Huruvida det fortsatta verkställandet av tjänsteåtgärden har motiverat att patrullen hade mobiltelefonen omhand är vanskligt att i efterhand bedöma. Ett förhållande som talade för att inte omedelbart återlämna telefonen var M.L:s reaktion när den fråntogs honom. Hans upprördhet och handlande synes ha motiverat Perssons beslut att under transporten in till Värnamo polishus behålla telefonen och att sedermera överlämna den till förhörsledaren. I vart fall var omhändertagandet av telefonen inte i något led av agerandet att betrakta som ett beslag utan som en åtgärd motiverad av att en beordrad tjänsteåtgärd skulle kunna genomföras.

I ett beslut den 28 februari 2005 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Enligt 23 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken (RB) får den som befinner sig inom en viss väglängd från förhörsplatsen hämtas till förhör utan föregående kallelse om utredningen gäller ett brott på vilket fängelse kan följa och det skäligen kan befaras att han eller hon med anledning av en kallelse genom undanröjande av bevis eller på annat sätt skulle försvåra utredningen (kollusionsfara).

M.L. har bl.a. hävdat att polisen i samband med den aktuella hämtningen utan laglig grund tog hans mobiltelefon i beslag och att han hindrades från att ringa ett telefonsamtal.

Staffan Perssons och Rickard Bjärvalls uppdrag var att verkställa Ann-Christin Carlssons beslut om hämtning av M.L. och dennes hustru. Som framgått var grunden för beslutet att utredningen kunde försvåras om makarna hade inbördes kontakt före förhören. Enligt Staffan Persson uppgav M.L. när de hämtade honom att hustrun var i Finland; när polismännen berättade för M.L. att han skulle förhöras tog han upp sin mobiltelefon och avlägsnade sig ett stycke för att ringa. Eftersom Staffan Persson antog att M.L. skulle ringa hustrun omhändertog han mobiltelefonen. Telefonen återlämnades till M.L. sedan förhöret med honom avslutats.

Jag vill inledningvis nämna att vid polisens verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör får visst tvång användas. Vidare får en misstänkt som hämtas till ett förhör under vissa förutsättningar tvångsvis tas i förvar under den tid han är skyldig att stanna kvar (23 kap. 9 § RB). Som exempel på en sådan situation nämns i förarbetena att det finns risk för att den som skall höras för olämplig kommunikation med någon som också skall förhöras (prop. 1996/97:175 s. 54). För att undvika detta har det dock antagits i de allra flesta fall vara tillräckligt att den som skall höras anmodas att stanna kvar med exempelvis bevakning i öppen lokal (jfr NJA 1993 s. 360 I och II samt nyss nämnda prop. s. 51 f.).

Före mobiltelefonens tid kunde alltså polisen tämligen enkelt hindra en förhörspersons kontakter med omvärlden genom att placera denne i ett rum utan telefon eller ställa personen under bevakning. I dag är situationen emellertid annorlunda. Den rikliga förekomsten av mobiltelefoner innebär en ökad risk att personer, som hämtas till förhör på grund av kollusionsfara, försvårar utredningen genom ett olämpligt telefonsamtal eller sms-meddelande. Visserligen kan detta troligtvis i de flesta fall undvikas på samma sätt som tidigare genom att personen ställs under bevakning. Men mobiltelefonens tillgänglighet ställer onekligen andra krav på bevakningen och problem kan uppkomma t.ex. om en person trots bevakning tar upp telefonen och försöker ringa alternativt i smyg skicka i väg ett sms-meddelande.

I ärendet har fråga uppkommit om polisen vid verkställandet av ett hämtningsbeslut på grund av kollusionsfara har rättsligt stöd för att omhänderta en mobiltelefon.

Jag instämmer i polismyndighetens bedömning att omhändertagandet av M.L:s mobiltelefon inte kan betraktas som ett beslag. Följaktligen skall åtgärden inte heller bedömas utifrån reglerna om beslag i 27 kap. RB utan får i stället snarast ses som ett s.k. tillfälligt omhändertagande av egendom.

Polismyndigheten har ansett att det fanns fog för åtgärden att hindra M.L. från att kontakta hustrun per telefon och att det synes som om Staffan Persson i den akuta situationen inte hade något annat alternativ än att ta om hand mobiltelefonen för att avvärja kollusionsfaran. Polismyndigheten har också ansett att reglerna i 8 § polislagen (1948:387) ger stöd för åtgärden.

Nämnda bestämmelse har följande lydelse.

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

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

Enligt min mening kan ett tillfälligt omhändertagande knappast grundas på denna bestämmelse. Det skydd för rätten till egendom som ges i 2 kap. 18 § regeringsformen är visserligen begränsat. Ett tillfälligt omhändertagande av egendom torde emellertid utgöra en sådan inskränkning i äganderätten som enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen fordrar uttryckligt lagstöd. Inkorporeringen av Europakonventionen med svensk rätt har bl.a. syftat till att medborgaren skall vara berättigad till det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som såväl grundlagen som konventionen ger (prop. 1993/94:117 s. 39). Föreskriften i 8 § andra stycket polislagen bör därför ges den innebörden att ett ingripande enligt bestämmelsens första stycke inte heller kan ske utan annat lagstöd om åtgärden inskränker någon av de i Europakonventionen upptagna fri- och rättigheterna. Exempel på sådant lagstöd är de nyligen införda bestämmelserna i 24 a–24 d §§ polislagen om tillfälligt omhändertagande av egendom för att förhindra trafiknykterhetsbrott. Något lagstöd för tillfälligt omhändertagande av egendom i den nu aktuella situationen finns emellertid inte.

Frågan kan vidare ställas om polisen med stöd av sin s.k. befallningsrätt genom en tillsägelse hade kunnat försöka hindra M.L. från att använda sin mobiltelefon. De grundläggande principer för polisingripanden som läggs fast i 8 § polislagen gäller generellt i polisens verksamhet. JO har tidigare framhållit (se bl.a. JO 2003/04 s. 91) att detta lagrum inte i sig kan åberopas som grund för någon befallningsrätt i polisens brottsutredande verksamhet. Det är i stället så, att polisens befogenheter i denna verksamhet anses ha fått en i princip fullständig och uttömmande reglering i 23–28 kap. RB. En befallning eller annan åtgärd i den brottsutredande verksamheten måste således ha sin grund i någon av de befogenheter som enligt rättegångsbalken tillkommer polisen, t.ex. att som i förevarande fall hämta en person till förhör.

Som framgått var syftet med hämtningsbeslutet att M.L. och dennes hustru inte skulle få tillfälle att försvåra utredningen genom att tala med varandra

innan de hördes. Jag har därför inte någon invändning mot att polisen i ett fall som det nu aktuella genom en tillsägelse försöker hindra en misstänkt person från att kontakta den andre misstänkte. Svårigheter uppkommer emellertid om personen vägrar att lyda en sådan tillsägelse (jfr Berggren, Munck, Polislagen, 4:e uppl. s. 53). Enligt min mening vore det rimligt om polisen i en sådan situation har möjlighet att tillfälligt omhänderta en mobiltelefon. Även om jag således har förståelse för att Staffan Persson omhändertog telefonen kan jag emellertid mot bakgrund av vad jag tidigare sagt inte finna annat än att en sådan åtgärd fordrar lagstöd.

Jag kan dock tänka mig situationer i vilka det är mer tveksamt om polisen genom tillsägelser har rätt att försöka hindra vederbörande från att ringa, t.ex. ett samtal till dennes arbetsplats. Eftersom de polismän som har att verkställa ett hämtningsbeslut oftast inte är insatta i den aktuella brottsutredningen är en sådan bedömning inte heller alldeles enkel att göra. Polismännen kan alltså ha svårt att bedöma vari kollusionsfaran består. Vidare kan problem uppkomma med att exempelvis kontrollera till vem personen ringer eller skickar ett sms-meddelande.

Den ökade användningen av mobiltelefoner i samhället har medfört att polisen på en rad olika områden ställs inför nya frågeställningar vilka tidigare inte har varit aktuella. Enligt min mening visar ärendet att det finns anledning att överväga om lagstiftningen bör ändras så att polisen, för att kunna genomföra vissa åtgärder inom ramen för en brottsutredning, ges möjlighet att under vissa förutsättningar tillfälligt omhänderta egendom. För att fästa Justitiedepartementets uppmärksamhet på frågan överlämnas därför ett exemplar av detta beslut dit.

En åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen

(Dnr 286-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten L.H., som ombud för T.M., klagomål mot vice chefsåklagaren Bengt Landahl vid Åklagarmyndigheten i Göteborg, 3:e åklagarkammaren, med anledning av handläggningen av ett ärende. Han ifrågasatte om Bengt Landahl vid handläggningen hade vidtagit erforderliga utredningsåtgärder med den skyndsamhet som T.M:s intresse av saken föranledde.

Av anmälan framgick bl.a. följande. T.M. var målsägande i en förundersökning om misshandel vilken lades ned av åklagare i juli 2000. Efter begäran om överprövning beslutade överåklagaren i Göteborg i mars 2001 att förundersökningen skulle återupptas och att vissa ytterligare utredningsåtgärder skulle vidtas. Ärendet överlämnades därefter till Bengt Landahl för vidare handläggning. Trots upprepade kontakter med denne, bl.a. genom ett meddelande per fax i november 2001 i vilket särskilt redogjordes för såväl de olä-

genheter som T.M. drabbats av som dennes intresse av att få saken prövad, lämnades inte något besked om den fortsatta handläggningen av förundersökningen.

Utredning

Diarieblad samt handlingar i åklagarkammarens ärende – – – infordrades och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Den 14 maj 1999 inleddes en förundersökning om misshandel. Sedan flera förhör hållits och andra utredningsåtgärder vidtagits beslutade kammaråklagaren Lars-Göran Bratt den 7 juli 2000 att lägga ned förundersökningen, som då gällde grov misshandel alternativt vållande till kroppsskada, med motiveringen att brott inte tillförlitligen kunde styrkas.

Målsäganden T.M. begärde, genom sitt målsägandebiträde L.H., överprövning av det beslutet. Överåklagaren Birgit Thunved beslutade den 15 mars 2001 att förundersökningen skulle återupptas och att vissa närmare angivna utredningsåtgärder skulle vidtas. Hon överlämnade till chefsåklagaren vid 3:e åklagarkammaren, Mats Sällström, att låta handlägga ärendet. Denne överlämnade den 19 mars 2001 ärendet till Bengt Landahl.

Dagen därpå gav Bengt Landahl polisen direktiv i enlighet med överprövningsbeslutet. Direktiven innebar att ett tidigare inhämtat rättsintyg skulle kompletteras. Den 12 april 2001 inkom den begärda kompletteringen med en förfrågan från polisen om ytterligare direktiv. Därefter finns inte dokumenterat att någon åtgärd vidtagits i ärendet från åklagarens sida.

Av diariebladet framgår bl.a. att L.H. i februari 2002 inkom med en skriftlig förfrågan om ärendets handläggning och att såväl han som T.M. i september 2003 inkom med skrivelser i ärendet.

Ärendet remitterades till åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet sedan förundersökningen återupptogs den 15 mars 2001 samt vilka åtgärder som eventuellt hade vidtagits med anledning av L.H:s förfrågningar om ärendets handläggning.

Åklagarmyndigheten (Birgit Thunved) inkom med yttrande till vilket var fogat upplysningar från Bengt Landahl samt från Mats Sällström och chefsåklagaren Niklas Sannerholm (kammarchef på 3:e åklagarkammaren fr.o.m. den 1 januari 2004).

På JO:s begäran inkom därefter kompletterande upplysningar från Bengt Landahl.

Bengt Landahl anförde bl.a. följande.

Samtidigt som detta ärende utreddes handlade jag sedan slutet av 2000 ett större ärende vilket på grund av jäv hade överflyttats från åklagarmyndigheten i Helsingborg. I det ärendet, som var föremål för stort medialt intresse och i vilket förekom bl.a. en riksdagsledamot, fanns åtskilliga svåra juridiska frågeställningar, bl.a. rörande tvångsmedelshanteringen. Det ärendet ledde bl.a. till att riksåklagaren övertog förundersökningsledarskapet i den nämnda delen medan den övriga utredningen blev kvar hos mig. Den fortsatta handläggningen av detta ärende ledde så småningom till att ett omfattande förundersökningsprotokoll färdigställdes på sensommaren 2002 och att åtal väcktes i december samma år. Huvudförhandling i det målet genomfördes i Helsing-

borg slutligen – efter övervinnande av oändliga svårigheter på förberedelsestadiet – under fyra veckor i oktober–november 2003. Till andra svårigheter i denna process kom att förhörsledaren, som var den som hade den överlägset bästa inblicken i utredningsmaterialet, avled en dryg månad före förhandlingen. Dom har ännu inte fallit i det målet på grund av exceptionella förhållanden i personaliadelen.

När jag på måndagen efter midsommar 2001 återkom i tjänst efter en tidig semester utomlands hade min ”arbetsvardag” förändrats rejält. Jag hade att hantera – utöver det ovan angivna stora målet – inledningsvis tre mål med sammanlagt nio personer häktade för våldsamt upplopp i samband med EU-toppmötet. Dessa ”uppploppsmål” kom sedan att prägla min yrkesmässiga vardag under hela hösten med en kulmen i samband med den mediala uthängningen i Uppdrag Granskning och påståendena om ”manipulerad bildbevisning”. Som jag nu minns det hade jag inte någon hel eller partiell befrielse från annan lottning under den aktuella tiden.

Under denna tid, som var påfrestande på det sätt jag beskrivit, uppkom vissa balanser på min tjänst. Jag ökade min arbetsinsats men trots detta hade jag en känsla av att antalet ärenden som jag inte hann att handlägga på ett önskvärt sätt hela tiden ökade. Jag har inte påtalat detta för kammarchefen utan ständigt hoppats att jag skulle få tid att ”ta tag” i de ärenden som påkallade beslut (varav det nu aktuella var ett). Såväl skrivelser från målsägandebiträdet med påstötningar som telefonsamtal från målsäganden har hållit mig medveten om att ärendet borde prioriteras. Trots detta har ärendet blivit liggande i avvaktan på beslut.

Jag var tidigt klar över att det var ytterligt svårt att få fram tillräckligt underlag för ett åtal. Jag hoppades emellertid på att någon ny infallsvinkel skulle framkomma. De angivna svårigheterna innebar inte automatiskt att det därmed var ett enkelt beslut att lägga ned förundersökningen på nytt. Detta har säkert bidragit till att jag inte fått eller tagit mig den tid jag ansåg krävas för att avsluta ärendet.

Beslut att lägga ned förundersökningen fattades den 22 mars 2004.

Beträffande L.H:s och T.M:s förfrågningar om ärendets handläggning upplyste Bengt Landahl sammanfattningsvis följande. Han har talat med T.M. på telefon vid några tillfällen. Vid åtminstone ett av dessa samtal redogjorde denne ganska ingående för sitt hälsotillstånd. Bengt Landahls intryck var att det var försäkringsbolagets handläggning som bekymrade T.M. mest. T.M. har vid något tillfälle lämnat meddelande på telefonsvararen och bett att få bli kontaktad. Bengt Landahl minns inte huruvida han därefter ringt upp utan att komma i kontakt med T.M. eller om han avstod från att ringa då han inte hade något nytt att berätta. Han har inte haft någon muntlig kontakt i ärendet med L.H. Det framgår inte av diariet att han skriftligen har meddelat sig med T.M. eller L.H., och såvitt han minns har det inte skett.

Mats Sällström anförde bl.a. följande.

Jag tillträdde som kammarchef på 3:e åklagarkammaren den 15 mars 2001. Det bör således ha varit en av mina första åtgärder på kammaren att tilldela Landahl det aktuella överprövningsärendet. Jag hade för övrigt som huvudregel att lotta ett återremitterat överprövningsärende på en annan åklagare än den som tagit det överprövade beslutet.

Våren 2001 hade kammaren två allvarliga problem. Produktionsutvecklingen var negativ (antalet inkommande ärenden översteg antalet avslutade ärenden) och genomströmningstiden för ett färdigt förundersökningsprotokoll var oacceptabelt lång (antal dagar innan beslut i åtalsfrågan togs).

I mitt ledarskap har jag lagt mycket tid på att fördela kammarens arbetsmängd efter vars och ens förmåga och arbetssituation.

För att få en överblick över kammarens arbetssituation införde jag tidigt ett datorbaserat mätsystem. Detta system – i vilket alla medarbetare hade en inblick – var ett komplement till den dagliga kontakten med åklagarna.

Varje åklagare fick således månadsvis till mig redovisa

- antalet färdiga förundersökningsprotokoll och primärrapporter
- antalet ärenden i vilka polisen begärde en åtgärd av åklagaren (exempelvis direktiv)
- antalet ärenden för utredning hos polisen i vilka åklagaren var förundersökningsledare
- det äldsta färdiga förundersökningsprotokollet

De två första uppgifterna informerade mig om arbetsmängden på åklagarens skrivbord (den s.k. skrivbordsbalansen).

Informationen gav mig en möjlighet att ex officio ge lättnader till de åklagare som plötsligt blev arbetstyngda. En sådan lättnad kunde ges genom reducerad lottning eller lottningsstopp. Vidare kunde lättnaden bestå i att jag lottade om ärenden mellan åklagare eller lät någon slippa ta huvudförhandlingar någon vecka.

Samtliga åklagare har emellanåt haft lättnader när det gäller huvudförhandlingar.

Det hände också att åklagare bad mig om lättnad med hänvisning till att de plötsligt blivit arbetstyngda. Landahl tillhör de åklagare som emellanåt var arbetstyngda och bad om lättnad.

Innan jag berör dessa tillfällen vill jag dock nämna följande. När det gäller ärenden relaterade till EU-toppmötet är inte Landahl ensam om att ha handlagt sådana ärenden. Kammarens två specialiståklagare var också mycket upptagna med sådana ärenden under sommaren och hösten 2001. Jag själv hade arbetsuppgifter kopplade till EU-toppmötet under tiden maj–augusti 2001. Detta förde i sin tur med sig att kammarens övriga åklagare fick sköta det vardagliga arbetet. Under sommaren och hösten 2001 var kammarens samtliga åklagare liksom kammarens administratörer mycket hårt arbetstyngda. Detta framkom också i medarbetarsamtal i slutet av verksamhetsåret.

Landahl övertog på grund av jäv ett mål från Åklagarmyndigheten i Malmö (se Landahls upplysningar). Detta mål har – av skäl som Landahl har berört – krävt mycket tid och Landahl har enligt min mening drivit målet på ett mycket engagerat sätt. Han har bett mig om lättnad med hänvisning till arbetet med detta mål.

Vid en granskning av lottningstablåerna för 2002 och 2003 kan jag konstatera att Landahl haft lättnader i form av reducerad lottning eller lottningsstopp i december 2002 och i september och oktober 2003. Det sammanfaller med att han tog beslut i åtalsfrågan och med inläsning av målet inför huvudförhandlingen.

Det nu aktuella ärendet

Landahl har inte i någon del berört den efterföljande handläggningen av överprövningsärendet i sina kontakter med mig.

Jag hade inte någon särskild rutin för att följa upp handläggningen av ett återremitterat överprövningsärende. I några fall har åklagaren kommit till mig och redovisat den kompletterande utredningen innan beslut och i några fall har åklagaren bett om råd i juridiska eller andra frågor.

Ärendet rör våldsbrott, har varit föremål för en överprövning och har dessutom tillhört Landahls ”skrivbordsbalans”. Ärendet borde därför ha prioriterats. Vid en granskning av ärendet gör jag bedömningen att det förvisso torde ha åtgått en tid av ostördhet för att slutligen kunna ta beslut i ärendet. Ärendet

är emellertid inte av sådan art och omfattning att det motiverat den långa handläggningstiden.

Jag beklagar att jag inte upptäckt ärendet inom ramarna för mitt arbete med att följa kammarens arbetsmängd och dess genomströmningstider.

Av de upplysningar som Niklas Sannerholm lämnade framgår att L.H. vid sammanlagt tre tillfällen, i november 2001, februari 2002 och september 2003 skrivit till Bengt Landahl med begäran om att denne skulle fatta beslut i ärendet samt att T.M., i september 2003, framställde en liknande begäran. Vidare framgår att Niklas Sannerholm infört en ny rutin för bevakning av oavslutade ärenden.

Birgit Thunved anförde i huvudsak följande.

L.H. samt målsäganden i ärendet har vid upprepade tillfällen såväl muntligen som skriftligen under 2001–2003 vänt sig till Landahl med påstötningar om att denne skulle fatta beslut i ärendet. Först efter det att Landahl fått kännedom om JO-anmälan har han 2004-03-22 fattat beslut i ärendet innebärande att förundersökningen skulle nedläggas.

Det skall anmärkas att inga åtgärder vidtagits i ärendet efter det att kompletteringen redovisades till Landahl 2001-04-11.

Av Landahl redovisade förhållanden är inte sådana att de kan förklara det dröjsmål som förekommit i ärendets handläggning. Om Landahl trots återupprepade förfrågningar inte ansett sig att ha tid att handlägga ärendet, hade det ankommit på honom att underrätta kammarchefen. Det är anmärkningsvärt att han inte gjort detta. Det finns anledning att kritisera Landahl för vad som förekommit.

Efter det att Sannerholm lämnat sitt yttrande i ärendet har han inkommit med följande kompletterande upplysningar till mig. Landahl har nu under tre veckor varit befriad från all lottning/gratislottning samt förhandlingar för att handlägga ett antal äldre ärenden i balans. Ärendena är nu avslutade. Detta i förening med det uppföljningssystem som Sannerholm beskrivit i sitt yttrande bör förhindra en upprepning av det slag som nu förevarit.

I ett beslut den 29 oktober 2004 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Förundersökningen gällde en misshandel som ägde rum i maj 1999. Innan förundersökningen lades ned i juli 2000 hade relativt omfattande utredningsåtgärder vidtagits.

Min granskning av den aktuella förundersökningen avser tiden efter Birgit Thunveds beslut den 15 mars 2001 att återuppta förundersökningen.

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

Bengt Landahl har, sedan den 19 mars 2001, varit förundersökningsledare i ärendet och har därmed varit ansvarig för förundersökningen. Förundersökningsledaren skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948]).

Utredningen har visat att sedan april 2001, när polisen redovisade viss komplettering till Bengt Landahl, har det inte vidtagits någon åtgärd i ärendet

förrän den 22 mars 2004 då förundersökningen lades ned. Det har vidare framkommit att T.M. och L.H. såväl skriftligen som vid något tillfälle muntligen på en telefonsvarare gjort förfrågningar om ärendet samt att dessa inte har föranlett någon annan åtgärd från Bengt Landahls sida än att han möjligen, och i så fall utan framgång, sökt kontakt med målsäganden på telefon.

Bengt Landahl har beskrivit sin ansträngda arbetssituation under den aktuella tiden och Mats Sällström har bekräftat att arbetsbelastningen på åklagarkammaren då var stor.

Även med hänsyn tagen till den situation som rådde på åklagarkammaren är det min uppfattning att det dröjsmål som förekommit i ärendet är helt oacceptabelt. Det är vidare i hög grad anmärkningsvärt att Bengt Landahl inte hörde av sig till målsäganden eller dennes ombud med anledning av de förfrågningar som gjordes, särskilt som han rimligen måste ha insett att målsäganden hade ett betydande intresse i saken.

Bengt Landahl borde självfallet, som Birgit Thunved också har ansett, ha vänt sig till åklagarkammarens chef och upplyst denne om att hans arbetssituation var sådan att han inte kunde handlägga ärendet på erforderligt sätt.

Bengt Landahl förtjänar mycket allvarlig kritik för sin bristande handläggning av ärendet och det är med viss tvekan som jag har beslutat att inte gå vidare i saken.

Mats Sällström har upplyst att Bengt Landahl, i sina kontakter med honom, inte berörde handläggningen av det aktuella ärendet och ingenting tyder på att han från målsägandens sida gjordes uppmärksam på att beslut inte hade fattats i ärendet. Han har beskrivit de rutiner han tillämpade för att följa upp oavslutade ärenden. Rutinerna till trots uppmärksammades inte detta ärende, vilket tyder på att uppföljningarna var otillräckliga. Mats Sällström hade, i egenskap av chef för åklagarkammaren, det övergripande ansvaret för verksamheten och till uppgift att planera, leda och fördela arbetet vid kammaren. Han kan därför inte undgå kritik för att ärendet under alltför lång tid kom att ligga utan åtgärd.

Niklas Sannerholm har upplyst att man på åklagarkammaren, bl.a. mot bakgrund av det aktuella ärendet, har infört en rutin för bevakning av äldre, inte slutredovisade, ärenden. Denna innebär i huvudsak att kammarens åklagare vid fyra tillfällen per år till honom redovisar vilka ärenden på roteln som är äldre än sex månader samt när senaste åtgärden vidtogs av åklagaren i respektive ärende. Rutinen har vidtagits som en åtgärd för att undvika liknande händelser i framtiden.

Avslutningsvis vill jag nämna att det under utredningen har framkommit att ett av de faxmeddelanden som L.H. skrev till Bengt Landahl och som finns i åklagarkammarens akt i ärendet inte har diarieförts, vilket naturligtvis borde ha skett när handlingen inkom i november 2001.

Långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år

(Dnr 1092-2004)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 11 mars 2004, framförde L.B. kritik bl.a. mot Polismyndigheten i Skåne med anledning av att handläggningen av en polisanmälan om barnmisshandel som gjordes den 16 juli 2003 ännu inte var avslutad.

Utredning

Handlingar i polismyndighetens och i Åklagarmyndighetens i Malmö, åklagarkammaren i Kristianstad, ärenden infordrades. Av dessa framkom bl.a. följande. Den 22 juli 2003 kom en anmälan om misshandel av ett barn, fött 1991, in till polismyndigheten från socialförvaltningen i Hässleholms kommun. Enligt polisanmälan hade barnet berättat bl.a. att hon var rädd för sin pappa och att hon blir slagen och inlåst hemma. Pappan hade också sagt att han skulle döda henne. Den 30 juli 2003 inledde polismyndigheten förundersökning och samma dag antecknades en person som skäligen misstänkt i det s.k. RAR-systemet. Förundersökningen övertogs därefter av kammaråklagaren Christer Almfeldt, åklagarkammaren i Kristianstad. Den 11 november 2003 hölls ett videobandsförhör med målsäganden och i december 2003 hölls två vittnesförhör.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet. Polismyndigheten (länspolismästaren Anders Danielsson) anförde följande.

Upplysningar

Ärendet handläggs vid brottsroteln, enheten för familjerelaterat våld, i Polisområde Nordöstra Skåne. Ärendet är initierat av socialförvaltningen i Hässleholms kommun, som den 22 juli 2003 anmälde en misstanke om barnmisshandel i en familj i Tyringe, Hässleholms kommun. Det framgår av skrivelsen att det berörda barnet har omhändertagits för tillfällig placering i fosterhem. Anmälan blev upprättad i RAR-systemet den 29 juli 2003. Förundersökning inleddes påföljande dag efter beslut av polismyndigheten. Som målsägande angavs A.K. och som misstänkt hennes far S.K.

Förundersökningsledare är sedan den 25 augusti 2003 kammaråklagaren Christer Almfeldt, åklagarkammaren i Kristianstad. Kriminalinspektören Susanne Freij har sedan den 22 augusti 2003 fungerat som handläggande utredningsman.

Susanne Freij och hennes medarbetare var till mitten av september 2003 upptagna av en mycket omfattande utredning rörande misstänkta våldtäkter. Omedelbart därefter fick enheten ta sig an ett ärende med två frihetsberövade misstänkta, varav den ene inte fyllt 18 år. Utredningsarbetet rörande A.K. påbörjades i praktiken i början av oktober 2003.

För att bedöma handläggningen av ärendet har polismyndigheten med anledning av JO:s utredning haft kontakt med förundersökningsledaren. Denne bedömer ärendet som mycket komplicerat. Det bör framhållas att såväl åklagare som polis sedan oktober 2003 har arbetat aktivt med ärendet. Polismyn-

digheten vill i det sammanhanget hänvisa till det underlag i form av en ärendehistorik som JO redan har inhämtat i ärendet.

Det bör också nämnas att det den 9 februari 2004 upprättades en anmälan även beträffande A.K:s yngre syster som alltså även hon är målsägande. Även systern är omhändertagen för tillfällig fosterhemsplacering. De två anmälningarna handläggs givetvis gemensamt.

Tillämpliga bestämmelser

Förundersökningen skall enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken bedrivas så skyndsamt omständigheterna medger.

Förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år skall enligt 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) bedrivas särskilt skyndsamt om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Förundersökningen skall vara avslutad och beslut i åtalsfrågan fattat så snart det kan ske och inom tre månader från den tidpunkt någon är skäligen misstänkt för brottet. Tidsfristen får endast överskridas om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Förhör med någon som är under 18 år bör enligt 18 § förundersökningskungörelsen hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften.

Yttrande

Den aktuella typen av ärenden fordrar erfarenhetsmässigt, av andra skäl än resursmässiga, en relativt lång handläggningstid. Aktörerna är många och handläggning i form av förhör med barn bör enligt förundersökningskungörelsen ske med användande av särskilt kompetent personal.

Den tidsgräns som följer av 2 a § förundersökningskungörelsen har inte kunnat uppfyllas. Den längre utredningstiden kan enligt polismyndigheten dock, i enlighet med bestämmelserna i förundersökningskungörelsen, motiveras med utredningens beskaffenhet. Det förhållandet att även A.K:s yngre syster numer är målsägande i ärendet gör naturligtvis handläggningen än mer komplicerad.

Det bör därtill framhållas att förundersökningen inte leds av polismyndigheten. I det aktuella fallet har utredningsåtgärder vidtagits i enlighet med förundersökningsledarens direktiv. Enligt dennes uppfattning har polismyndigheten genomfört utredningsåtgärderna på ett tillfredsställande sätt med hänsyn till omständigheterna, och han har själv ingen kritik att anföra mot polismyndighetens handläggning.

För en närmare bedömning av de vidare åtgärder som skall vidtas i ärendet och när eventuellt beslut i åtalsfrågan kan fattas får hänvisas till förundersökningsledaren.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten i Malmö för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet och därvid skulle särskilt anges av vilken anledning tidsfristen i 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK) överskridits.

Åklagarmyndigheten (vice överåklagaren Gunnar Adell) kom in med ett yttrande jämte upplysningar från kammaråklagaren Christer Almfeldt och yttrande från chefsåklagaren Pär Andersson (här utelämnade). Åklagarmyndigheten anförde bl.a. följande.

Upplysningar

Av handlingarna framgår att anmälan avseende misstänkt barnmisshandel upprättades av polisen den 29 juli 2003 och att kammaråklagaren Christer Almfeldt inträdde som förundersökningsledare den 11 september 2003. Av polisens handläggningsanteckningar synes vidare framgå att förundersökningsåtgärder i praktiken aktivt inleddes under senare delen av oktober 2004. I början av november 2003 ansökte åklagaren vid domstol om förordnande av särskild företrädare för målsäganden, varom beslut inkom den 10 november 2003.

Målsäganden hördes den 10 november 2003 i ett omfattande videoförhör. Under slutet av november bestämdes tidpunkt för förhör med två vittnen, vilka förhör därefter ägde rum den 5 och 8 december.

Nya anmälningar avseende den misstänkte med såväl samma som annan målsägande inkom den 13 januari resp. den 10 februari 2004. Därefter har vad gäller anmälan – – – hållits ytterligare förhör med ytterligare fyra vittnen den 22 april, 6 maj och 13 maj 2004. I de senare tillkommande anmälningarna har såvitt handlingarna utvisar målsägandeförhör hållits den 22 april 2004, ett vittnesförhör samma dag samt ett den 13 maj 2004.

Ärendet har hittills inte avslutats med beslut.

Yttrande

Inledningsvis kan noteras att den misstänkte angivits som skäligen misstänkt i den av polisen upprättade anmälan liksom i åklagarkammarens diarium. De föreliggande handlingarna ger dock anledning till en reflexion om skälig misstanke förelegat mot den utpekade gärningsmannen då åklagaren inträdde som förundersökningsledare eller om tidpunkten möjligen varit en annan. Det förhållandet att den misstänkte inte delgivits misstanke eller hörts skulle kunna tyda på att förundersökningsledaren inte ansett att skälig misstanke förelåg och de lämnade upplysningarna avseende utredningsläget i februari 2004 skulle kunna tala i samma riktning. Då anmodan till åklagarmyndigheten om yttrande emellertid uttryckligen anger att fristen överskridits utgår jag från denna bedömning.

Som framgår såväl av brottmålsakten som av Christer Almfeldts upplysningar är det aktuella ärendet av svårbedömd beskaffenhet även med beaktande av att utredningar om misshandel av barn generellt ofta innefattar svårigheter av skilda slag. Det är åklagarmyndighetens uppfattning att tre huvudsakliga faktorer medverkat till den tidsutdräkt som nu sätts i fråga mot bakgrunden av reglerna i 2 a § förundersökningskungörelsen.

Som framgår av Polismyndighetens i Skåne yttrande 2004-05-03 har kompetent utredningspersonal med hänsyn till andra högprioriterade uppgifter inte kunnat ställas till förfogande förrän i oktober 2003. Detta bekräftas av polisens handläggningsanteckningar av vilka framgår att det aktiva arbetet i utredningen kunnat ta sin början i slutet av oktober. Det första förhöret har kommit till stånd den 10 november 2003.

Av Christer Almfeldts upplysningar framgår vidare att betydande svårigheter förelåg i utredningen genom att barnets anhöriga ställt sig negativa till utredningen. Den språk- och kulturmiljö i vilken det misstänkta brottet skett torde ha medfört ytterligare svårigheter att bedriva en snabb utredning.

Slutligen har det förhållandet att flera nya anmälningar tillkommit för förundersökningsledaren medfört att den ursprungliga utredningen kommit i ett nytt ljus, som han själv uttalat, ”man kan något tillspetsat säga, att utredningen fick börja om från början”.

Den i 2 a § förundersökningskungörelsen angivna tidsfristen får endast överskridas om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Det förhållandet att kvalificerad utredningspersonal inte omedelbart kunnat ställas till förfogande torde i normalfallet inte ensamt utgöra ett förhållande som kan godtas som skäl för överskridande av tidsfristen, även om det ofta kan bidra till att så sker. Utredningssituationen har emellertid, som angivits ovan, varit påtagligt komplicerad och bevismässigt svårbedömd, dels i viss mån på grund av svårigheterna att nå en objektiv och rättvisande bild av vad som kan ha skett, dels därefter på grund av de nya anmälningarna. Förundersökningsledaren har redan dessförinnan kunnat välja – dock sannolikt inte utan att ådra sig kritik från anmälaren – att lägga ned förundersökningen i den första delen, men har i stället valt att fortsätta förundersökningen i dess helhet.

Sammanfattande synpunkter

Myndigheten delar Christer Almfeldts i dennes yttrande redovisade uppfattning att ansvarsfrågan i ärendet är synnerligen svårbedömd. Förundersökningsledarens arbete har enligt honom själv – vilket myndigheten saknar varje skäl att ifrågasätta – motiverats av hans ambition att uttömma alla rimliga möjligheter att få utredningen till en sådan punkt att ett objektivt riktigt beslut kunnat grundas. Med de förhållanden som föreligger anser myndigheten att utredningens beskaffenhet men främst andra särskilda omständigheter ger utrymme för ett överskridande av tidsfristen. Jag vill slutligen särskilt framhålla att när det gäller misstanke om brott mot barn det – särskilt vid inhämtande och värdering av bevisning – bör finnas utrymme för olika bedömningar från en förundersökningsledares sida. I det föreliggande fallet är det således myndighetens uppfattning att förhållandena varit sådana att de särskilt angivna undantagen i 2 a § förundersökningskungörelsen kan anses vara för handen.

I ett beslut den 26 november 2004 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Ett beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagare. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagare, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken, RB).

I Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret (FAP 403-5), nämns som ett exempel på sådana särskilda omständigheter som gör det motiverat att åklagaren leder förundersökningen att det är fråga om ett brott där barn skall höras under förundersökningen. Med hänvisning till de allmänna råden har Åklagarmyndigheten i Malmö och Polismyndigheten i Skåne träffat en lokal överenskommelse avseende ledning av förundersökning i brottmål. Av denna följer bl.a. att polismyndigheten i de i FAP 403-5 särskilt angivna fallen snarast bör överlämna ärendet till åklagare.

Av 23 kap. 4 § andra stycket RB framgår att en förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger.

När det, som i förevarande fall, är fråga om en förundersökning i vilken målsäganden är under 18 år ställs det i 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK) upp ett särskilt krav på skyndsamhet. Enligt bestämmelsen

skall en förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år bedrivas särskilt skyndsamt, om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse mer än sex månader. Förundersökningen skall vara avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan så snart det kan ske och inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Tidsfristen får överskridas endast om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Bestämmelsen ger således utrymme för att i undantagsfall överskrida den föreskrivna tremånadersfristen. I fråga om när ett sådant överskridande får ske kan sägas följande. Regeln i 2 a § FUK kom till efter ett ursprungligt förslag från Kommittén mot barnmisshandel som i sitt delbetänkande Barnmisshandel (SOU 2000:42) föreslog att det skulle införas en sådan bestämmelse i rättegångsbalken. Den efterföljande beredningen i Justitiedepartementet ledde emellertid till att regeln i stället togs in i förundersökningskungörelsen. I det nämnda betänkandet redovisades skälen för att införa tidsfristen, och som exempel på när denna fick överskridas anfördes att utredningen är omfattande eller att många barnförhör behöver hållas; särskilt när mindre barn skall förhöras kan det ta lång tid och krävas många förhör innan barnet känner sig tillräckligt tryggt för att börja berätta. Personalbrist eller förekomsten av ett stort antal ärenden av förturskaraktär utgör inte skäl för att överskrida tidsfristen (se s. 85 f. och s. 91).

Jag kan för min del instämma i vad Kommittén mot barnmisshandel anfört i fråga om möjligheterna att överskrida tremånadersfristen. Undantag från en i författning given föreskrift om att ett ärende av visst slag skall handläggas inom viss tid bör principiellt endast kunna göras av skäl som är hänförliga till omständigheterna i det enskilda ärendet. Det innebär att t.ex. organisatoriska svårigheter eller bristande resurser inte utgör godtagbara skäl för att överskrida den tid inom vilken förundersökningen skall vara avslutad och beslut i åtalsfrågan fattat.

Enligt 1 a § andra stycket FUK har undersökningsledaren ansvar för förundersökningen i dess helhet. Förundersökningsledaren skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara.

I det nu aktuella fallet inledde polismyndigheten förundersökning om misshandel den 30 juli 2003 och samma dag antecknades en person som skäligen misstänkt. Målsäganden var vid denna tidpunkt 12 år. Enligt polismyndigheten inträdde kammaråklagaren Christer Almfeldt som förundersökningsledare den 25 augusti 2003; av polismyndighetens register framgår att ärendet överfördes till åklagare den 22 augusti 2003 och att Christer Almfeldt övertog förundersökningen tre dagar senare. Åklagarmyndigheten har emellertid uppgett att så skedde först den 11 september 2003 men såvitt framgår av myndighetens diarieblad lottades ärendet på åklagare redan den 22 augusti 2003. Christer Almfeldt har under utredningen hos JO beretts tillfälle att undersöka hur det rätteligen förhåller sig i denna fråga men han har inte lyckats sprida något ytterligare ljus över saken; hans uppfattning är dock att den 11 september 2003 är den dag då anmälan inkomststämplades hos åklagarkammaren.

Det är givetvis otillfredsställande att det i efterhand förekommer så skilda uppgifter i frågan. Det mesta talar dock enligt min uppfattning för att Christer Almfeldt inträdde som förundersökningsledare redan i slutet av augusti 2003. Polismyndigheten borde i vart fall – i enlighet med vad som sägs i fördelningscirkuläret och den därtill anknytande lokala överenskommelsen – omedelbart ha överlämnat ärendet till åklagaren.

Förundersökningar om barnmisshandel skall, som framgått, bedrivas särskilt skyndsamt. Utredningsarbetet i ärendet inleddes emellertid i praktiken inte förrän i oktober 2003 och det första förhöret hölls först den 11 november 2003, dvs. nästan tre och en halv månad efter det att en person antecknades som skäligen misstänkt för brottet. Förundersökningen var ännu i maj 2004 inte avslutad.

Som förklaring till den långa handläggningstiden har polismyndigheten hänvisat till att ärendet varit mycket komplicerat och att denna typ av ärenden erfarenhetsmässigt fordrar, av andra skäl än resursmässiga, en relativt lång handläggningstid. Polismyndigheten har därvid bl.a. framhållit att enligt 18 § FUK förhör med barn bör hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften. Enligt myndighetens remissvar var handläggaren, kriminalinspektören Susanne Freij, som tilldelades ärendet den 22 augusti 2003, fram till i mitten av september 2003 upptagen av en annan utredning. Vidare har framhållits att ärendet blivit mer komplicerat sedan det i februari 2004 upprättats en anmälan beträffande målsägandens yngre syster och att dessa ärenden nu handläggs gemensamt. Enligt polismyndigheten kan den längre handläggningstiden således motiveras med hänsyn till utredningens beskaffenhet.

Åklagarmyndigheten har å sin sida angett att utredningssituationen varit påtagligt komplicerad och bevismässigt svårbedömd och att det av den anledningen funnits skäl att överskrida tidsgränsen på tre månader.

Mot bakgrund av att åklagarmyndigheten i sitt yttrande också behandlat frågan om huruvida den utpekade gärningsmannen verkligen var att anse som skäligen misstänkt då åklagaren inträdde som förundersökningsledare, vill jag endast framhålla att för det fall åklagaren ansåg att så inte var fallet borde han givetvis ha sett till att personen avfördes som skäligen misstänkt i utredningen.

Under senare år har JO i ett stort antal ärenden haft anledning att kritisera både polis och åklagare för långsam handläggning av brottsutredningar. Jag är därför väl medveten om att arbetssituationen inom polis- och åklagarväsendena av olika skäl är ansträngd och att man måste prioritera vissa ärenden framför andra. Som sagts ovan innebär emellertid det förhållandet att det vid ett visst tillfälle råder brist på utredningspersonal eller att andra uppgifter anses böra ges företräde inte att tidsfristen får överskridas. Jag kan däremot ha förståelse för att fristen överskrids om utredningssituationen är mycket komplicerad och svårbedömd samt om ärendet bör handläggas gemensamt med andra senare inkomna ärenden. Det är emellertid enligt min mening helt oacceptabelt att det dröjde drygt två månader innan utredningen i praktiken påbörjades och nästan tre och en halv månad innan det första förhöret hölls. Inte heller därefter synes utredningen ha bedrivits med erforderlig skyndsamhet. Jag vill också betona att i de fall som en i lag eller annan författning fast-

lagd tidsfrist gäller för handläggningen av ett ärende måste man ställa särskilt stora krav på aktivitet från förundersökningsledarens sida. Både polismyndigheten och Christer Almfeldt förtjänar alltså kritik för handläggningen av ärendet.

En granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare

(Dnr 2169-2004)

I ett beslut den 22 mars 2005 anförde *chefsJO Melin* följande.

1 JO:s KRITIK I SAMMANFATTNING

Min granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av regeringens beslut om avvisning av två egyptiska medborgare, Agiza och El Zary, den 18 december 2001 visar att Säkerhetspolisens handläggning av ärendet varit behäftad med allvarliga brister. Jag har därför funnit anledning att rikta synnerligen allvarlig kritik mot Säkerhetspolisen. Kritiken kan sammanfattas på följande sätt.

- Överlämnande av myndighetsutövning

Säkerhetspolisen förlorade redan på Bromma flygplats kontrollen över verkställigheten och gav därmed amerikanska tjänstemän fria händer att vidta myndighetsåtgärder på svenskt territorium. Ett sådant överlämnande av svensk myndighetsutövning till utländska tjänstemän är inte förenligt med svensk lag.

- Förnedrande behandling

Verkställigheten genomfördes på ett inhumant och därmed oacceptabelt sätt. Det sätt på vilket Agiza och El Zary behandlades är främmande för svenskt polisarbete och kan inte tolereras. De åtgärder som vidtogs mot de båda männen var i vissa fall olagliga och måste sammantagna karakteriseras som förnedrande. Det kan ifrågasättas om inte verkställigheten genomfördes på ett sätt som utgjorde en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen. Säkerhetspolisen borde ha ingripit mot den inhumana behandlingen.

- Passivitet

Säkerhetspolisens hantering av ärendet präglades av en genomgående passivitet – från det att erbjudandet om att få använda ett amerikanskt flygplan togs emot till dess att verkställigheten avslutades. Som exempel kan nämnas att Säkerhetspolisen underlät att begära besked om vad det amerikanska kravet på att få genomföra en säkerhetskontroll innebar.

- Bristfällig organisation

Det saknades en utpekad insatschef på Bromma flygplats. De närvarande säkerhetspoliserna hade samtliga en relativt underordnad tjänsteställning.

Ingen av dem upplevde sig vara ytterst ansvarig för verkställigheten. De uppvisade också en påtaglig undfallenhet inför de amerikanska tjänstemännen.

2 BAKGRUND OCH UTREDNING

2.1 Inledning

Under våren 2001 påbörjade Säkerhetspolisen (SÄPO) ett ärende rörande två egyptiska medborgare, Agiza och El Zary. Säkerhetspolisen bedrev därefter under ett halvt års tid visst spanings- och utredningsarbete beträffande de båda männen. Samtidigt handlades vid Migrationsverket ansökningar om asyl från Agiza och El Zary. Migrationsverket ansåg emellertid att ärendet var av den arten att det borde avgöras av regeringen. Ärendet överlämnades därför under hösten 2001 till Regeringskansliet för fortsatt handläggning.

Den 18 december 2001 beslutade regeringen att avslå Agizas och El Zarys ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd och att de båda männen skulle avvisas. Vidare beslutades att avvisningarna skulle verkställas omgående av Säkerhetspolisen och att verkställigheten skulle ske till Egypten. I besluten angavs bl.a. att Agiza och El Zary haft ledande ställningar i en organisation som gjort sig skyldig till terrorhandlingar och att de kunde anses som ansvariga för den aktuella organisationens handlingar. Redan samma dag omhändertogs Agiza och El Zary och fördes till Bromma flygplats för vidare transport till Kairo med ett amerikanskt flygplan. Ombord på planet fanns, förutom svenska och egyptiska tjänstemän, också amerikansk bevakningspersonal. Innan planet lämnade flygplatsen utförde de amerikanska tjänstemännen en säkerhetskontroll av Agiza och El Zary inne på flygplatsens polisstation. Vid denna kontroll kom olika vålds- och tvångsåtgärder till användning.

Sedan TV 4 i programmet Kalla Fakta skildrat avvisningen beslutade jag den 25 maj 2004 att ta upp saken till utredning som ett initiativärende.

2.2 JO:s granskning och åklagares prövning av ärendet m.m.

2.2.1 Omfattningen av JO:s granskning

I lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän finns bestämmelser om omfattningen av och gränserna för JO:s tillsyn. Av lagen följer bl.a. att statliga myndigheter och tjänstemän och andra befattningshavare vid sådana myndigheter står under JO:s tillsyn medan regeringen eller statsråd inte omfattas av tillsynen. Det kan också nämnas att JO:s tillsyn endast omfattar svenska myndigheter.

Jag har i detta ärende granskat hur Säkerhetspolisen verkställt regeringens beslut om avvisning. Utredningen har således inriktats på att klarlägga vad som inträffade på Bromma flygplats och på vilket sätt avvisningen av de båda egyptierna genomfördes. Centrala delar i utredningen är Säkerhetspolisens handlande i samband med att utländska tjänstemän vidtog myndighetsåtgärder på svenskt territorium och den vålds- och tvångsmedelsanvändning som förekom. Säkerhetspolisens spanings- och utredningsarbete månaderna före avvisningen kommer jag däremot inte att beröra närmare.

Med hänsyn till gränserna för JO:s tillsyn omfattar granskningen alltså inte regeringens avvisningsbeslut och därmed inte heller underlaget för detta. Följaktligen görs inte några uttalanden i fråga om misstankarna mot Agiza och El Zary. Av samma skäl berörs inte frågan om verkställighet av avvisningen var möjlig med hänsyn till bestämmelserna i 8 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) och Sveriges konventionsåtaganden och således inte heller frågan om värdet av den egyptiska s.k. garantin. Vidare omfattar granskningen inte regeringens åtgärder för att följa upp de åtaganden som gjordes i garantin eller regeringens yttranden till internationella granskningsorgan.

Regeringens handläggning av avvisningen av Agiza och El Zary är föremål för konstitutionsutskottets granskning.

2.2.2 Åklagares prövning av ärendet

Den aktuella händelsen anmäldes av en enskild person till polis och åklagare för bedömning av om brott hade begåtts i samband med att Säkerhetspolisen verkställde regeringens avvisningsbeslut. Den 18 juni 2004 beslutade vice chefsåklagaren Kay Engfeldt att inte inleda förundersökning eftersom det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats av företrädare för svensk polis (dnr C00-7-565-04). I beslutet noterades att när det gällde utländska medborgares agerande vid verkställigheten ombord på luftfartyget överlämnades ärendet till Överåklagaren i Stockholm.

Dåvarande tf. överåklagaren Agneta Blidberg gjorde därefter inom ramen för sin tillsynsverksamhet bl.a. en överprövning av Kay Engfeldts beslut. I ett beslut den 3 november 2004 fann Agneta Blidberg att de vidtagna åtgärderna, med hänsyn till att det – särskilt vid aktuell tidpunkt – fanns stränga krav på säkerhets- och skyddsåtgärder, inte kunde anses stå i strid med de allmänna principer som gäller för polisingripanden. Hon noterade särskilt i beslutet att det omfattade de åtgärder som vidtagits av utländsk personal eftersom denna inte utövat någon självständig verksamhet vid tillfället. Vidare gjorde Agneta Blidberg den bedömningen att det inte förelåg anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats av befälhavaren på det utländska luftfartyget (dnr 100 2004/0653).

2.3 Utredningsåtgärder

Till en början fordrades handlingar in från Säkerhetspolisen och Regeringskansliet (Utrikes- och Justitiedepartementen) i ärendet. Därefter inhämtades muntliga upplysningar från polisöverintendenten Margareta Linderoth, polisintendenten Arne Andersson och fem andra befattningshavare vid Säkerhetspolisen samt från inspektören Paul Forell vid Polismyndigheten i Stockholms län, gränskontrollen Bromma flygplats, och advokaten Kjell Jönsson, ombud för El Zary. Vidare förevisade Paul Forell polisens lokaler vid Bromma flygplats för JO. Därefter anmodades Säkerhetspolisen att skriftligen yttra sig över vissa givna frågeställningar. Säkerhetspolisen kom in med ett remissvar till vilket hade fogats skriftliga yttranden från Margareta Linderoth och Arne Andersson samt från två andra befattningshavare vid Säkerhetspolisen. Slutligen infordrades vissa kompletterande handlingar från Säkerhetspolisen.

2.4 Utredningens resultat

Vid JO:s granskning har tämligen omfattande information om den aktuella händelsen kommit fram. I det följande lämnas en löpande redogörelse för handläggningen av ärendet och för de huvudsakliga omständigheter som bedömts ha betydelse för de frågor som omfattas av min prövning.

2.4.1 Inledande åtgärder

I maj 2001 påbörjade Säkerhetspolisen spanings- och utredningsarbete beträffande Agiza och El Zary. Agiza uppehöll sig då i Karlstad och El Zary i Stockholm. Arne Andersson hade det övergripande ansvaret för handläggningen av ärendet.

Vid denna tidpunkt handlades ansökningar om asyl från Agiza och El Zary vid Migrationsverket. I juni 2001 föredrog Säkerhetspolisen sitt ärende i vissa delar för företrädare för Migrationsverket, och i slutet av oktober 2001 lämnade Säkerhetspolisen erinringar mot Agizas och El Zarys ansökningar om asyl. Migrationsverket överlämnade därefter i början av november 2001, med stöd av 7 kap. 11 § utlänningslagen, ärendet till regeringen. Under samma månad föredrog Säkerhetspolisen ärendet för tjänstemän vid Utrikesdepartementets enhet för migration och asylpolitik (MAP-enheten).

I november 2001 gjorde Säkerhetspolisen bedömningen att det kunde bli aktuellt med en avvisning. En planering för verkställighet påbörjades, t.ex. i fråga om hur omhändertagandena i Karlstad respektive Stockholm skulle ske och hur den efterföljande transporten till Egypten skulle äga rum. Inledningsvis angavs att något regeringsbeslut inte kunde förväntas förrän i januari 2002. Enligt uppgifter i Säkerhetspolisens akt fanns det därefter planer på att regeringen skulle fatta beslut i frågan den 13 december 2001, varför avresan planerades att äga rum den 15 december. Utrikesdepartementet meddelade sedan den 5 december att beslut inte kunde väntas förrän den 20 december.

Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen synes alltså fortlöpande ha diskuterat bl.a. när ett regeringsbeslut kunde komma att fattas i ärendet. Den 14 december 2001 noterades på dagboksbladet i Säkerhetspolisens ärende: ”Medd fr UD – beslut tisdag!” (dvs. den 18 december) och ”Plan bokat onsd 0815” (dvs. den 19 december) samt ”Plats bokad Kronoberg ti-onsd”. Säkerhetspolisen hade kontaktat kriminalvårdens transporttjänst för biträde med flygtransporten av Agiza och El Zary till Egypten. Transporten beställdes och avresan bokades till morgonen den 19 december 2001. Enligt Säkerhetspolisen var det svårt att före den tidpunkten få flygtider genom Europa. Arne Andersson har uppgett att han någon tid före den 17 december 2001 informerades om att regeringen avsåg att behandla saken den 18 december 2001, vilket innebar att avvisningen inte skulle kunna ske i direkt anslutning till beslutet. Viss tid innan avvisningsbeslutet fattades fick Säkerhetspolisen emellertid ett erbjudande från den amerikanska underrättelsetjänsten, Central Intelligence Agency (CIA), om att få tillgång till ett plan som uppgavs ha s.k. direktaccess genom hela Europa utan mellanlandningar. Verkställigheten skulle då kunna ske i omedelbar anslutning till regeringens beslut den 18 december 2001. Arne Andersson har uppgett att det inte ställdes några

villkor från amerikansk sida för att Säkerhetspolisen skulle få nyttja det aktuella flygplanet. Han förutsatte nog – eftersom det var ett amerikanskt flygplan – att det skulle finnas viss amerikansk personal ombord på planet men också att Säkerhetspolisens personal skulle följa med. Enligt Arne Andersson var det dock fråga om en ”ren transporttjänst” som amerikanarna erbjöd och det nämndes inte att amerikansk personal av särskilt slag skulle följa med planet.

2.4.2 Säkerhetspolisens föredragning för utrikesministern den 17 december 2001

Måndagen den 17 december 2001 föredrog Säkerhetspolisen ärendet för dåvarande utrikesministern Anna Lindh. Närvarande från Säkerhetspolisen var Arne Andersson och säkerhetspolismannen X, som var handläggare av ärendet. Från Utrikesdepartementets sida medverkade ett flertal personer, bland dem statssekreteraren Gun-Britt Andersson och utrikesrådet Sven-Olof Petersson samt personal från MAP-enheten.

Efter en föredragning av personal från MAP-enheten redogjorde säkerhetspolismannen X för ärendet ur Säkerhetspolisens perspektiv. Denne har uppgett att utrikesministern föreföll nöjd med föredragningen och med de skäl Säkerhetspolisen presenterade för avslag på ansökningarna om asyl. – Företrädare för Säkerhetspolisen har hos JO lämnat följande uppgifter rörande vad som diskuterades beträffande verkställigheten. Arne Andersson presenterade de två transportmöjligheter som fanns: det bokade flygplanet den 19 december 2001 och det amerikanska erbjudandet. Eftersom det av säkerhetsskäl ansågs att avvisningen borde ske i omedelbar anslutning till regeringsbeslutet ansågs alternativet med det bokade planet den 19 december 2001 inte vara tillfyllest; det ställdes krav på att beslutet skulle verkställas direkt. Enligt Arne Andersson var säkerhetsaspekten något som troligen både Regeringskansliet och Säkerhetspolisen fäste avseende vid under föredragningen. Han upplevde det som att man från Regeringskansliets sida var ganska orolig över ärendet. Vid föredragningen uppgav Arne Andersson att om det amerikanska erbjudandet accepterades kunde verkställighet ske redan på kvällen den 18 december 2001. Enligt Arne Andersson drog sig utrikesministern då åt sidan med sina närmaste enhetschefer och diskuterade saken, varefter hon gav klartecken till att anta det amerikanska erbjudandet genom att uttala ”vi kör så”. Även om Arne Andersson var medveten om att regeringen eller ett statsråd inte kunde ta ett myndighetsbeslut uppfattade han uttalandet som en ”direkt signal”. Också säkerhetspolismannen X har uppgett att utrikesministern var positiv till att anta det amerikanska erbjudandet. Enligt säkerhetspolismannen X ställde utrikesministern frågan om någon av hennes medarbetare var av annan åsikt och, när så inte var fallet, sade hon ”Då gör vi så, vi tar det amerikanska erbjudandet” eller något liknande. Margareta Linderoth har uppgett att hon informerades om att de båda transportalternativen hade nämnts vid föredragningen. – Kjell Jönsson har uppgett att UD:s handläggare nämnt för honom att det vid föredragningen fanns en oro för att antingen FN:s kommitté mot tortyr eller Europadomstolen skulle hinna meddela ett inhibitionsbeslut

innan verkställighet kom att ske. I ärendet finns också en uppgift om att man skulle ha befarat fritagningsförsök.

På dagboksbladet i Säkerhetspolisens akt noterades den 17 december 2001 bl.a. ”Föredragning UD/Anna Lindh – Ut Min vill ha verkst tisd kväll – Ja till att best plan gm USA”. I en av Säkerhetspolisen upprättad promemoria den 7 februari 2002 antecknades: ”Efter visst samråd med UD-personal gav utrikesminister Anna Lindh därefter sitt godkännande till att SÄPO/RPS utnyttjade USA:s erbjudande om hjälp med transporten av Agiza och El Zary.” I en promemoria den 12 februari 2002 anförde dåvarande säkerhetspolischefen Jan Danielsson: ”Företrädare för Utrikesdepartementet var införstådda med vem som skulle stå för transporten.”

I maj/juni 2004 gjorde Utrikesdepartementet en intern kartläggning av vad som nämndes vid föredragningen i den nu aktuella frågan. Av utredningen, som bestod i att ett antal UD-anställda fick redovisa sina minnen av föredragningen, framgick bl.a. följande. En person var mycket osäker på om verkställigheten diskuterades men ansåg att om så skedde var det snarare tal om ett egyptiskt plan. Hans minnesbild var vidare att han blev förvånad när han fick reda på att ett amerikanskt flygplan medverkat. Några hade inte någon minnesbild av att verkställighetsfrågan över huvud taget diskuterades på annat sätt än att verkställigheten skulle ske snabbt och utföras av Säkerhetspolisen. Vissa kom ihåg att det var tal om problem med logistiken eller luftrummet Stockholm–Kairo. Enligt en person skulle amerikanerna vara behjälpliga med detta medan en annan uppgav att Säkerhetspolisen behövde hjälp, förmodligen av ”kollegorna i väst”. En person hade en stark minnesbild av att han hade talat med Arne Andersson vid något tillfälle före mötet och att denne då nämnt att Säkerhetspolisen inte kunde ordna svensk flygtransport med så kort varsel varför de måste försöka få tag på ett utländskt flygplan. Troligen informerades utrikesministern om detta före föredragningen så att hon skulle vara beredd på frågan. Utrikesministern hade, såvitt han kom ihåg, inte någon synpunkt på vem som borde sköta transporten. Han mindes inte om de diskuterade någon speciell nationalitet på flygplanet men var rätt övertygad om att åtminstone utrikesministern skulle ha ”lyft rätt ordentligt på ögonbrynen om SÄPO sagt att det skulle vara just ett amerikanskt flygplan”. Samma person hade också gjort en minnesanteckning om att Arne Andersson efter verkställigheten ringt och meddelat att allt gått bra men att planet visat sig vara amerikanskt och inte egyptiskt. – Vid en sammanfattande bedömning av de lämnade uppgifterna fanns det, enligt Utrikesdepartementet, inte något stöd för påståendet att Säkerhetspolisen vid föredragningen skulle ha nämnt att verkställigheten skulle ske med ett amerikanskt flygplan eller med amerikansk medverkan. Däremot kunde uppgifterna tyda på att man skulle få amerikansk hjälp med att ordna luftrum för flygrutten. Vidare påtalades att det också var frågan om olika ”informationskulturer”.

Efter föredragningen kontaktade Säkerhetspolisen den amerikanska underrättelsetjänsten.

2.4.3 Verkställighetsdagen den 18 december 2001

Vid lunchtid tisdagen den 18 december 2001 sammanträffade säkerhetspolismannen Y – som hade planerat verkställigheten – med amerikanska tjänstemän på Bromma flygplats. Vid mötet underrättades han om att bevakningspersonal fanns ombord på flygplanet som beräknades anlända till Bromma omkring kl. 21.00. Amerikanerna uppgav också att det inte fanns plats ombord på planet för svenska poliser. Säkerhetspolismannen Y har uppgett att han då betonat att det var ”vår verkställighet så vi måste åka med”. Amerikanerna ordnade därefter så att befattningshavare vid Säkerhetspolisen skulle kunna följa med transporten.

Vid sammanträffandet upplystes vidare att bevakningspersonal ombord på planet kunde ha huvor på sig samt att de önskade genomföra en säkerhetskontroll av Agiza och El Zary före ombordstigningen. Utan en sådan kontroll fick männen inte transporteras med flygplanet. Enligt säkerhetspolismannen Y var det frågan om en skyddsvisitation; något annat diskuterades inte. Eftersom amerikanerna helst ville ha tillgång till en lokal för att utföra säkerhetskontrollen kontaktades gränspolisen på Bromma flygplats, varvid det bestämdes att kontrollen kunde genomföras där.

Säkerhetspolismannen Y kontaktade Arne Andersson och meddelade honom att de amerikanska tjänstemännen önskade genomföra en egen säkerhetskontroll på Bromma. Enligt säkerhetspolismannen Y hade Arne Andersson inte någon erinran mot detta. Arne Andersson har uppgett att det är troligt att han kontaktades i saken men att han inte har någon minnesbild av att så skedde. Han har vidare uppgett att, ”rent hypotetiskt”, han nog hade ansett det var ”ganska okey” med en skyddsvisitation innan man tog ombord egyptierna på flygplanet men ”givetvis under ledning av, så att säga, deltagande av svensk personal”.

Senare under dagen beslutade regeringen, med stöd av utlänningslagen, att avslå Agizas och El Zarys ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd och att de båda männen skulle avvisas. Vidare beslutades att Säkerhetspolisen skulle verkställa avvisningarna omgående och att verkställigheten skulle ske till Egypten. Enligt Säkerhetspolisens dagboksblad i ärendet anmäldes regeringens beslut dit kl. 15.10.

Som övergripande ansvarig för ärendet befann sig Arne Andersson under hela dagen centralt på Säkerhetspolisen i Stockholm. Kl. 16.43 beslutade han att Agiza och El Zary skulle tas i förvar. På begäran av Säkerhetspolisen beslutade Migrationsverket att El Zary, som befann sig i Stockholm, fick placeras i häkte eller polisarrest i avvaktan på verkställigheten. Som grund för begäran anfördes både säkerhetsskäl och s.k. transporttekniska skäl. Ungefär samtidigt informerades de enheter som skulle omhänderta de avvisade männen vilka båda, som redan nämnts, sedan tidigare var föremål för spaning.

Säkerhetspolisen omhändertog Agiza tämligen omgående vid en busshållplats i Karlstad. En skyddsvisitation utfördes men det påträffades inte några vapen eller andra farliga föremål. Agiza underrättades om beslutet på sitt modersmål, placerades i ett fordon och fördes till Bromma flygplats. Enligt dagboksbladet var Agiza ”gripen & delgiven” kl. 16.55. Inget våld användes

vid omhändertagandet och Agiza belades inte heller med handfängsel under transporten till Bromma. Från Karlstad medtogs också medicin som Agiza behövde för magproblem.

Den nationella insatsstyrkan omhändertog El Zary omkring kl. 17.00 på dennes arbetsplats i Stockholm. Han fördes därefter till Kronobergshäktet där han förvarades i avvaktan på vidare transport till Bromma flygplats. Också El Zary skyddsvisiterades samt underrättades om regeringens beslut på sitt modersmål. Efter någon timme på häktet transporterades El Zary till Bromma av insatsstyrkan. Han var då belagd med handfängsel. Inget våld synes dock i övrigt ha använts vid omhändertagandet.

Enligt säkerhetspolismannen Y:s logg, daterad den 21 december 2001, över transporten av Agiza och El Zary anlände fordonstransporterna till Bromma flygplats kl. 20.20 respektive kl. 20.30. Efter lotsning in på det stängda flygplatsområdet av behörig personal parkerades fordonen utanför flygplatsens polisstation där man avvaktade en stund. Enligt en befattningshavare vid Säkerhetspolisen blev El Zary upprörd när han förstod att de befann sig på en flygplats och yttrade då på sitt modersmål bl.a. att blod skulle flyta.

På flygplatsen fanns vid tillfället fem tjänstemän från Säkerhetspolisen, bland dem säkerhetspolismännen X och Y. Ingen av dessa fem hade någon högre tjänsteställning och inte heller hade någon av dem pekats ut som insatschef. Till flygplatsen kom även de amerikanska tjänstemän som säkerhetspolismannen Y hade träffat tidigare under dagen. De skulle se till att allt fungerade enligt överenskommelsen, och de höll sig hela tiden i bakgrunden. Därutöver var gränspolisen Paul Forell samt viss personal från den nationella insatsstyrkan och polisen i Karlstad närvarande.

Strax före kl. 21.00 landade det amerikanska flygplanet. Säkerhetspolismannen Y mötte vid flygplanstrappan. Ombord på planet fanns, förutom flygplansbesättningen, sju eller åtta personer som utgjorde bevakningspersonal, bland dem en läkare och två egyptiska tjänstemän. Säkerhetspolismannen Y informerade de amerikanska tjänstemännen om att Agiza och El Zary väntade i fordonen framför polisstationen, varefter amerikanerna transporterades dit.

Bevakningspersonalen, som samtliga var maskerade med huvor, gick därefter fram till fordonen där Agiza och El Zary satt. Först fördes den ene av männen in på polisstationen av bevakningspersonalen. Därinne, i ett litet omklädningsrum, utförde de amerikanska tjänstemännen den s.k. säkerhetskontrollen. Enligt uppgift var läkaren närvarande i omklädningsrummet. När kontrollen var slutförd hämtades den andre mannen och samma procedur upprepades.

Genom utredningen har kommit fram att säkerhetskontrollen bestod av i vart fall följande moment. Agiza och El Zary kroppsvisiterades, deras kläder klipptes upp och lades i påsar, deras hår genomsöktes liksom munhålor och öron. Vidare belades de med hand- och fotfängsel och kläddes på var sin overall samt fotograferades. Slutligen trädde löst sittande huvor utan hål för ögonen över deras huvuden. Agiza och El Zary fördes därefter barfota ut från polisstationen och transporterades vidare till flygplanet.

Kjell Jönsson har därutöver uppgett att El Zary berättat att bevakningspersonalen böjde honom framåt inne i omklädningsrummet, varvid han kände att något fördes in i ändtarmen. Därefter satte man på honom en blöja. Enligt Kjell Jönsson kände sig El Zary därefter lugnare, som ”en muskelavslappning i hela kroppen”. El Zary var dock klarvaken under transporten. Kjell Jönsson har också uppgett att El Zary skall ha försetts med både ögonbindel och huva samt tvingats ligga i en obekväm ställning ombord på flygplanet.

Säkerhetspolismannen Y har uppgett att han ”har för sig” att han bad två av sina kolleger att iaktta respektive säkerhetskontroll så att de ”liksom har ett grepp om” vad som hände. Omklädningsrummet rymde endast ett fåtal personer. Under tiden säkerhetskontrollen genomfördes stod Y själv en bit bort och såg inte vad som hände. De två befattningshavare vid Säkerhetspolisen, en civilanställd tolk och en säkerhetspolisman, som följde med bevakningspersonalen till omklädningsrummet har uppgett att de inte såg Agiza och El Zary få stolpiller och blöjor. Av deras upplysningar framgår emellertid att det var trångt i omklädningsrummet och att de därför hade svårigheter att hela tiden ha uppsikt över händelserna. Säkerhetspolismannen har uppgett att han på grund av trängseln lämnade omklädningsrummet redan efter en kort stund. Han såg därför inte ens att kläderna klipptes upp. Tolken har uppgett att han var närvarande under hela skeendet men, när El Zary var avklädd, vände sig bort under ca 20 sekunder. När han åter vände sig om var denne redan i princip färdigklädd. Enligt de båda befattningshavarna genomförde bevakningspersonalen säkerhetskontrollerna snabbt, effektivt och professionellt. Medlemmarna i bevakningspersonalen talade inte med varandra utan kommunicerade via tecken. Inte heller någon av de andra befattningshavarna vid Säkerhetspolisen som var närvarande på Bromma uppger sig ha noterat eller upplysts om att Agiza och El Zary skulle ha fått stolpiller och blöjor.

De båda männen fördes sedan till flygplanet. Strax före kl. 22.00 lämnade planet Bromma för färd mot Egypten. Två befattningshavare vid Säkerhetspolisen befann sig ombord på planet: säkerhetspolismannen Y och den civilanställde tolken. Det var från början avsett att tre personer skulle följa med till Egypten men flygplanets befälhavare meddelade i ett sent skede att det endast fanns utrymme för två personer från Säkerhetspolisen. Agiza och El Zary placerades i planets bakre del, lades på var sin madrass och spändes fast med bälten. Hand- och fotfängslen samt huvorna togs inte av under transporten till Egypten.

I säkerhetspolismannen Y:s logg över transporten antecknades i denna del ”Bevakning av dem skedde hela tiden och bevakarna bytte av varandra varannan timme. Den medföljande läkaren inspekterade dem kontinuerligt. (Troligen erhöll AGIZA och EL ZARY något lugnande från läkaren i samband med avfärden)”. Enligt säkerhetspolismannen Y skall noteringen i loggen ses som en spekulation från hans sida eftersom männen ”kunde ha fått det för att läkaren var med”. Han såg dock inte att så skedde.

Säkerhetspolismannen Y upprättade också en promemoria, daterad den 18 december 2001, över åtgärder i samband med avvisningen. I denna noterades att kroppsvisitationen och fängselbeläggningen skedde på flygplanets befälhavares uttryckliga order. Vidare antecknades att åtgärden att förse Agiza och

El Zary med huvor liksom bevakningspersonalens maskering hade förklarats med en policy som fastslagits, med utgångspunkt från händelserna den 11 september 2001, gällande transport av avvisade med terroristanknytning.

Omkring kl. 03.00 landade flygplanet i Kario. Agiza och El Zary gick av planet och togs emot av företrädare för egyptiska myndigheter. De kördes därefter bort i en transitbuss. Säkerhetspolisen ansåg därmed att verkställigheten var avslutad.

2.4.4 Efterföljande åtgärder

Vid hemkomsten till Sverige hölls ett möte hos Säkerhetspolisen om verkställigheten. Närvarande på mötet var bl.a. säkerhetspolismannen Y, Arne Andersson och Margareta Linderoth. Vid mötet upplystes bl.a. att egyptierna hade försetts med huvor. Enligt Margareta Linderoth förekom det eventuellt också en diskussion om användandet av blöjor och om att någon av egyptierna var dålig i magen varför denne skulle ha haft blöja. Hon har emellertid uttryckt osäkerhet på den punkten. Även Arne Andersson har uttryckt osäkerhet om vad som diskuterades vid mötet men tror att frågan om blöjor och medicinering togs upp mot bakgrund av noteringen om lugnande medel i säkerhetspolismannen Y:s logg över transporten.

Säkerhetspolismannen Y föredrog därefter ärendet för Jan Danielsson. Som tidigare sagts upprättade Jan Danielsson i februari 2002 en promemoria angående avvisningen. Han uttalade där bl.a. att han inte kunde finna någon grund för klander av dem som medverkat vid avvisningen. Promemorian expedierades till Justitiedepartementet som den 12 april 2002 gjorde en rättslig bedömning av Säkerhetspolisens hantering av verkställigheten. Justitiedepartementet godtog i princip Säkerhetspolisens handläggning och anmärkte att departementets bedömning överensstämde med den bedömning som Jan Danielsson hade gjort.

2.5 JO:s remiss till Säkerhetspolisen

Ärendet remitterades till Säkerhetspolisen som anmodades att yttra sig i nedanstående hänseenden.

1. Vilka rättsliga förutsättningar finns för att låta utländska tjänstemän biträda svensk polis i samband med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut och för att låta dessa vidta tvångsåtgärder på svenskt territorium? – Vilka överväganden gjorde Säkerhetspolisen rörande dessa frågor i det aktuella ärendet?

2. Vilka rättsliga förutsättningar finns för vålds- och tvångsmedelsanvändning vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (s.k. förpassningsresor)? – Var de tvångsåtgärder som vidtogs i det aktuella fallet erforderliga och acceptabla?

3. Vilken bedömning gjorde Säkerhetspolisen av hur dess tjänstemän agerade vid tillfället?

4. Hade någon av de svenska polismän som var närvarande på Bromma flygplats ett chefsansvar för verkställigheten, dvs. var att betrakta som insatschef? – Om inte, vilken var anledningen till att så inte var fallet?

5. Vilken bedömning gjorde Säkerhetspolisen i fråga om vem som hade den faktiska kontrollen över verkställigheten från det att de båda egyptierna förts till Bromma flygplats?

2.6 Säkerhetspolisens remissvar

Säkerhetspolisen (säkerhetspolischefen Klas Bergenstrand) gav in ett remissvar till vilket hade fogats skriftliga yttranden från Margareta Linderoth och Arne Andersson samt från säkerhetspoliserna X och Y (yttrandena utelämnade). Efter en inledande redogörelse för de rättsliga förutsättningarna anförde Klas Bergenstrand följande.

Händelserna på Bromma

De tjänstemän vid Säkerhetspolisen som genomfört verkställigheten har hörts av JO i ärendet och då lämnat uppgifter som från olika perspektiv berör de aktuella frågeställningarna. Jag har i remissärendet hos Säkerhetspolisen berett dessa tjänstemän tillfälle att lämna ytterligare underlag för bedömningen av de frågor som JO har aktualiserat. De yttranden som har kommit in bifogas detta yttrande. Två tjänstemän har meddelat att de inte har något att tillföra utöver vad de tidigare har anfört. Den dåvarande chefen för Säkerhetspolisen, generaldirektören Jan Danielsson, har inte kommit in med något yttrande. Det gör det naturligtvis svårt för mig att nu tre år senare göra en förnyad bedömning av de överväganden som Säkerhetspolisen på ledningsnivå redan vid tiden för verkställigheten gjort i de frågor som JO har aktualiserat.

Säkerhetspolisen har alltså i den promemoria, som Jan Danielsson överlämnat till Justitiedepartementet rörande omständigheterna vid verkställigheten, gjort en bedömning av det aktuella ärendet i linje med de frågor som JO har väckt. Promemorian har upprättats på grundval av de faktiska förhållanden om verkställigheten som då var kända och som i huvudsak inte har förändrats över tiden. Jag får därför hänvisa till denna promemoria. Justitiedepartementet har med utgångspunkt i denna redogörelse i en promemoria den 12 april 2002 tagit ställning till vilka åtgärder som var befogade med anledning av verkställigheten. Justitiedepartementet fann därvid att de åtgärder som vidtogs inte uppenbart var oförenliga med svensk lag, samtidigt som åtgärderna stod i mindre god överensstämmelse med svenskt polisarbete. Departementets slutsatser föredrogs för justitieministern den 26 mars 2002. Justitiedepartementet vidtog inga åtgärder med anledning av vad som redovisats i Säkerhetspolisens promemoria.

I Jan Danielssons promemoria berörs dock inte frågan om chefsansvar. Av det underlag jag har inhämtat framgår att det inte fanns någon särskilt utpekad insatschef på Bromma flygplats. Av allt att döma gjorde Säkerhetspolisen inför verkställigheten bedömningen att det inte var fråga om en sådan insats att det fanns skäl att peka ut någon insatschef på Bromma flygplats.

När det gäller Säkerhetspolisens tjänstemäns agerande kan vidare erinras om att verkställigheten även har granskats av åklagare och att överåklagaren i Stockholm i ett överprövningsärende – – – inte funnit anledning att inleda förundersökning på grund av de åtgärder som vidtogs i samband med verkställigheten. Jag utgår från att denna prövning omfattat den användning av våld som förekommit i ärendet.

Erfarenheter och åtgärder

Justitiedepartementets överväganden och andra slutsatser som kan dras med anledning av verkställigheten, leder enligt min uppfattning till att Säkerhetspolisen i vissa hänseenden måste utveckla och ytterligare förbättra såväl beslutsprocessen som det operativa genomförandet i verkställighetsärenden.

En effektiv bekämpning av terrorism förutsätter självklart att Sverige aktivt deltar i det internationella arbetet inom området. Detta får dock givetvis aldrig leda till utländsk myndighetsutövning i Sverige. Verkställighet av ett svenskt avvisnings- eller utvisningsbeslut är enligt mitt synsätt en fråga väsensskild från det internationella samarbetet. Det är för mig främmande att anlita utländska luftfartyg med utländsk säkerhetspersonal på det sätt som skett i detta ärende. Säkerhetspolisen skall ha den fulla kontrollen över verkställigheten, dock med beaktande av den roll befälhavaren på ett luftfartyg har.

Rikspolisstyrelsen utarbetar för närvarande föreskrifter och allmänna råd beträffande polismyndigheternas åligganden och hantering av ärenden angående verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Ett av avsnitten kommer att behandla förpassningsresor med flygplan. I avvaktan på att föreskriften utfärdas utfärdade Rikspolisstyrelsen den 14 oktober 2004 ett cirkulärmeddelande som handledning vid förpassningsresor med flyg. Säkerhetspolisen kommer givetvis att följa denna.

Enligt min bedömning framstår vissa av de åtgärder som vidtogs efter att de två egyptierna anlänt till Bromma flygplats som alltför långtgående i förhållande till de reella risker som fanns, särskilt som Säkerhetspolisens personal redan skyddsvisiterat de två personerna. Det förekom också andra brister i handläggningen av ärendet, t.ex. att utländska tjänstemän genomförde åtgärder utan tillräcklig medverkan av svensk polis och att det inte fanns någon utpekad insatschef på Bromma flygplats.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att det, inom ramen för det viktiga internationella samarbetet rörande terrorismbekämpning, i något fall kan bli aktuellt att utländska tjänstemän närvarar vid olika åtgärder i Sverige, t.ex. förhör. Mot bakgrund bl.a. av de erfarenheter som kan dras av det aktuella ärendet, kommer då emellertid Säkerhetspolisen i förväg noggrant överväga i vilken utsträckning och på vilket sätt dessa tjänstemän skall medverka, samt informera om de förutsättningar som gäller.

Jag vill i detta sammanhang också peka på vissa förändringar av struktur och arbetsformer som sammantaget kommer att bidra till att öka kvalitén och säkerheten i den operativa verksamheten vid Säkerhetspolisen, alltså även verkställighetsärenden.

Säkerhetspolisens ledning omorganiseras och förstärks för närvarande för att ge möjlighet till en strategisk planering av verksamheten liksom till en väsentligt förstärkt kontroll och uppföljning av den operativa verksamheten. Den nya strukturen kommer att ge bättre möjligheter till en djupare analys av olika tänkbara alternativa händelseförlopp, liksom till bättre riskanalyser vid komplicerade operationer.

Besluts- och ansvarsfördelning inom Säkerhetspolisen kommer att förtydligas så att ansvaret för att genomföra den operativa verksamheten entydigt kommer att vila på den enhetschef som ansvarar för ett visst verksamhetsområde. Det kommer att ställas nya och förstärkta krav på dokumentation och redovisning av operativa ärenden. Härigenom kommer uppföljning och kontroll i efterhand av känsliga och svåra operationer att underlättas.

Generaldirektören kommer att förfoga över en särskild enhet för internkontroll, vilken skall stödja ledningen i frågor om inriktning och risker beträffande större och känsliga operationer samt följa och utvärdera kvalitet, säkerhet och effektivitet i de enskilda operationerna. Enheten kommer att bestå av seniora höga chefer med betydande erfarenhet från operativ verksamhet. Till enheten kommer att knytas juridisk expertis från rättsenheten. Säkerhetspoli-

sen har i dag en god allmänkompetens inom folkrätt och mänskliga rättigheter för de frågor som berör vår verksamhet, men ytterligare specialistkompetens på hög nivå kommer att tillföras inom dessa områden.

Under 2005 påbörjas ett omfattande utbildningsprogram för nyanställda, vilket syftar till att ge såväl en förstärkt grundutbildning som utbildning på specialistnivå. Till utbildningsprogrammet kommer att kopplas ett program för vidareutbildning av all personal. Väsentliga inslag i utbildningen kommer att vara internationell straff- och processrätt, folkrätt och mänskliga rättigheter. Vid särskilda seminarier kommer också de nya regelverk som tar sikte på bekämpning av terrorism att behandlas.

3 JO:s BEDÖMNING

3.1 Säkerhetspolisens handlande i samband med att amerikanska tjänstemän vidtog myndighetsåtgärder på svensk mark m.m.

3.1.1 Rättslig reglering

Regeringsformen (RF) bygger på förutsättningen att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter ombesörjs av svenska myndigheter. Den konstitutionella utgångspunkten är således att på svenskt territorium har i princip endast svensk polis befogenhet att utöva t.ex. våld och tvång mot enskilda eller att i andra former utöva myndighet (jfr SOU 2003:25 s. 194). Riksdagen kan emellertid besluta om undantag från denna princip (10 kap. 5 § fjärde stycket RF).

Ett sådant undantag har gjorts genom lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete som infördes till följd av Sveriges tillträde till Schengensamarbetet. I denna lag finns bestämmelser som ger utländska tjänstemän laglig rätt att under vissa omständigheter vidta åtgärder på svenskt territorium när det är frågan om s.k. gränsöverskridande efterföljande och övervakning.

Det finns emellertid inte något undantag från nämnda princip när det gäller polisens verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. I dessa situationer gäller alltså den grundläggande regeln att endast svensk polis kan utöva myndighet på svenskt territorium. Frågan har nyligen varit föremål för överväganden i en statlig utredning. Den 4 april 2002 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor beträffande verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Utredningen, som antog namnet Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsfrågor (Verkställighetsutredningen), lämnade sitt betänkande Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25) i mars 2003. I betänkandet gjordes följande bedömning i denna fråga (s. 199).

Utredningens bedömning är att den grundprincip som gällande regelverk vilar på, nämligen att myndighetsutövning endast kan utövas av det lands tjänstemän vars territorium man befinner sig på, är ändamålsenlig. Utredningens uppfattning är därför att det i nuläget saknas anledning att överväga eventuella författningsändringar som möjliggör för utländska tjänstemän att utöva tvång på svenskt territorium utöver vad som är möjligt enligt gällande ordning.

Den ordning som nu gäller har varit föremål för bedömning i några tidigare JO-beslut. I ett ärende beträffande den öppna polisverksamheten (JO 1974 s. 93) uttalade JO Wigelius bl.a. följande.

> Deltagande [av utländsk personal] kan aktualiseras i en rad olika fall. Sannolikt finns det anledning att visa en liberal inställning till utländsk medverkan, men när det gäller de närmare formerna för deltagande kan det i vissa avseenden föreligga skäl för en mer restriktiv hållning. En allmän strävan bör givetvis vara att i möjlig mån inte tillåta sådana former av medverkan i vilka den utländske polismannen antingen på grund av bristande kännedom om de bestämmelser som reglerar den svenska polisverksamheten eller eljest kan komma att begå handlingar som skulle vara att bedöma som tjänstefel om de begåtts av en svensk polisman. Det är självfallet också av stor betydelse att alla former av medverkan blir föremål för en fortlöpande kontroll från svensk sida, vilket väl i princip torde böra innebära krav på att allt deltagande skall utövas i närvaro av svensk polisman.

Motsvarande resonemang fördes i ärende JO 1984/85 s. 131. I ett ärende rörande Säkerhetspolisens kontakter med utländska säkerhetstjänster (JO 1993/94 s. 88) anslöt sig chefsJO Eklundh till de ovan redovisade uttalandena. Han betonade särskilt att den rättsliga regleringen på området inte medger att utländska polismän bedriver polisverksamhet här i landet annat än i form av biträde åt svensk polis, och att sådana polismäns medverkan i svensk polisverksamhet skall alltid äga rum i närvaro av svenska polismän.

Det bör nämnas att det i dessa tidigare JO-ärenden huvudsakligen varit fråga om utländska polismäns medverkan vid förhör som hållits här i landet.

I en inom Justitiedepartementet nyligen utarbetad promemoria om internationell rättslig hjälp i brottmål (Ds 2004:50) uttalas att en grundläggande förutsättning både för utländska polisers medverkan i Sverige och svenska polisers medverkan utomlands är att det inte får vara fråga om åtgärder som enligt svensk rätt är att anse som myndighetsutövning. Vidare anförs, med hänvisning till JO:s ovan nämnda beslut, att denna allmänna princip får anses gälla om det inte finns föreskrifter som medger mer långtgående åtgärder, så som sker i t.ex. lagen om internationellt polisiärt samarbete (s. 116 f.).

I Säkerhetspolisens arbetsordning föreskrivs bl.a. att samarbete med utländska tjänster eller andra myndigheter inte får innebära utländsk myndighetsutövning i Sverige.

Som nyss redovisats fann Verkställighetsutredningen inte anledning att föreslå några författningsändringar i detta avseende. Däremot föreslogs att ansvariga myndigheter borde utfärda föreskrifter om hur berörda tjänstemän skall agera vid verkställighetstransporter. Mot denna bakgrund utfärdade Rikspolisstyrelsen i februari 2005 föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (FAP 638-1). I dessa föreskrivs att polismyndigheten är verkställande myndighet även när den biträds av en utländsk myndighet (15 §). Vidare föreskrivs att säkerhetskontroll som innefattar kroppsvisitation och andra åtgärder som kräver lagstöd skall på svenskt territorium alltid utföras av svensk polis (17 §). Som ett allmänt råd under sistnämnda föreskrift uttalas att utländsk polis eller annan tjänsteman som företräder en utländsk myndighet i verkställighetssammanhang kan ha anledning att på svenskt territorium biträda svensk polis,

t.ex. i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Detta kan förekomma i fall där en annan stat lämnar bistånd genom att tillhandahålla transport. Som ett allmänt råd under 17 § nämns också att en utländsk polis eller annan tjänsteman på uppmaning av flygplanets befälhavare eller i en akut situation får använda sig av tvångsåtgärder ombord på flygplanet.

Verkställighetsutredningen tog i sitt betänkande upp en annan aspekt som kan ha viss betydelse i sammanhanget, nämligen frågan om befälhavarens ställning och befogenheter ombord på ett flygplan.

Enligt 5 kap. 1 § luftfartslagen (1957:297) har befälhavaren på ett luftfartyg den högsta myndigheten ombord. Befälhavaren får vidta de åtgärder som behövs för att avvärja fara om någon genom sitt uppträdande utgör en omedelbar fara för luftfartygets säkerhet eller för säkerheten ombord. För att genomföra dessa åtgärder får befälhavaren inte använda strängare medel än förhållandena kräver och våld får tillgripas endast när andra medel inte hjälper. Om våld tillgrips, skall den lindrigaste form användas som kan förväntas leda till det avsedda resultatet, och våld får inte brukas längre än vad som är absolut nödvändigt. Medlemmar av besättningen skall lämna befälhavaren den hjälp han behöver. Passagerare får efter anmaning av befälhavaren lämna sådan hjälp. Om en åtgärd med hänsyn till den föreliggande faran måste vidtas omedelbart, får besättningsmän och passagerare själva genomföra den utan anmaning av befälhavaren (5 kap. 4 §). Befälhavaren får också vägra att ta ombord besättningsmedlemmar, passagerare och gods när omständigheterna kräver det (5 kap. 3 §). En befälhavare på ett utländskt luftfartyg har samma behörighet även inom svenskt område (5 kap. 6 §).

Med beaktande av dessa bestämmelser uttalade Verkställighetsutredningen följande (s. 199).

> Om det är fråga om ett utländskt flygplan kan det krävas vissa säkerhetskontroller för att personen i fråga över huvud taget skall få tillåtelse att gå ombord på planet för transport ut ur landet. I fall där sådana säkerhetskontroller innefattar kroppsvisitation eller andra påtvingade kroppsliga ingrepp, som kräver författningsstöd, torde dock åtgärderna inte kunna utföras på svenskt territorium av utländska tjänstemän utan sådant författningsstöd. Med hänsyn till flygkaptenens ansvar för säkerheten ombord och de regler som berättigar denne att i vissa fall använda sig av våld är det emellertid inte uteslutet att utländska tjänstemän, på kaptenens uppmaning eller i ett akutläge, har rätt att använda sig av visst tvång.

Det kan påpekas att i Justitiedepartementets promemoria i april 2002 om den nu aktuella verkställigheten nämndes avslutningsvis att regeringen några dagar tidigare hade tillkallat en särskild utredare som skulle se över regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, dvs. Verkställighetsutredningen. Vidare anfördes att erfarenheterna av Egypten-ärendet hade vägts in under beredningsarbetet med direktiven till utredningen.

Avslutningsvis kan nämnas att det inte finns några bestämmelser som reglerar polisens möjligheter att använda utländska luftfartyg vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

3.1.2 Bedömning

Den svenska polisen har sedan lång tid tillbaka ett omfattande internationellt samarbete med polis i andra länder och med internationella polisorganisationer. Detta samarbete sker t.ex. genom medverkan i Interpol, Europol och Schengen-samarbetet, genom åtaganden i internationella konventioner, genom bilaterala överenskommelser eller genom enbart utbyte av polisiär värdefull information. Det förefaller också som om det internationella polisiära samarbetet intensifieras såväl inom ramen för Europeiska unionen som på ett vidare internationellt plan. Ett sådant samarbete kan givetvis ha goda skäl för sig och vara nödvändigt för att förebygga och bekämpa terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet.

Naturligtvis gäller detta internationella samarbete i hög grad också Säkerhetspolisens arbete. Det framhölls exempelvis i en rapport år 1989 om Säkerhetspolisens arbetsmetoder att det internationella samarbetet är av stor betydelse för att säkerhetstjänsten skall kunna bedrivas effektivt, bl.a. på terrorismbekämpningens område (SOU 1989:18 s. 61). Sverige har också ratificerat olika konventioner avseende kampen mot den internationella terrorismen, t.ex. Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism.

Det är således inte i sig anmärkningsvärt om Säkerhetspolisen under spanings- och utredningsarbetet beträffande Agiza och El Zary haft kontakter med andra länders säkerhetstjänster. Det är emellertid en annan sak när ett sådant samarbete övergår från att endast handla om utbyte av information till att utländsk polis eller säkerhetstjänst ges möjlighet till aktiv delaktighet i svensk polisverksamhet och myndighetsutövning här i landet. Verkställighet av ett svenskt avvisnings- eller utvisningsbeslut är, som Klas Bergenstrand anfört, en fråga som är väsensskild från internationellt samarbete i övrigt.

Jag vill inledningsvis framhålla att enbart det förhållandet att utländsk polis eller utländska tjänstemän är närvarande när svensk polis företar en myndighetsåtgärd inte står i strid med gällande lagstiftning. Jag kan således tänka mig situationer när exempelvis en utländsk säkerhetstjänsteman på detta sätt biträder svensk polis i s.k. terroristärenden, t.ex. genom att närvara och ställa kompletterande frågor vid förhör (jfr uttalandena i JO 1974 s. 93 och JO 1993/94 s. 88). En annan tänkbar situation är att en utländsk polisman närvarar vid en husrannsakan utförd av svensk polis. Jag har inte heller någon invändning mot att en utländsk tjänsteman medföljer vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det är emellertid viktigt att framhålla att det i dessa fall inte är frågan om något annat än att den faktiska myndighetsutövningen utförs av svensk polis och att de utländska tjänstemännen håller sig i bakgrunden och intar en i huvudsak passiv roll.

Utredningen i det nu aktuella ärendet visar emellertid att under den korta tid, omkring en timme, som de amerikanska och egyptiska tjänstemännen befann sig på svensk mark var förhållandet det omvända. De svenska säkerhetspolismännen höll sig i bakgrunden medan de amerikanska tjänstemännen på egen hand vidtog myndighetsåtgärder genom att t.ex. använda tvångsmedel som kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt visst våld i form av fäng-

selbeläggning. Jag utvecklar nedan i avsnitt 3.2 mina synpunkter på den vålds- och tvångsmedelsanvändning som förekom vid verkställigheten.

Innan jag går in på frågan om det förhållandet att amerikanska tjänstemän vidtog myndighetsåtgärder på svenskt territorium var rättsenligt eller inte, finns det skäl att även något beröra anledningen till att det amerikanska erbjudandet kom att antas.

Utredningen ger vid handen, som tidigare redovisats, att Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen fr.o.m. november 2001 hade fortlöpande diskussioner om bl.a. när ett regeringsbeslut i frågan kunde komma att fattas. Exempelvis har i ärendet kommit fram att besked först gavs om att något beslut inte kunde förväntas förrän i januari 2002. Av uppgifter i Säkerhetspolisens akt framgår att därefter fanns planer på att regeringen skulle fatta beslut i frågan den 13 december 2001, varför avresan planerades att äga rum den 15 december. Utrikesdepartementet meddelade sedan den 5 december att beslut inte kunde väntas förrän den 20 december. Detta besked måste emellertid också ha reviderats eftersom departementet den 14 december meddelade att regeringen hade för avsikt att fatta beslut i ärendet endast fyra dagar senare.

Planeringen synes således ha varit allt annat än god. Den bristfälliga framförhållningen förefaller ha varit en bidragande orsak till att det amerikanska erbjudandet över huvud taget kom att aktualiseras.

Utredningen visar nämligen att när Säkerhetspolisen skulle boka ett plan på sedvanligt sätt via kriminalvårdens transporttjänst var det svårt att med kort varsel få flygtider genom Europa på beslutsdagen den 18 december 2001. Det inbokade planet kunde avgå först på morgonen den 19 december, varför plats bokades för Agiza och El Zary på Kronobergshäktet natten mellan den 18 och den 19 december. Svårigheten att tillgodose önskemålet om transport i omedelbar anslutning till det förväntade regeringsbeslutet får antas ha föranlett att Säkerhetspolisen endast kort tid före avvisningsbeslutet fick ett erbjudande från CIA om att redan på verkställighetsdagen kunna få nyttja ett amerikanskt flygplan som hade direktaccess genom Europa.

En fråga är om detta erbjudande diskuterades vid föredragningen i Utrikesdepartementet den 17 december 2001. Som framgår av utredningen har Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet skilda uppfattningar i saken. Arne Andersson och säkerhetspolismannen X har båda uppgett att de två transportmöjligheterna presenterades vid mötet och att utrikesministern gett ”klartecken” till att anta det amerikanska erbjudandet. Utrikesdepartementet har å sin sida hävdat att det inte finns något stöd för påståendet att Säkerhetspolisen skulle ha nämnt det amerikanska alternativet vid föredragningen. Jag kan konstatera att den utredning som Utrikesdepartementet har gjort i saken ägde rum i maj/juni 2004, dvs. omkring två och ett halvt år efter händelsen, att dess sagesmäns minnesbilder synes vara oklara och starkt divergerande samt att de av Säkerhetspolisen lämnade uppgifterna stöds av en dagboksanteckning och annan skriftlig dokumentation upprättad i nära samband med mötet. Vid en bedömning utifrån de uppgifter som stått till mitt förfogande talar således mycket för att utrikesministern vid mötet informerades om det alternativ som innebar att ett amerikanskt flygplan användes vid verkställigheten och att Säkerhetspolisen uppfattade sig ha fått ett sådant förfarande godtaget.

Det finns skäl att betona att det naturligtvis är Säkerhetspolisen som bär det fulla ansvaret för hur verkställigheten kom att genomföras. Det är enligt min mening likväl förståeligt att Säkerhetspolisen vid valet av transport även vägde in vad man kommit att uppfatta vara utrikesministerns inställning i frågan.

Jag vill redan här framhålla att det knappast kan resas någon principiell invändning mot att ett utländskt flygplan används vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, även om det givetvis kan finnas situationer när ett sådant förfarande kan framstå som mindre lämpligt.

Det står vidare klart att det vid föredragningen den 17 december 2001 inte nämndes något om att utländsk bevakningspersonal skulle komma att medverka vid verkställigheten. Såvitt kommit fram var detta en uppgift som lämnades till Säkerhetspolisen först vid lunchtid den 18 december 2001.

Jag har mot denna bakgrund inte funnit skäl att gå vidare i utredningen av vad som diskuterades vid föredragningen för utrikesministern. Härtill kommer, som nämnts redan inledningsvis, att statsråd inte står under JO:s tillsyn.

När det så gäller Säkerhetspolisens accepterande av det amerikanska erbjudandet finns det skäl att påminna om att USA, efter terrorattacken den 11 september 2001, påbörjade vad som betecknats som ett krig mot terrorismen. Det kan därför med fog hävdas att det förhållandet att det var frågan om ett erbjudande från den amerikanska underrättelsetjänsten om transport med ett amerikanskt flygplan endast tre månader efter terrorattacken hade bort föranleda uttryckliga frågor från Säkerhetspolisens sida om erbjudandet var förbundet med krav på särskilda arrangemang från säkerhetssynpunkt. Om sådana frågor hade ställts när erbjudandet togs emot hade förmodligen kraven på medverkan av amerikansk bevakningspersonal och på att få genomföra en säkerhetskontroll kunnat tas med i bedömningen av om erbjudandet borde antas eller inte. Frågor av det slaget borde ha kunnat besvaras, inte minst mot bakgrund av att det förefaller ha funnits en amerikansk policy, utformad med utgångspunkt i händelserna den 11 september 2001, gällande transport av avvisade med terroristanknytning.

Arne Andersson, som var den som skötte kontakterna med CIA, har uppgett att det från amerikansk sida inte ställdes några villkor för att Säkerhetspolisen skulle få nyttja det amerikanska flygplanet. Det har emellertid under min utredning inte lämnats några uppgifter som tyder på att det över huvud taget förts någon diskussion om detta. Det förefaller i stället ha varit så att Säkerhetspolisen närmast passivt mottog erbjudandet utan att efterforska vad det i praktiken innebar och endast utgick från att det handlade om en ”ren transporttjänst”. Den omständigheten att det, enligt Margareta Linderoth, nog var första gången som Säkerhetspolisen använde sig av ett utländskt flygplan i ett fall av detta slag borde ha resulterat i överväganden av vilka problem i bl.a. rättsligt hänseende som ett accepterande av det amerikanska erbjudandet skulle kunna föra med sig. Säkerhetspolisens underlåtenhet i detta hänseende är anmärkningsvärd.

Det finns härefter anledning att beröra vad som inträffade i anslutning till säkerhetspolismannen Y:s möte på Bromma vid lunchtid den 18 december 2001. Såvitt är utrett var det nämligen först då som Säkerhetspolisen informe-

rades om att bevakningspersonal skulle komma att följa med flygplanet, att denna personal kunde ha huvor på sig och att personalen önskade göra en egen säkerhetskontroll av Agiza och El Zary samt att det inte fanns plats ombord på planet för några svenska polismän. Denna information borde ha ingett betydande farhågor om Säkerhetspolisens möjligheter att behålla kontrollen över verkställigheten. Det var därför helt otillräckligt att Säkerhetspolisen endast klargjorde den svenska polisens ansvar för verkställigheten genom att kräva att ett par företrädare för myndigheten skulle ha möjlighet att följa med i planet till Egypten. Informationen om omfattningen av det amerikanska engagemanget borde i vart fall ha föranlett ansvariga hos Säkerhetspolisen att omedelbart utse en insatschef i tillräckligt hög tjänsteställning för att på plats kunna säkerställa att svensk polis i alla avseenden behöll kontrollen över skeendet på Bromma och under resan till Egypten. Vidare borde Säkerhetspolisen senast i detta skede ha begärt besked om vad säkerhetskontrollen skulle komma att innefatta. Om så hade skett, borde Säkerhetspolisen ha hunnit göra en rättslig bedömning av om – och i så fall i vilken utsträckning – en sådan kontroll kunde godtas.

Utredningen tyder på att säkerhetspolismannen Y informerade Arne Andersson och att denne utan vidare efterforskningar och överväganden godkände att en säkerhetskontroll fick ske. Återigen agerade Säkerhetspolisen passivt. Säkerhetspolismannen Y har förvisso uppgett att det endast var tal om en skyddsvisitation men händelseutvecklingen visar att kontrollen inte stannade vid en sådan och att de av de amerikanska tjänstemännen vidtagna åtgärderna utfördes enligt ett till synes väl inarbetat mönster. Den omständigheten att amerikanerna önskade tillgång till en lokal borde också ha ingett tvivel om att det endast var fråga om en sedvanlig skyddsvisitation.

Den närmare innebörden av det amerikanska kravet på säkerhetskontroll tycks således inte ha stått klar för Säkerhetspolisen förrän i och med att kontrollen genomfördes på Bromma flygplats – om ens då.

Jag övergår nu till att diskutera frågan om Säkerhetspolisens handlande i samband med de amerikanska tjänstemännens agerande på svenskt territorium var förenligt med svensk lag.

Som framgår av redovisningen av den rättsliga regleringen är rättsläget på området tämligen klart. I den mån svensk lag inte föreskriver annat bygger den svenska rättsordningen på förutsättningen att polisverksamhet här i landet ombesörjs av svensk polis. Den nu gällande ordningen tillåter alltså inte att utländska tjänstemän bedriver polisverksamhet här i landet annat än i form av biträde åt svensk polis och att sådana tjänstemäns medverkan i svensk polisverksamhet alltid skall äga rum i närvaro av svenska polismän.

Ett starkt skäl till att inte frångå denna ordning är det straffrättsliga tjänstefelsansvaret som endast gäller vid svensk myndighetsutövning (20 kap. 1 § brottsbalken). I fall då det – till följd av överenskommelse med andra stater – föreskrivits en möjlighet för utländska polismän att vidta vissa myndighetsåtgärder i Sverige har detta ansvar utsträckts till att omfatta också sådana polismän. Av 12 § lagen om internationellt polisiärt samarbete (Schengensamarbetet) följer att utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige är underkastade ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken på motsva-

rande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning. De utländska tjänstemännen jämställs således i detta hänseende med svenska polismän. Enligt min uppfattning är det inte godtagbart med en ordning som möjliggör att utländska tjänstemän vidtar myndighetsåtgärder här i landet utan att vara underkastade brottsbalkens regler om straffrättsligt ansvar för tjänstefel. Det kan därutöver förtjäna att framhållas att även skadeståndsrättsliga problem kan uppkomma om utländska tjänstemän vållar skada här i landet (jfr 13 § lagen om internationellt polisiärt samarbete).

Arne Andersson har i sitt yttrande hit väckt frågan om det, med hänsyn till den internationella utveckling som ägt rum under senare år såväl inom som utanför EU, skett någon förändring i synen på i vilken utsträckning utländska tjänstemän från annan säkerhets- eller underrättelsetjänst kan delta i verksamhet i Sverige. Som redan framgått måste den frågan besvaras nekande. JO:s tidigare redovisade uttalanden i dessa frågor äger fortfarande giltighet och synes också ha vunnit allmän anslutning. Jag kan för min del inte heller se något skäl till att undanta Säkerhetspolisen från den gällande ordningen. Det kan tvärtom finnas anledning att vara särskilt restriktiv med att tillåta att utländsk säkerhets- och underrättelsetjänst är verksam på svenskt territorium. Min uppfattning är vidare att när det internationella polissamarbetet växer i omfattning och intensitet ökar behovet av fasta och tydliga regler.

En annan fråga som aktualiserats i ärendet är om luftfartslagens bestämmelser i 5 kap. kunnat åberopas som stöd för de amerikanska tjänstemännens agerande på svensk mark. Verkställighetsutredningens uttalande, att det med hänsyn till flygkaptenens ansvar för säkerheten ombord och de regler som berättigar denne att i vissa fall använda sig av våld inte är uteslutet att utländska tjänstemän på kaptenens uppmaning eller i ett akutläge har rätt att använda sig av visst tvång, skulle kunna tolkas på detta sätt.

Luftfartslagen ger emellertid endast befälhavaren, och i princip enligt dennes bestämmande besättningsmedlemmar och passagerare, befogenhet att använda våld för att upprätthålla ordning och säkerhet ombord på luftfartyget. Våld får därvid tillgripas endast när andra medel inte hjälper och får inte brukas längre än som är absolut nödvändigt. Befälhavaren saknar däremot rätt att beordra våldsanvändning mot någon som inte befinner sig ombord på flygplanet. Hans befogenhet därvidlag inskränker sig till att han har rätt att vägra ta ombord passagerare, när omständigheterna kräver det. Om befälhavaren med stöd av denna befogenhet på en svensk flygplats kräver att en passagerare underkastas en tvångsåtgärd för att tas ombord, kan åtgärden självfallet inte vidtas av någon annan än av svensk polis (jfr 17 § i FAP 638-1).

Också jag ansluter mig således till den allmänt rådande uppfattningen att det, i den mån svensk lag inte föreskriver annat, enligt gällande rätt inte är tillåtet att utländska tjänstemän bedriver polisverksamhet här i landet annat än i form av biträde åt svensk polis och att sådana tjänstemäns medverkan i svensk polisverksamhet alltid skall äga rum i närvaro av svenska polismän. Enligt min mening finns det särskilt starka skäl att slå vakt om denna ordning när den polisverksamhet som det är fråga om kan innebära att våld eller tvångsåtgärder kommer till användning mot enskilda.

Utredningen i ärendet visar att de amerikanska tjänstemännen inte endast biträdde Säkerhetspolisen vid verkställigheten utan att de i realiteten övertog och kontrollerade denna så snart de anlände till Bromma flygplats. Visserligen var Säkerhetspolisen närvarande men dess befattningshavare höll sig helt passiva i bakgrunden medan de amerikanska tjänstemännen tilläts att på egen hand genomföra säkerhetskontrollerna. Ett sådant fullständigt överlämnande av myndighetsutövning på svenskt territorium till utländska tjänstemän är inte förenligt med svensk lag.

Säkerhetspolisen kan inte heller anses ha haft kontrollen över verkställigheten ombord på flygplanet. En verkställighet av en avvisning är inte avslutad förrän de avvisade personerna mottagits i destinationslandet. Svensk polis har således det fulla ansvaret för verkställigheten intill den tidpunkten. I ärendet har kommit fram att Säkerhetspolisen först inte ens skulle kunna beredas plats ombord på flygplanet men att det efter invändningar från svenskt håll godtogs att två svenska tjänstemän följde med. Av de två som utsågs att följa med hade den ene inte något uttalat chefsansvar och den andre var en civilanställd tolk utan polismans befogenhet. Detta skall ses i ljuset av den omfattande i första hand amerikanska närvaron.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att Säkerhetspolisen redan på Bromma flygplats förlorade kontrollen över verkställigheten. De närvarande säkerhetspoliserna överlät i realiteten verkställigheten på amerikanska tjänstemän och gav dem fria händer att vidta myndighetsåtgärder. Ett sådant förfarande saknar stöd i lag.

3.2 Vålds- och tvångsmedelsanvändning m.m.

3.2.1 Rättslig reglering

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller sedan år 1994 som lag här i landet. I artikel 3 slås fast att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En definition av begreppet tortyr finns i Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, den s.k. tortyrkonventionen (se även Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2002, s. 71 f.).

Vidare finns i 2 kap. RF bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation (6 §). Uttrycket *kroppsligt ingrepp* avser främst våld mot människokroppen men också läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas som kroppsbesiktning (prop. 1975/76:209 s. 147). *Kroppsbesiktnin*g definieras i sin tur som en undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov (28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken, RB). Med *kroppsvisitation* avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon bär med sig (28 kap. 11 § tredje stycket RB).

Utlänning här i riket är, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag, likställd med svensk medborgare i nu angivna avseenden (2 kap. 22 § andra stycket 3 RF).

Polisens användning av våld och tvångsmedel innebär en begränsning av det ovan nämnda skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation. Sådana begränsningar får ske endast genom lag (2 kap. 12 § första stycket RF).

I utlänningslagen saknas bestämmelser om vålds- och tvångsmedelsanvändning vid verkställighet av avvisningsbeslut. I de fall då det fordras medverkan av polis vid en verkställighet får i stället de regler som gäller för polisens verksamhet i allmänhet tillämpas.

Det kan först nämnas att vid alla former av polisingripanden måste behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § första stycket polislagen (1984:387) beaktas. Enligt detta lagrum skall 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. Om tvång måste användas får detta endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Lagstöd för polisens befogenhet att använda *våld* finns i 10 § polislagen. Enligt denna bestämmelse 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 han möts med våld eller hot om våld (punkt 1), någon som skall häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande (punkt 2), det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (punkt 3), åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld (punkt 7).

Polisens befogenhet att belägga någon med *fängsel* regleras i 10 a § polislagen jämförd med 15 § första stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Enligt den sistnämnda bestämmelsen får en häktad beläggas med fängsel under transport och annars under vistelse utanför förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl och i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel visar sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa. En polisman har, enligt 10 a § polislagen, samma rätt att belägga någon med fängsel då han omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet. Med fängsel menas normalt ett tekniskt hjälpmedel som binder samman händer eller fötter (Berggren och Munck, Polislagen, 4:e uppl., s. 80). Enligt Kriminalvårdsstyrelsens handbok om säkerhet och ordningsfrågor kan där följande typer av fängsel användas: handfängsel, fotfängsel, midjefängsel, plastfängsel, bår samt spännbälte.

Utanför det lagreglerade området finns det, bortsett från de speciella situationer som avses i 24 kap. brottsbalken om allmänna grunder för ansvarsfrihet, inte något utrymme för våldsanvändning från polisens sida.

Bestämmelserna i polislagen om polisens rätt att använda våld kan inte tillämpas på utländska polismän. En annan sak är att en sådan polisman, i likhet med var och en, skall vara fri från ansvar om han kommer en svensk polisman till hjälp (se 24 kap. 5 § brottsbalken, jfr även SOU 1987:14 s. 185).

I polislagen finns en bestämmelse om *kroppsvisitation*. 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 skall kunna tas om hand (19 §). Sådan visitation som behövs från ordnings- och säkerhetssynpunkt när någon har berövats friheten av polisen brukar i dagligt tal kallas för skyddsvisitation (se Berggren och Munck, s. 120 f.). *Kroppsbesiktning* kan däremot inte utföras med stöd av bestämmelser i polislagen.

I 6 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om bl.a. förvar. Om en utlänning är tagen i förvar och placerad i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest äger reglerna i 2 och 2a–2c §§ lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. om kroppsvisitation och kroppsbesiktning tillämpning (6 kap. 20 § andra stycket utlänningslagen).

Det saknas bestämmelser som tar sikte på att ge polisen rätt att maskera sig vid ingripanden. En sådan åtgärd är, möjligen med undantag för vad som kan förekomma i den nationella insatsstyrkans verksamhet, främmande för den öppna polisverksamheten. Det har emellertid ansetts att det med hänsyn till Säkerhetspolisens arbetsuppgifter ofta krävs att sådan polis använder metoder som sällan förekommer i den öppna verksamheten. Som ett exempel kan nämnas att anställda hos Säkerhetspolisen ibland måste uppträda under annan identitet bl.a. i syfte att skydda dem och deras anhöriga från att bli utsatta för hot och andra repressalier (se bl.a. JO 1993/94 s. 88 och SOU 1990:51 s. 153).

Det finns också s.k. skyddsregler för den civila luftfarten, se t.ex. lagen (2004:1100) om luftfartsskydd som trädde i kraft den 1 januari 2005. Med stöd av denna lag kan kroppsvisitation i vissa fall utföras vid en säkerhetskontroll på en flygplats. Liknande regler fanns tidigare i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats.

I de av Rikspolisstyrelsen nyligen utfärdade föreskrifterna och allmänna råden om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (FAP 638-1) anges att om en utlänning av utländska myndigheter under ett verkställighetsförfarande behandlas på ett sätt som uppenbarligen strider mot vad som enligt svensk rättsuppfattning uppfattas som acceptabelt, skall den befattningshavare vid polismyndigheten som ansvarar för verkställigheten omedelbart ingripa. Polismyndigheten skall i sådant fall snarast överväga om verkställigheten skall avbrytas (3 §, jfr även 16 §). Som allmänt råd under 3 § uttalas att om en behandling av utlänningen som avses i föreskriften bedöms vara av helt kort varaktighet och någon upprepning inte förväntas ske, bör verkställigheten inte avbrytas.

3.2.2 Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att det för mig är en självklarhet att polisen i en demokratisk rättsstat skall behandla den som är föremål för en polisiär åtgärd på ett humant och värdigt sätt. Detta innebär att inte någon får utsättas för en kränkande eller förnedrande behandling vid ett polisingripande. I Europakonventionen har, som nämnts, också som en undantagslös regel slagits fast att ingen får utsättas för bl.a. omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 3). Utgångspunkten för bedömningen i det följande är således denna grundläggande värdering och respekten för varje individs fri- och rättigheter.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen finns det lagliga förutsättningar för polisen att använda våld och i viss mån tvångsmedel vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Sådan användning, t.ex. fängselbeläggning, får emellertid inte ske slentrianmässigt utan det måste i varje enskilt fall göras en bedömning av om situationen kräver att sådana medel tillgrips. Det finns därför anledning att närmare pröva om de åtgärder som vidtogs beträffande Agiza och El Zary stod i överensstämmelse med svensk lagstiftning och, om så var fallet, om de var nödvändiga.

I ärendet har kommit fram att svensk polis skyddsvisiterade Agiza och El Zary när de omhändertogs. Därefter utsattes de för en säkerhetskontroll på Bromma flygplats utförd av de amerikanska tjänstemännen. Som tidigare framgått bestod denna kontroll av i vart fall följande moment. Agiza och El Zary kroppsvisiterades, deras kläder klipptes upp och lades i påsar, deras hår genomsöktes och munhålor och öron kontrollerades. Vidare belades de med hand- och fotfängsel och ikläddes var sin overall samt fotograferades. Slutligen försågs de med löst sittande huvor utan hål för ögonen. De fördes därefter barfota ut från polisstationen till flygplanet där de lades på var sin madrass och spändes fast med bälten. Hand- och fotfängslen samt huvorna togs inte av under transporten till Egypten.

Vad gäller kroppsvisitationen kan nämnas att det av bl.a. säkerhetsskäl är ett naturligt led i polisens arbete att skyddsvisitera personer som blir föremål för omhändertaganden. Jag har därför inte någon erinran mot Säkerhetspolisens skyddsvisitation av Agiza och El Zary och kan också, med hänsyn till de regler och säkerhetskrav som gäller för flygtrafiken, godta att en andra kroppsvisitation skedde omedelbart före ombordstigningen på flygplanet.

Jag har vidare förståelse för att det med hänsyn till säkerheten ombord på ett flygplan kan finnas skäl att belägga personer med fängsel under en förpassningsresa. Jag har därför inte någon invändning mot åtgärden att belägga Agiza och El Zary med handfängsel under flygresan till Egypten. Behovet av att därutöver även använda fotfängsel framstår emellertid inte som särskilt påtagligt. Agiza och El Zary hade inte under något skede av verkställigheten satt sig till motvärn, vare sig aktivt eller passivt, eller visat någon tendens att vilja fly. De var dessutom ständigt omgivna av amerikanska, svenska och egyptiska tjänstemän i stort antal. Den enda incident som inträffade var det yttrande som El Zary fällde på flygplatsen.

Åtgärden att genomsöka Agizas och El Zarys hår och kontrollera deras munhålor och öron är att betrakta som en kroppsbesiktning. Något lagstöd för att vidta en sådan tvångsåtgärd i det nu aktuella fallet finns inte.

Agiza och El Zary försågs också med huvor. Ett sådant förfarande är främmande för svensk polisverksamhet, även om jag dessvärre på senare tid i något enstaka fall kunnat konstatera att liknande företeelser ägt rum här i landet. Säkerhetspolisen har i sitt remissvar, i likhet med Justitiedepartementet i promemorian från april 2002, anfört att användande av huvor närmast är att bedöma med utgångspunkt i 10 § polislagen. Enligt min mening talar det mesta för att en sådan åtgärd inte kan hänföras till regleringen i denna bestämmelse utan i stället får anses vara oreglerad. Även om åtgärden skulle vara att bedöma enligt 10 § polislagen är det i det aktuella fallet uppenbart att den inte var ett nödvändigt led i tjänsteuppgiften (jfr Berggren och Munck, s. 71). Det är dessutom enligt min bedömning alldeles klart att förutsättningarna för våldsanvändning i punkten 7, som Säkerhetspolisen särskilt hänvisat till, inte var uppfyllda. Alltså saknades rättsligt stöd för åtgärden. I detta sammanhang kan nämnas att i FN:s allmänna principer till skydd för personer som är berövade friheten framhålls bl.a. att en frihetsberövad person inte får fråntas möjligheten att använda sina sinnen, syn och hörsel, eller att orientera sig i tid och rum.

Det förhållandet att de amerikanska tjänstemännen var maskerade föranleder inte någon annan kommentar från min sida än att, som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen, detta är en åtgärd som i princip inte godtas här i landet.

Det har också gjorts gällande att Agiza och El Zary inne i omklädningsrummet skulle ha tvångsmedicinerats per rectum med något lugnande medel och även försetts med blöjor innan de kläddes i overall. De nu hörda befattningshavarna vid Säkerhetspolisen, inbegripet de båda som följde med till omklädningsrummet, har emellertid uppgett att de varken på plats iakttog eller i efterhand upplystes om att så skett. Deras berättelser lämnar emellertid utrymme för att en sådan åtgärd kan ha vidtagits utan att Säkerhetspolisens personal noterat det. För att tvångsmedicinering ägde rum talar de uppgifter som El Zary lämnat till Kjell Jönsson och den anteckning som säkerhetspolismannen Y gjorde i loggen över verkställigheten, ”Troligen erhöll AGIZA och EL ZARY något lugnande från läkaren i samband med avfärden”. Säkerhetspolismannen Y har uppgett att anteckningen var en spekulation från hans sida men han har inte, enligt min uppfattning, kunnat lämna någon rimlig förklaring till vad den spekulationen i så fall grundades på. Jag tvingas likväl konstatera att utredningen inte med säkerhet har kunnat klarlägga om en så ingripande åtgärd som tvångsmedicinering förekommit eller inte. Detsamma gäller påståendet att de båda männen försågs med blöjor.

Den osäkerhet som således råder på denna punkt är, som jag ser det, en följd av de brister som funnits i hur insatsen organiserades från Säkerhetspolisens sida. Eftersom svensk polis inte ens noga övervakade de åtgärder som de utländska tjänstemännen vidtog, har det inte varit möjligt att i efterhand belägga eller avfärda påståenden om tvångsmedicinering.

Även om utredningen alltså inte kunnat klarlägga hur det förhållit sig i detta avseende, vill jag nämna att tvångsmedicinering är ett sådant påtvingat kroppsligt ingrepp som avses i 2 kap. 6 § RF och som alltså kräver lagstöd för att vara tillåtet. Något sådant stöd finns inte i polislagen. I förarbetena till lagen framhålls särskilt att det aldrig kan vara en försvarlig metod i ett samhälle av vår typ att polisen skulle betvinga människor med psykofarmaka eller andra mediciner för att verkställa en viss tjänsteåtgärd. Metoder av detta slag bör inte kunna härledas från polislagen utan betraktas som otillåtna. Vidare uttalades att detta inte utesluter möjligheten att en domstol med stöd av den allmänna regeln om nöd i brottsbalken skulle kunna anse det försvarligt att en polisman i ett exceptionellt fall har gett en människa medicin mot hennes vilja i en akut nödsituation (prop. 1983/84:111 s. 92 f.).

Tvångsmedicinering i ett fall som det förevarande skulle således vara olaglig.

Det finns vidare anledning för mig att pröva om behandlingen av Agiza och El Zary under verkställigheten varit förenlig med förbudet mot tortyr och mot omänsklig eller förnedrande behandling i bl.a. Europakonventionen. Jag vill i den frågan först framhålla att det såväl av tortyrkonventionen som av Europadomstolens praxis rörande den åtskillnad som i artikel 3 i Europakonventionen görs mellan tortyr och annan otillåten behandling framgår att begreppet tortyr har reserverats för fall av uppsåtligt tillfogande av allvarlig smärta eller svårt lidande i syfte att bl.a. framtvinga information från någon eller för att bestraffa eller skrämma denne (se t.ex. Europadomstolens avgörande den 27 juni 2000 i målet Salman mot Turkiet). Jag anser för min del att den behandling som Agiza och El Zary fick utstå i Sverige och under färden till Egypten inte kan vara att betrakta som tortyr.

För att ett handlande på annat sätt skall stå i strid med artikel 3 i Europakonventionen har Europadomstolen ansett att behandlingen, när hänsyn tagits till samtliga omständigheter som t.ex. den tid under vilken behandlingen pågått, dess effekter på offrets fysiska eller mentala hälsa liksom offrets ålder och hälsotillstånd, måste ha uppnått en viss svårhetsgrad (se t.ex. dom den 18 januari 1978 i målet Irland mot Storbritannien). När det särskilt gäller frågan om en behandling varit att anse som förnedrande har domstolen beaktat om dess syfte varit att förnedra personen i fråga liksom behandlingens påverkan på den utsattes personlighet. Det måste, när behandlingen förekommit i samband med ett frihetsberövande, vara fråga om en kränkning som går utöver den förnedring som ett frihetsberövande oundvikligen är förenat med (se t.ex. dom den 12 mars 2003 i målet Öcalan mot Turkiet). Det kan särskilt nämnas att domstolen i det nu nämnda avgörandet ansåg att det förhållandet att Öcalan under en flygtransport från Kenya till Turkiet av säkerhetsskäl försågs med ögonbindel och belades med handfängsel inte innebar en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen.

Jag anser likväl att den behandling som Agiza och El Zary sammantaget fick utstå, från det att de kläddes av genom att kläderna klipptes upp och de försågs med huvor på Bromma flygplats till dess att de, alltjämt försedda med huvor och fängsel, fastspända vid madrasser anlände till Kairo, måste karakteriseras som förnedrande. Det kan inte uteslutas att behandlingen, även om den

huvudsakligen må ha motiverats av säkerhetsskäl, också kan ha haft till syfte att förnedra. Enligt min uppfattning kan det därför ifrågasättas om inte verkställigheten genomfördes på ett sätt som utgjorde en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen. Oavsett hur det förhåller sig med den saken, står det i vart fall klart att verkställigheten kom att genomföras på ett inhumant och därmed oacceptabelt sätt.

Jag har tidigare konstaterat att det saknades rättsligt stöd för att låta de amerikanska tjänstemännen vidta myndighetsåtgärder på svensk mark. Säkerhetspolisen borde därför, som jag redan framhållit, på eftermiddagen den 18 december 2001 ha reagerat när krav ställdes på att en säkerhetskontroll skulle genomföras. Som framgått förhöll sig emellertid företrädare för Säkerhetspolisen passiva i denna fråga. De befattningshavare som var närvarande på Bromma flygplats blev därför överrumplade av kontrollens innebörd. Jag kan av det skälet – och med hänsyn till att kontrollen genomfördes mycket snabbt – ha förståelse för att de närvarande säkerhetspoliserna inte gjorde någon analys av de vidtagna åtgärdernas rättsenlighet. De borde emellertid, även utan en sådan analys, ha insett att det fanns skäl att ingripa mot den inhumana behandling som Agiza och El Zary utsattes för.

Vissa andra omständigheter kan antas ha bidragit till att Säkerhetspolisen lät det inträffade passera. För det första fanns det inte någon utpekad insatschef på Bromma flygplats. Det fick till följd att ingen av de där närvarande svenska befattningshavarna – vilka samtliga befann sig i en relativt underordnad tjänsteställning – upplevde sig vara ytterst ansvarig för verkställigheten. Också Klas Bergenstrand har påtalat denna brist. Det kan inte uteslutas att ett befäl i relativt hög tjänsteställning kunde ha påverkat skeendet. Nu uppvisade i stället de svenska säkerhetspoliserna en påtaglig undfallenhet inför de amerikanska tjänstemännen. Den otydliga organisationen från svenskt håll kan också ha bidragit till att de amerikanska tjänstemännen inte ansåg sig behöva informera Säkerhetspolisen närmare om vad som skulle komma att ske. För det andra går det inte att bortse från att de närvarande säkerhetspoliserna kan ha känt sig pressade av att de visste att regeringen beslutat om omedelbar verkställighet och att det från bl.a. Utrikesdepartementets sida bedömts angeläget att verkställigheten skulle ske samma dag som beslutet fattades.

Det är främst mot denna bakgrund som jag, om än med viss tvekan, valt att stanna vid de kritiska uttalanden som förekommer i detta beslut.

3.3 Avslutande synpunkter

Det har förekommit uppgifter i den allmänna debatten enligt vilka det inträffade skulle ha utgjort en av de första amerikanska fångtransporterna i jakten på förmodade terrorister efter den 11 september 2001, och att de amerikanska tjänstemän som deltog ingick i ett specialkommando som genomförde s.k. extraordinary renditions. Med detta begrepp avses närmast det förhållandet att personer som misstänks vara terrorister i hemlighet och utan lagstöd förs till vissa med USA samarbetande stater för att där förhöras under brutala former. I t.ex. Seymour M. Hersh, Chain of Command – The Road from 9/11 to Abu Ghraib, London 2004, sägs om händelserna på Bromma flygplats bl.a. att

"American operatives participated in what amounted to the kidnapping of two Egyptians" (s. 53).

Min uppfattning är att verkställigheten av Agiza och El Zary inte kan betraktas som en sådan transport. Det är viktigt att komma ihåg att Säkerhetspolisen bedrev visst spanings- och utredningsarbete, att Migrationsverket utredde männens asylansökningar och, framför allt, att regeringen med stöd av utlänningslagen beslutade att avslå Agizas och El Zarys ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd och att de båda männen skulle avvisas till sitt hemland. Det var alltså inte fråga om att "amerikanska agenter" på egen hand förde bort de båda männen.

Vid internationellt polisiärt samarbete är det viktigt att beakta de rättsliga aspekter och begränsningar som finns. Det är uppenbart att Säkerhetspolisen inte tillräckligt väl övervägde vilka svårigheter som kunde vara förenade med att anta det amerikanska erbjudandet. Jag har i beslutet redogjort för de betydande bristerna i Säkerhetspolisens handläggning av verkställighetsärendet. Enligt min uppfattning är den mest påfallande bristen den genomgående passivitet som Säkerhetspolisen uppvisade. Denna brist, tillsammans med den omständigheten att det inte fanns någon utpekad insatschef på Bromma flygplats, medförde som jag ser det att Säkerhetspolisen förlorade kontrollen över händelseutvecklingen.

Jag har också framhållit att Agiza och El Zary kom att behandlas inhumant. Jag vill understryka att en sådan behandling är främmande för svenskt polisarbete och inte kan tolereras.

Utländska tjänstemän som biträder svensk polis här i landet är i princip inte berättigade att utöva våld och får inte använda tvångsmedel. Om utländska tjänstemän likväl vidtar sådana åtgärder eller, som i förevarande fall, går så långt som till att handla på ett sätt som inte är godtagbart enligt vår rättsuppfattning skall den svenska polisen omedelbart se till att åtgärderna avbryts. Jag anser att Säkerhetspolisen i detta fall således borde ha avbrutit förfarandet. Verkställigheten hade i så fall bort kunna genomföras med det flygplan som var berett till avfärd påföljande dags morgon.

Jag finner slutligen skäl att kommentera vad säkerhetspolismännen X och Y anfört i yttranden som getts in till JO. De ger i viktiga avseenden inte uttryck för självkritisk reflexion. Enligt deras uppfattning hade t.ex. Säkerhetspolisen kontroll över verkställigheten. Dessutom har säkerhetspolismannen Y uppgett att verkställigheten av Agiza och El Zary "inte var så långtgående att den utsatte de berörda för mer obehag än vad som kan anses nödvändigt utifrån den tjänsteåtgärd som skulle verkställas". Jag finner denna brist på ett eget kritiskt förhållningssätt oroväckande, särskilt i en verksamhet som präglas av slutenhet och brist på insyn. Jag noterar samtidigt med tillfredsställelse att Klas Bergenstrand å sin sida uttalat att det för honom är främmande att anlita utländska luftfartyg med utländsk säkerhetspersonal på det sätt som skett i ärendet.

Jag utgår från att Säkerhetspolisen vidtar kraftfulla åtgärder för att undvika en upprepning av det inträffade. Som framgår av remissvaret har också redan ett arbete med omorganisering av verksamheten, förstärkning av den interna

kontrollen och utbildning påbörjats. Till detta kommer Rikspolisstyrelsens nyligen utfärdade föreskrifter och allmänna råd på området.

Med den synnerligen allvarliga kritik som jag finner anledning att rikta mot Säkerhetspolisen avslutas ärendet.

Kriminalvård

Kritik med anledning av behandlingen av en intagen i samband med en transport

(Dnr 3763-2003)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.K. klagomål i olika avseenden mot behandlingen av honom i samband med en transport från anstalten Kumla till anstalten Skogome den 12 september 2003. Klagomålen avsåg bl.a. visst övervåld, okvädningsord och anbringande av fängsel bakom ryggen.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdens Transporttjänst för yttrande. I remissvaret anförde myndighetschefen Göran Stenbeck bl.a. följande.

– – –

Aktuell transport börjar på anstalten Norrtälje då Transporttjänstens S43 kör M.K. till anstalten Kumla. Från Kumla ska fordon G11 köra vidare till anstalten Skogome. I G11 arbetar för dagen transportörerna P.W. (transportledare), B.S. och T.A.

Fordonen i Transporttjänstens regi är VW-bussar med plats för åtta personer. Inredningen är ombyggd och mellansätet och det bakre sätet är avskilt med en mellanvägg som går från golvet ända upp till taket. Förarsätet och mellansätet är avskilt med en liknande vägg.

I sin anmälan riktar M.K. kritik i huvudsak mot en av transportörerna, T.A., och i anmälan påtalas bl.a. viss grad av övervåld, verbala okvädningsord samt anbringande av fängsel bakom ryggen.

Efter visitation på Kumla ber T.A. att M.K. ska sätta sig längst in på mellansätet, allt i enlighet med tillämpade rutiner. Under tiden går P.W. runt bilen för att sätta sig vid ratten. B.S. befinner sig vid sidan av bilen. Då M.K., efter att ha blivit ombedd, inte vill flytta från mittensätet tappar T.A. tålamodet och höjer rösten samtidigt som han försöker mota över M.K. till det innersta sätet. M.K. gör motstånd genom att vara aktivt passiv och tumult uppstår. P.W. kommer till undsättning och gemensamt får de ut M.K. Tillsammans får alla tre transportörerna anbringat handfängsel med M.K:s händer sammankopplade bakom ryggen och får sedan in honom längst bak i bilen.

Transporten påbörjas och under loppet av ca 10–15 minuter sitter M.K. fängslad med händerna bakom ryggen till dess att man stannar vid en bensinstation i Laxå. Handfängslet ändras och sammankopplas i stället med M.K:s båda händer fram. Midjefängsel används för att fixera handfängslet som anbringats på M.K., till ett annat handfängsel som finns monterat på ett bälte runt midjan. Nu kan M.K. även beläggas med bilbälte.

Transporttjänstens uppfattning är, efter att ha hört de tre transportörerna, att händelseförloppet gått till i princip så som M.K. beskriver det i sin anmälan.

Transporttjänsten menar att T.A. borde ha försökt att verbalt lösa situationen under en längre tid än vad han gjorde innan tvångsåtgärder vidtogs.

T.A:s förklaring till att det snabba beslutet om tvångsåtgärder vidtogs var att han vid visitationen uppfattade M.K. som en bråkig person. En möjlig förklaring till T.A:s agerande är att jobbet som transportör innebär att många beslut grundade på snabba personbedömningar måste fattas. Transporttjäns-

tens kritik riktar främst in sig på T.A:s snabba agerande och inte mot beslutet om att använda fängsel i sig.

Transporttjänsten menar vidare att P.W., som transportledare, fattade fel beslut om att fortsätta transporten då M.K. anbringats med fängsel med händerna sammankopplade bakom ryggen. Fängsel får endast anbringas bakom ryggen i undantagsfall för att betvinga våldsamt motstånd och ska omedelbart upphöra då behovet inte längre kvarstår. Situationen utspelade sig inom skalskyddat område och Transporttjänsten menar att P.W. borde ha fattat beslut att antingen be personalen på Kumla om hjälp eller om möjligt själva ändra fängsel till hand- och midjefängsel utanför bilen innan färden påbörjades. M.K. borde aldrig ha satts i bilen med händerna sammankopplade bakom ryggen. Inte heller T.A. går fri från kritik eftersom beslutet fattades i samspel mellan T.A. och P.W.

Vad gäller de verbala okvädningsorden och övrigt agerande från T.A:s sida får ett sådant uppförande aldrig accepteras hos en kriminalvårdsanställd.

Transporttjänsten riktar kritik enligt ovanstående gentemot T.A. och P.W. för deras agerande i situationen.

M.K. gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I beslut den 23 mars 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 42 § andra stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, den intagne beläggas med fängsel vid förflyttning inom anstalten samt vid transport eller annan vistelse utanför anstalten.

Närmare bestämmelser om användningen av fängsel har meddelats i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVVFS 2002:7). Enligt dessa föreskrifter får transportledaren besluta om att använda fängsel endast i de fall anledning uppkommer under pågående transport. Åtgärden får inte bestå längre än som bedöms erforderligt i varje enskilt fall (17 §).

Med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet får den intagne således beläggas med fängsel vid transport utanför anstalten. Det saknas normalt möjlighet för mig att pröva sådana ställningstaganden i bedömningsfrågor. Det som framkommit i ärendet ger mig emellertid anledning att ifrågasätta beslutet att använda fängsel bakom ryggen under transporten. För sitt agerande i den delen kan T.A. och P.W. inte undgå allvarlig kritik.

Kriminalvårdstjänstemäns befogenhet att bruka våld för att genomföra en tjänsteuppgift regleras i 24 kap. 2 § brottsbalken. I paragrafens första stycke föreskrivs följande.

Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma skall gälla, om någon annan än som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Paragrafen är tillämplig även vid s.k. passivt motstånd av intagen.

Även i andra situationer än de där rätten till våldsanvändning uttryckligen reglerats torde det vara förutsatt att visst våld får användas för att lösa en tjänsteuppgift. Våld får emellertid tillgripas endast när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt. Endast sådant våld som kan anses försvarligt med hänsyn till omständigheterna får brukas (se JO 1993/94 s. 148).

M.K:s klagomål om hur han har blivit behandlad och tilltalad i samband med den aktuella tranporten har vunnit stöd av utredningen. Särskilt T.A:s handlande är enligt min mening utomordentligt anmärkningsvärt. Jag har övervägt att gå vidare i saken men har slutligen stannat vid den här uttalade mycket allvarliga kritiken.

Häktespersonals bemötande mot en offentlig försvarare

(Dnr 1030-2004)

Anmälan

Peter Mutvei hävdade i en anmälan, som kom in till JO den 8 mars 2004, att han blivit illa bemött av häktet Göteborgs personal. Han anförde därvid bl.a. följande. Han biträdde under 2003 och 2004 som offentlig försvarare en klient, E.K. Denne var under tiden för rättegångarna, med visst uppehåll för placering i häktet Uddevalla, intagen i häktet Göteborg. I det sistnämnda häktet gällde särskilda tider för bl.a. advokatbesök. Detta medförde att han vid något tillfälle nekades att träffa sin klient samt att han inte innan huvudförhandlingen i hovrätten fick tillfälle att lämna in de kläder till E.K. som denne avsåg att bära. Han tilläts inte heller att överlämna E.K:s kläder till den personal som beledsagade honom vid huvudförhandlingen. I efterhand fick han vetskap om att häktet Göteborg hade avsatt särskild tid för honom att lämna in kläderna. Något meddelande om denna möjlighet lämnades emellertid inte till honom trots att häktet hade hans mobiltelefonnummer. De särskilda tider som gällde för besök försvårade även utredande polismäns arbete. Dessa har berättat att de mitt under ett pågående förhör tvingats att avbryta eftersom besökstiden var slut. Häktespersonalen försvårade också hans telefonkontakter. Eftersom han ofta befinner sig i rättegång eller på diverse häkten, hade han främst telefonkontakter med sin klient via sin mobiltelefon. Denna ordning var godkänd av häktets säkerhetschef. Trots detta vägrade häktespersonalen ibland att låta honom kommunicera med sin klient, varför han fick påkalla hjälp från säkerhetschefen för att få önskad kontakt. Vid ett tillfälle vägrade personal på häktet t.o.m. att medverka till att utreda om han tidigare hade medgivits att få kommunicera med sin klient på mobiltelefon.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Göteborg Centrum. I remissvaret anförde kriminalvårdsmyndigheten, genom rättsvårdsinspektören Mats Mikulic, i huvudsak följande.

Besökstider

På häktet Göteborg tillåts intagna motta besökare enligt särskilda tider, se bilaga. En reglering av besökstiderna är nödvändigt av ordnings- och säkerhetsskäl samt med beaktande av personella resurser. Samtliga advokater i förevarande mål har informerats om möjligheten att vid behov besöka klienterna även på andra tider. De har även upplysts om att sådana önskemål bör tillställas häktet med viss framförhållning på sätt att personalens arbetsscheman i möjligaste mån kan anpassas därefter. Besök utanför ordinarie tider har i inget fall förnekats advokat när sådant önskemål framställts i rimlig tid. Det finns även möjlighet till besök efter häktets öppettider utan varsel, om förhållandena medger detta.

Vid aktuellt tillfälle framställde advokat Mutvei önskemål om besök endast ett par minuter före besökstidens slut. Det fanns, med hänsyn till den korta framförhållningen, ingen möjlighet vid aktuell tidpunkt att omdisponera personalen för att tillgodose Mutveis önskemål utan att äventyra ordningen och säkerheten på häktet. Det inträffade skulle kunna förebyggas genom att Mutvei kontaktade häktet inför sitt planerade besök.

Det har i ärendet inte framkommit några uppgifter som bekräftar Mutveis påstående att häktet vid besökstidens slut ”slängt” ut poliser under pågående förhör. Inte heller dennes påstående att kraftig kritik i aktuellt ärende framförts av polis, åklagare och andra advokater kan bekräftas.

Myndigheten finner att häktets ordningsregler i samband med besök är i enlighet med gällande bestämmelser samt bedömer att servicenivån är tillfyllest utifrån tillgängliga resurser.

Telefonkontakt

Den intagne förflyttades från häktet Uddevalla till häktet Göteborg inför huvudförhandlingen. Kommunikationen mellan häktena har varit något bristfällig avseende möjligheten för den intagne att kommunicera med Mutvei via dennes mobiltelefon. Det har därvid uppstått viss osäkerhet med hänsyn till den restriktivitet som särskilt gäller mobiltelefonsamtal. Mutvei har haft möjlighet att kommunicera med sin klient vid behov, med ett undantag. Häktet har vid detta tillfälle agerat felaktigt, vilket beklagas. Berörd personal har informerats om gällande bestämmelser och myndigheten utgår från att detta inte kommer att upprepas.

Överlämnande av kläder

Av ordnings- och säkerhetsskäl har häktet reglerat under vilka tider föremål kan inlämnas till de intagna, se bilaga. Inlämning kan också ske under andra tider om omständigheterna medger detta. I aktuellt ärende har kläder till den intagne inte mottagits av häktet på kvällen den 24 februari. Detta förfarande är i och för sig i enlighet med de regler häktet tillämpar. Det synes emellertid vara så att häktet med hänsyn till förhållandena i aktuellt ärende haft möjlighet att bättre kunna tillgodose Mutveis önskemål vid aktuell tidpunkt.

Den omständighet att personalen inte mottog kläder i samband med domstolsförhandlingen bedömer myndigheten emellertid vara ett korrekt förfarande. Kläder som överlämnas till den intagne måste kontrolleras så att de inte innehåller något otillåtet föremål. Bevakningspersonal har i samband med domstolsförhandlingar till uppgift att tillse att den intagne inte avviker eller på annat sätt agerar otillbörligt. Det är i en sådan situation olämpligt och direkt felaktigt att motta föremål som överlämnas till den intagne. Enligt uppgift från medföljande personal har Mutvei i samband med detta besked uttalat sig kränkande mot häktets personal. Han har därvid uttryckt sig mycket olämpligt med innebörd att personalen har bristande kompetens och intelligens. Detta är ett bemötande som inte kan accepteras.

Det noteras att häktet avsatt särskild tid för att Mutvei skulle ha möjlighet att lämna kläder till den intagne. Av klagomålen framgår att denna information inte nått fram till Mutvei. Detta påstående föranleder ingen ytterligare kommentar från myndighetens sida.

Myndigheten gör sammanfattningsvis bedömningen att advokat Mutveis klagomål har sin grund i flera negativa samverkande faktorer som i huvudsak avser bristande informationsutbyte och eventuellt felaktigt bemötandet från båda håll. Med tydlig information och god planering samt med respekt för olika yrkesroller kan brister av förevarande art förebyggas.

Peter Mutvei kommenterade remissvaret.

I beslut den 27 maj 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla vikten av att en häktad och dennes offentlige försvarare tillåts att ha de kontakter som krävs för att försvararen skall på bästa sätt kunna tillgodose sin klients intressen. Detta gäller såväl under förundersökningen som under efterföljande rättegångar.

Kriminalvårdsmyndigheten har vidgått att häktet Göteborg vid ett tillfälle felaktigt har förhindrat ett telefonsamtal mellan Peter Mutvei och dennes klient. Myndigheten kan inte undgå kritik för detta.

Vad gäller övriga händelser vill jag framhålla följande. Av 21 kap. 9 § rättegångsbalken framgår att försvarare för den som är anhållen eller häktad inte får förvägras att sammanträffa med honom i enrum. Enligt dåvarande justitieombudsmannen Anders Wigelius (se JO 1983/84 s. 134) innebär stadgandet att en försvarare inte ens kvällstid bör avvisas från häktet utan att ha fått träffa sin klient. Mot bakgrund av de speciella praktiska problem som uppstår på ett stort häkte och som har samband med tillgången på personal och säkerhetsfrågorna, var Anders Wigelius emellertid inte främmande för att man från häktets sida informerade advokaterna i området om att eventuella besök hos klienterna efter ett visst klockslag borde föranmälas i så god tid att häktet kunde disponera sin personal med hänsyn därtill. Jag delar den uppfattningen. Jag vill dock understryka att den offentlige försvararen som nyss framgått har en i besökshänseende privilegierad ställning. Mot den bakgrunden är det rimligt att åtskillnad görs mellan besök av den misstänktes offentlige försvarare och andra besök, t.ex. av anhöriga. Jag ställer mig alltså tveksam till den typ av besöksregler – – –, som – uppenbarligen generellt – tillämpas vid häktet Göteborg.

I det aktuella ärendet står i nu aktuella avseenden uppgift mot uppgift. Ytterligare utredning framstår inte som meningsfull. Jag delar dock kriminalvårdsmyndighetens uppfattning att häktet, med hänsyn till förhållandena, borde haft möjlighet att bättre tillgodose Peter Mutveis önskemål om att lämna in sin klients kläder innan huvudförhandlingen i hovrätten påbörjades.

Placering av en häktad i polisarrest under häktningstiden

(Dnr 4697-2004)

Anmälan

B.T. anförde i en anmälan, som kom in till JO den 12 november 2004, i huvudsak följande. Hon anhölls den 25 januari 2004 och placerades i polisarresten i Sundsvall. Den 28 januari 2004 meddelades beslut om häktning, men först den 4 februari överfördes hon till häktet i Härnösand. Polisarresten uppfyllde inte de krav som man kan ställa på en häktesplats, bl.a. var de sanitära förhållandena oacceptabla. Dessutom gavs hon inte möjlighet till en timmes utevistelse per dag. Information om regler och rättigheter under häktningstiden erhölls först då hon kom till häktet i Härnösand. Under tiden som häktad erbjöds hon inte något arbete och först när hon frigavs fick hon kännedom om att en kontaktman hade utsetts för henne.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Härnösand för yttrande. I remissvaret anförde kriminalvårdschefen Kerstin Åhrén följande.

– – –

Vid Kriminalvårdsmyndigheten Härnösand fanns vid den aktuella tidpunkten 31 nominella platser för häktade. Därutöver fanns 8 tillfälliga platser vid häktets gemensamhetsavdelning. Gemensamhetsavdelningen är ytterst lämpad för dömda, i avvaktan på anstaltsplacering. Emedan tillgängliga häktesplatser vid tidpunkten var fullbelagda, beslutade Kriminalvårdsstyrelsen den 5 februari 2004 att öppna ytterligare 5 tillfälliga häktesplatser i polisens arrest i Sundsvall.

De tillfälliga häktesplatserna som finns i polisens arrest innehar inte på något sätt samma standard som traditionella häktesplatser, men får i vart fall anses uppfylla minimistandard för verksamheten. Placeringen däråa är vidare inte tänkt att fortgå under någon längre tid. Så snart tillfälle ges, överflyttas intagna till Häktet Härnösands lokaler i Härnösand. Sedan nu aktuell händelse har ytterligare tio platser för häktade öppnats på anstalten Saltvik, varmed behovet av arresten upphört. I dag bedrivs därför ingen häktesverksamhet i polisens arrestlokaler i Sundsvall.

Möjlighet att tända och släcka ljuset i nu aktuella celler finns inte. Ljuset måste regleras av tjänstemän, vilkas uppmärksamhet emellertid snabbt kan påkallas via s.k. signalanordning. Förhållandet är förstås på intet sätt lämpligt, men är dessvärre den enda som finns att tillgå. På samma sätt som punkten ett, förhåller det sig med möjligheten att själv reglera ljusflöde i de aktuella cellerna. Förhållandet är förstås på intet sätt lämpligt, men är dessvärre det enda som finns att tillgå.

Alla intagna erbjuds utevistelse en timme varje dag. Förstås avgör intagna själva huruvida de vill utnyttja tiden för promenad eller inte. Någon anteckning om detta har inte först, emedan saken faller under häktets dagliga rutiner. Vad gäller rastgårdens utformning, är denna insynsskyddad med presenning och med annan plast. Någon sådan insyn som i anmälan anförts finns inte. Avslutningsvis är denna rastgård belägen i polishusets innergård, utan andra förbipasserande än poliser och vid polisen anställda och i vissa fall domstolspersonal. Rökning i polisens celler är inte tillåten. Av den anledningen tillåter inte heller häktet sina intagna att röka där. Däremot ges alla intagna möjlighet att röka på promenadgården vid önskemål därom. Detta gäller alltså även

under icke promenadtid. Intagna som av åklagare belagts med restriktioner röker separat.

I nu aktuella celler finns en typ av signalanordning, som för tankarna till sådan som finns vid häktets ordinarie lokaler. Av anmälan framgår att kommunikation mellan å ena sidan den intagne och, å andra sidan, tjänstemän inte är möjlig, vilket är korrekt. I stället bemöter tjänstemän intagnas påringningar genom direkta besök i cellen.

I arrestcellerna finns vare sig handfat eller spegel. Däremot finns toalett med sådan utrustning i direkt anslutning till alla de celler häktet hyr. Ävenså finns dusch. Av den anledningen att häktet hyr nu aktuella celler, fanns då saken begav sig inga planer på att införskaffa och införa sådan utrustning.

Städning av cellerna gjordes regelbundet av inhyrd personal. Städningen ingick i hyran och den enda objektiva bedömning som för mig går att göra, är att städningen sköttes efter de krav som polisen ställt. De av kriminalvårdens tjänstemän som tjänstgjorde i lokalerna har inte anfört några klagomål på städningen.

Alla människor som skrivs in på häktet får vid inskrivningen muntlig information om alla regler, rättigheter och rutiner som gäller under vistelsen vid häktet. Vidare erbjuds intagna alla gällande bestämmelser avseende i synnerhet häktesverksamhet. I varje bostadsrum finns därutöver en inplastad A-4 sida, av vilken i huvudsak samma information framgår.

Vad gäller kontaktman, utses en sådan under den intagnes första vecka på häktet. Häktet Härnösand har under senare tid infört s.k. specialisering och denna verksamhet har under en längre tid fungerat väl. Till B.T. utsågs kontaktman i samband med att hon förflyttades till huvudhäktet. Det bör noteras att B.T. ankom Häktet Härnösand den 4 februari 2004 och att hon blev försatt på fri fot den 11 februari 2004.

B.T. ankom häktet belagd med restriktioner. Av den anledningen kunde ingen annan sysselsättning än s.k. cellarbete erbjudas henne. Något sådant arbete kunde häktet inte erbjuda under den aktuella perioden, på grund av brist på arbete.

– – –

Till remissvaret hade fogats ett beslut av den 5 februari 2004 om inrättande av tillfälliga häktesplatser.

B.T. kommenterade remissvaret.

Upplysningar inhämtades per telefon från Polismyndigheten i Västernorrlands län, polisområde Sundsvall, och Kriminalvårdsmyndigheten Härnösand.

I beslut den 18 maj 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Platssituationen inom kriminalvården är sedan flera år ansträngd. För att lösa platsbristen förekommer det att polisarrester omvandlas till tillfälliga häktesplatser genom att kriminalvården övertar ansvaret för dem. Beslut härom fattas av Kriminalvårdsstyrelsen.

Enligt 24 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken skall den som häktas utan dröjsmål föras till häkte. Förvaring av en häktad på annan plats är, i avsaknad av ett domstolsbeslut därom, inte förenligt med gällande regler.

Den 27 februari 2003 beslutade Kriminalvårdsstyrelsen att nio arrestplatser skulle inrättas som tillfälliga häktesplatser vid häktet Härnösand under tiden mars–maj 2003. Arrestplatserna iordningställdes och användes under de peri-

oder som häktet i Härnösand var fullt. Den 5 februari 2004 beslutade Kriminalvårdsstyrelsen att fem arrestplatser vid polisen i Sundsvall skulle inrättas som tillfälliga häktesplatser vid häktet Härnösand från och med den 1 februari 2004. De redan iordningställda arrestplatserna togs då på nytt i anspråk.

Det sagda innebär att det vid tiden för placeringen av B.T. i arrestlokalen inte fanns något beslut om tillfälliga häktesplatser där.

Föreskriften i rättegångsbalken om att en häktad person skall förvaras i häkte bör enligt min mening ses bl.a. mot bakgrund av att det härigenom garanteras att förvaringsplatsen uppfyller rimliga krav på säkerhet och standard. Även om platssituationen gör det nödvändigt att ibland utnyttja tillfälliga häktesplatser med en lägre standard än vad som normalt skulle accepteras (se dåvarande justitieombudsmannen Anna-Karin Lundins beslut den 30 juni 2004, dnr 2449-2003) är det viktigt att endast häkte används för förvaring av häktade och att beslut om inrättande av tillfälliga häktesplatser fattas i den härför avsedda ordningen. Kriminalvårdsmyndigheten kan sålunda inte undgå kritik för förvaringen av B.T. i polisens arrestlokaler.

Jag vill i sammanhanget erinra om att häktade genom lagstiftning har tillförsäkrats vissa rättigheter. Systemet medger alltså inte att man av ekonomiska eller andra skäl har en standard som inte uppfyller lagens krav. Enligt lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. skall t.ex. den häktade om möjligt erbjudas arbete eller annan därmed jämförlig sysselsättning under häktningstiden. Den häktade skall också ges möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme, om det inte finns synnerligt hinder mot detta. Ytterligare bestämmelser om hur häktade skall behandlas finns i förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. samt i Kriminalvårdsstyrelsens häktesföreskrifter (KVVFS 1997:15). När det gäller B.T:s klagomål om förhållandena i polisarresten och hur hon har behandlats under häktningstiden ger utredningen emellertid inte tillräcklig grund för kritik eller någon annan åtgärd från min sida.

Exekutionsärenden

En kronofogdemyndighet har utmätt gäldenärens fordran på överskjutande skatt innan den s.k. avitiden gått ut

(Dnr 4632-2002)

JO Lundin meddelade den 21 september 2004 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund och anmälan

I en handling daterad den 21 november 2002 underrättade kronofogdemyndigheten Tel-In AB (bolaget) om sökt utmätning. Enligt underrättelsen skulle det belopp som bolaget hade att betala vara bokfört på kronofogdemyndighetens postgirokonto senast den 6 december 2002 för att bolaget skulle undvika utmätning. Den 2 december 2002 – således innan den s.k. avitiden hade gått ut – beslutade kronofogdemyndigheten att utmäta en bolaget tillkommande överskjutande skatt. Bolaget överklagade utmätningsbeslutet till domstol.

Hos JO klagade bolaget bl.a. på att utmätning hade skett innan tiden för betalning hade gått ut. – Bolagets övriga invändningar mot utmätningsbeslutet är i huvudsak sådana att de ligger inom området för vad som prövas av domstol. Därför har jag inte utrett dem.

Utredning

Den fråga som var aktuell att behandla i JO-ärendet var sådan att den i första hand borde besvaras av dåvarande Riksskatteverket (numera Skatteverket) och inte av kronofogdemyndigheten. I en remiss anmodades Riksskatteverket att yttra sig över frågan om vilken information en gäldenär får i samband med en underrättelse om sökt utmätning i ett enskilt mål om möjligheterna för kronofogdemyndigheten att innan kravtiden har gått ut utmäta eventuell överskjutande skatt.

I sitt svar, som kom in till JO den 4 april 2003, anförde Riksskatteverket – kronodirektören Magnus Westerström – följande.

I underlaget till bolagets anmälan återfinns den underrättelse om sökt utmätning, daterad den 21 november 2002, som bolaget erhållit. Av underrättelsen framgår att fordringsbeloppet måste vara bokfört på kronofogdemyndighetens postgirokonto senast den 6 december 2002 för att utmätning skall kunna undvikas. I underrättelsen lämnas information om att skulden ändå kan komma att utmätas även om den utsatta betalningsdagen inte gått ut. Det gäller för en speciell situation; nämligen då det blir fråga om s.k. samordnad utmätning enligt 4 kap. 11 § utsökningsbalken. Däremot får gäldenären ingen information om att kronofogdemyndigheten kan komma att göra en utmätning på sätt som skett i detta fall.

Utmätningen av bolagets fordran på återbetalning av skatt har skett den 2 december 2002, dvs. innan avitiden den 6 december löpt ut. Utmätningen har skett på så sätt att de återbetalningsbara medlen maskinellt har omhändertagits den 1 december 2002 och att ett maskinellt beslut om utmätning har fattats den 2 december 2002. Enligt ett meddelande från Riksskatteverket den 16 februari 1999 (MEX 1999:3) bör en återbetalning av skatt under sådana

förhållanden omhändertas enligt reglerna i 6 kap. 12 § utsökningsbalken. Först när avitiden gått ut kan medlen därefter utmätas. Någon information om att kronofogdemyndigheten kan vidta en sådan provisorisk åtgärd innan avitidens utgång lämnas inte till gäldenären.

I detta fall har det inte varit fråga om att kronofogdemyndigheten endast har vidtagit en provisorisk åtgärd. Det har tvärtom varit fråga om en utmätning som inte på något sätt har skiljt sig från utmätningar som görs efter avitidens utgång. För tydlighets skull vill Riksskatteverket därför på nytt anföra att beslutet om utmätning har skett på maskinell väg, dvs. beslutet har tillkommit genom det ADB-system (Redovisningssystem för Exekutionsväsendet, ”REX”) som Riksskatteverket tillhandahåller de olika kronofogdemyndigheterna. Med andra ord har kronofogdemyndigheten således inte haft någon möjlighet att omhänderta medlen i enlighet med 6 kap. 12 § utsökningsbalken och först efter avitidens utgång utmäta medlen.

Bolaget kommenterade Riksskatteverkets yttrande.

Jag har även tagit del av de beslut som Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt fattade sedan bolaget överklagat utmätningsbeslutet. Av intresse här är att hovrätten den 22 maj 2003 (mål nr ÖÄ 1439-03) beslutade att undanröja utmätningen och återförvisa ärendet till kronofogdemyndigheten för vidare behandling. Här återges följande ur hovrättens skäl för beslutet.

– – –

Enligt 4 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken skall underrättelse om utmätning sändas till gäldenären innan utmätning sker. Underrättelsen skall ske så tidigt att gäldenären kan beräknas få tillräcklig tid att bevaka sin rätt. Enligt lagrummets andra stycke behöver gäldenären inte underrättas om det är risk att han skaffar undan eller förstör egendom eller om saken annars är brådskande. Som exempel anges i litteraturen att gäldenären kan väntas lyfta ett tillgodohavande eller står i begrepp att företa en längre resa (Gregow m.fl., Utsökningsbalken, 3:e uppl. 1999, sid. 146). Om utmätning har skett före tidsfristens utgång, utan att det har förelegat sådana brådskande skäl som anges i lagrummets andra stycke, har utmätningen undanröjts (NJA 1971 sid. 375 och RH 1990:120).

Det förhållandet att det utmätta beloppet var en sådan fordran som avses i 1 § lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter utgör inte skäl att frångå huvudregeln att utmätning kan ske först efter den angivna tidsfristens utgång. Det har heller inte gjorts gällande att det har förelegat någon sådan brådskande omständighet som enligt 4 kap. 12 § andra stycket utsökningsbalken kan utgöra skäl att företa utmätning före tidsfristens utgång. Vid angivna förhållanden har utmätningen inte tillkommit i behörig ordning. Den skall därför undanröjas.

Bedömning

Det är inte min uppgift att ta ställning till utmätningsbeslutet som sådant; det har ju också prövats av domstol i ordinarie ordning. Min bedömning avser i stället i första hand den fråga som ställdes i remissen till dåvarande Riksskatteverket (numera Skatteverket), nämligen vilken information som ges om möjligheterna för kronofogdemyndigheten att innan avitiden har gått ut utmäta eventuell överskjutande skatt. Remissen byggde emellertid på förutsättningen att kronofogdemyndigheten verkligen hade möjlighet att utmäta på det sätt som skett här. Av hovrättens beslut framgår emellertid att detta inte var fallet. Med en sådan utgångspunkt fanns det inget för kronofogdemyndighe-

ten att informera om i den delen, och den fråga som ställdes i remissen faller därmed.

Verket nämnde i sitt remissvar sin rekommendation att kronofogdemyndigheten i en situation som denna i stället vidtar en provisorisk åtgärd med stöd av 6 kap. 12 § utsökningsbalken. Jag uttalar mig – av samma skäl som att jag inte tar ställning till ett utmätningsbeslut – inte om den möjligheten finns, men om detta är verkets uppfattning bör givetvis en upplysning om detta införas i blanketten för underrättelse om sökt utmätning.

Till sist vill jag påpeka att det som har hänt tyder på en allvarlig brist i det ADB-system som kronofogdemyndigheterna använder sig av. Det kan givetvis inte accepteras att utformningen av datasystemet leder till att beslut om utmätning kan komma att fattas utan laglig grund. Jag förutsätter att Skatteverket – om det inte redan har skett – vidtar de åtgärder som krävs för att ändra rutinerna i detta avseende.

Ärendet avslutas.

Förvaltningsdomstolar

En förvaltningsdomstol skulle ha underrättat ett LVM-hem och ett sjukhus om att ett beslut om omedelbart omhändertagande hade upphävts

(Dnr 3788-2003)

Den 17 juni 2005 meddelade *JO Berggren* ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

I ett ärende hos JO (dnr 2879-2003) uppgav en tjänsteman vid Statens institutionsstyrelse att myndighetens tillsynsstab hade fått en anmälan om att Länsrätten i Skåne län underlåtit att underrätta ett LVM-hem om att ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) hade upphävts. En kopia av anmälan skickades till JO. Av handlingen framgick bl.a. följande. Socialnämnden i Hässleholms kommun hade hos länsrätten ansökt om att D.B. skulle beredas vård enligt LVM. Socialnämnden beslutade därefter, den 2 juli 2003, att omedelbart omhänderta D.B. enligt LVM. Länsrätten höll muntlig förhandling i målet och beslutade i dom den 4 juli 2003 att avslå ansökan om tvångsvård av D.B. Karlsvik LVM-hem, där D.B. var placerad, fick dock inte av länsrätten något meddelande om domen. D.B. kom till Karlsvik söndagen den 6 juli 2003 med polistransport från sjukhuset i Kristianstad. Karlsvik beslutade då, utifrån socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande, om intagning av D.B. Påföljande dag fick Karlsvik genom socialnämnden meddelande om att beslutet om omedelbart omhändertagande hade upphävts av länsrätten. D.B. underrättades då om att han genast kunde lämna Karlsvik, men valde att stanna kvar för vård under frivilliga former.

Jag beslutade att inleda ett initiativärende mot länsrätten och anmodade domstolen att göra en utredning och yttra sig i ärendet.

Utredning

Som svar på remissen hänvisade lagmannen Gunilla Hedesten Nordin till yttranden av länsrättsassessorn Mats Gellberg och chefsrådmannen Christer Abrahamsson.

Mats Gellberg anförde följande.

Kort bakgrund

I målet som inte lottats på egna roteln, hölls muntlig förhandling den 3 juli 2003. Förhandlingen var utsatt att hållas i sal 7 på länsrätten. När målet påropades konstaterades att D.B. inte var närvarande. Hans offentliga biträde, advokaten Per Malmer, uppgav att han var osäker på D.B:s hälsotillstånd. Socialnämndens representant hänvisade till att den psykiatriska intensivvårdsavdelningen (PIVA), där D.B. befann sig, uppgett att han inte ansetts kapabel till att infinna sig till förhandlingen. Vid en paus i förhandlingen tog jag kontakt med personal på PIVA som förklarade att D.B. ansågs kapabel att infinna

sig vid en förhandling i vart fall om den hölls i lokal i anslutning till PIVA. Förhandlingen flyttades till Pivarongen, en lokal som normalt utnyttjas av länsrätten i LPT- och LRV-mål. Efter förhandlingen, som påbörjades där kl. 11.30, meddelades att dom skulle meddelas senast måndagen den 7 juli 2003, kl. 14.00.

Expediering av dom m.m.

Dom meddelades den 4 juli 2003. Den expedierades på vanligt sätt per brev. Dessutom skickades domen per fax till D.B:s offentliga biträde den 4 juli 2003 kl. 15.37 och till socialnämnden samma datum kl. 15.40, se bifogade aktivitetsrapport angående fax. Jag vet inte varför inte PIVA/Karlsvik underrättades om innehållet i domen. Förmodligen har så inte skett på grund av förbiseende.

Christer Abrahamsson anförde följande.

Länsrättsassessorn Mats Gellbergs redogörelse visar att ett fel har begåtts vid underrättelse om att vården upphört. Sådan underrättelse borde emellertid inte ha skett till Karlsvik utan till psykiatriska kliniken i Kristianstad där den omhändertagne vistades fram till den 6 juli. Enligt kanslihandboken gäller att underrättelse avseende dom/beslut om omedelbart upphörande av vård enligt LVM skall lämnas till föreståndaren för vårdhemmet genom ”telefonbesked, eventuellt telefax”. Vid avdelning 4 uppges telefonsamtal ha förekommit främst när man varit osäker på var den omhändertagne vistas. Enligt min mening bör man alltid genom ett telefonsamtal förvissa sig om vistelseplatsen, muntligen redogöra för beslutet, anteckna namn och tjänsteställning på den person man talat med samt därefter omgående faxa domen/beslutet till sjukhuset/vårdhemmet. Det skall anmärkas att socialförvaltningarnas dåliga bemanning på fredagseftermiddagar och vissa s.k. klämdagar samt – mera allmänt – svårigheter att få kontakt med ansvarig handläggare, kan medföra svårigheter att fastställa den omhändertagnes vistelseort. I de fall beslutet om vårdens upphörande har föregåtts av en muntlig förhandling finns ett enkelt sätt att undvika mycket extraarbete genom att avkunna dom/beslut omedelbart efter enskild överläggning. Detta brukar uppskattas av parterna, oberoende av utgången.

Akten i länsrättens mål hämtades in.

Muntliga upplysningar rörande LVM-vården av D.B. inhämtades från Karlsvik LVM-hem varvid framkom bl.a. att D.B. skrevs in på Karlsvik den 1 juli 2003 och att LVM-vården inleddes på sjukhus den 2 juli 2003.

Bedömning

I sin dom i det aktuella målet beslutade länsrätten att avslå socialnämndens ansökan om att D.B. skulle beredas vård enligt LVM och att det omedelbara omhändertagandet av D.B. därmed hade upphört. Av utredningen framgår att när domen meddelades, fredagen den 4 juli 2003, var D.B. inskriven vid Karlsvik LVM-hem, men befann sig på psykiatriska intensivvårdsavdelningen vid Centralsjukhuset i Kristianstad. Annat har inte framkommit än att länsrätten kände till dessa förhållanden. Frågan i ärendet är i vad mån domstolen borde ha underrättat berörda vårdinstitutioner – dvs. LVM-hemmet och sjukhuset – om domen. I remissyttrandet har anförts att underrättelse inte borde ha lämnats till LVM-hemmet utan till sjukhuset.

Det finns inte några författningsföreskrifter som anger att domstolarna skall lämna sådana särskilda underrättelser som det nu är fråga om. JO har dock i tidigare ärenden uttalat sig om betydelsen av att domstolarna underrättar behandlingshem om sådana beslut enligt LVM som innebär att domstolen upphäver beslut om vård eller beslut om omedelbart omhändertagande (se JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 277 och 1993/94 s. 289). I Domstolsverkets anvisningar (Kanslihandbok förvaltningsdomstol, avsnitt 12 Expedieringstablåer) rekommenderas att beslut som innebär att vården genast skall upphöra expedieras genom telefonbesked, eventuellt telefax, till föreståndaren för vårdhemmet.

Enligt 22 § LVM lämnas tvångsvård genom hem som är särskilt avsedda för vård enligt den lagen (LVM-hem). Genom beslut om inskrivning på ett LVM-hem åtar sig den som föreståt vården för hemmet bl.a. ansvaret för att utskrivning sker så snart det inte finns skäl för vård. Av 25 § LVM följer att fr.o.m. den dag då missbrukaren formellt blir inskriven på vårdhemmet kan endast föreståndaren besluta om utskrivning (se JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 289). Det är mot denna bakgrund givetvis angeläget att LVM-hemmet omedelbart får en underrättelse om beslut som innebär att tvångsvården har upphört.

Länsrättens dom hade emellertid konsekvenser också för den sjukvårdsinrättning där D.B. vistades och där LVM-vården hade inletts. Av 24 § LVM framgår att LVM-vård skall inledas på sjukhus, om förutsättningarna för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt. Vidare framgår att verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vårdas får besluta att missbrukaren skall hindras att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att patienten kan föras till ett LVM-hem. Ett beslut att upphäva ett omedelbart omhändertagande medför dock att det inte längre finns någon rättslig grund för denna kvarhållningsrätt. Det var därför i det aktuella målet viktigt att länsrätten också omedelbart underrättade sjukhuset om sin dom.

Sammanfattningsvis anser jag att länsrätten borde ha underrättat både Karlsvik LVM-hem och Centralsjukhuset i Kristianstad om sin dom på det sätt som anges i Domstolsverkets anvisningar. En sådan underrättelse lämnades dock inte till någon av dessa vårdinstitutioner. Jag kan således konstatera att länsrätten har brustit i handläggningen, vilket domstolen också har medgett i yttrandet.

Det som sedermera hände i detta fall illustrerar betydelsen av att de berörda vårdinstitutionerna omedelbart får underrättelser om beslut som innebär att tvångsvården har upphört. Med hänsyn till de grundläggande rättssäkerhetskrav som aktualiseras i dessa situationer bör enligt min mening övervägas om handläggningen skall författningsregleras. Ett förtydligande av Domstolsverkets anvisningar, så att det klart framgår att underrättelser i det enskilda fallet kan behöva lämnas både till ett LVM-hem och till ett sjukhus, kan enligt min uppfattning också bidra till en säkrare hantering.

Jag översänder en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Socialdepartementet, och till Domstolsverket.

I ärendet har samråd skett med justitieombudsmannen Kerstin André, som har tillsyn över tillämpningen av LVM.

Initiativärendet avslutas.

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

En anmälan mot Statens pensionsverk om utformningen av och innehållet i besked om pension

(Dnr 670-2003)

I en anmälan till JO klagade L.S. på innehållet i vissa meddelanden hon hade fått från Statens pensionsverk (SPV) och från Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa. Hon var främst missnöjd med den information som fanns i meddelandena och med bristen på samordning. Hon lämnade följande exempel.

Den 16 januari 2003 fick hon ett meddelande från SPV enligt vilket hennes pension fr.o.m. januari 2003 skulle uppgå till 3 349 kr per månad, vilket var 290 kr lägre än under 2002. Den 14 februari fick hon ett nytt meddelande, i vilket angavs att pensionsbeloppet fr.o.m. februari 2003 skulle vara 3 059 kr per månad. I inget av meddelandena fanns någon förklaring till varför beloppen hade sänkts. När hon tog kontakt med verket per telefon fick hon inte heller något besked i frågan.

Den 1 december 2002 fick hon ett beslut från Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa. Där angavs att hennes ATP fr.o.m. maj 2002 skulle höjas med 284 kr per månad. Den 18 december 2002 fick hon ett meddelande från SPV med följande lydelse: ”Du har fått ATP retroaktivt omräknat pga detta har även kompletteringspensionen räknats om. Summa att utbetala = 0.” Inte heller i detta meddelande fanns någon förklaring. När hon frågade per telefon fick hon endast veta att omräkningen berodde på samordningregler.

Anmälan remitterades till SPV, som anmodades att yttra sig över vad L.S. hade framfört i den del hennes anmälan riktade sig mot verket.

I sitt svar anförde SPV – generaldirektören Agneta Norén – följande.

Omräkningar av tjänstepensionen

L.S. uppbär kommunal bruttopension enligt PA-KL-avtalet, som utbetalas av SPV, samt allmän ålderspension, som fr.o.m. år 2003 utbetalas av försäkringskassan. Bruttopensionsförmån innebär att förmånstagaren erhåller en tjänstepension som är garanterad till en viss nivå, men som skall samordnas (minskas) med förmånstagarens allmänna pension från försäkringskassan. Genom nämnda avtal garanteras pensionären en bruttopensionsnivå. Blir det förändringar i dennes allmänna pension kommer det att påverka tjänstepensionen i någon riktning för att bruttonivån skall kunna utbetalas. Detta innebär således att en höjning av den allmänna pensionen får till följd att nivån på tjänstepensionen minskar och vice versa.

L.S:s tjänstepension beräknades för januari månad 2003 till 3 349 kr, dvs. decemberbeloppet uppräknat med prisbasbeloppet för 2003.

Beloppet räknades senare om på grund av att SPV erhöll uppgift från försäkringskassan om ändrad tilläggspension; omräkningen resulterade i en sänkning med 229 kr per månad. L.S. fick vidkännas sänkning från februari månads utbetalning trots att ändringen egentligen skulle ha påverkat utbetalningen redan från januari månad. De 229 kr som utbetalats för mycket för januari månad föranledde inget återkrav med hänsyn till det låga beloppet och att det uppburits i god tro.

Tjänstepensionen för januari månad, som beräknades till 3 349 kr, är preliminär. Avtalet mellan Kommunförbundet och personalorganisationerna angående hur bruttopensionerna skall minskas med den nya allmänna pensionen blev klart först under december månad. SPV kunde med anledning av detta inte färdigställa anpassningarna för det nya avtalet i beräkningsprogrammet i tid till januari månads utbetalning utan beräknade januari månads belopp genom att räkna upp december månads belopp med prisbasbeloppet. Samtliga kommunala pensionärer och arbetsgivare har informerats om detta förhållande i brev. Brevet till pensionärerna, som L.S. erhållit, biläggs *(här utelämnat, JO:s anm.)*.

Meddelanden som L.S. erhållit

På uppdrag av bl.a. Söderhamns kommun har SPV utfört pensionsadministrativa tjänster som t.ex. uträkning av tjänstepensioner. Kommunen har därefter beslutat om tjänstepensionen. Beslut om kommunal bruttopension har sänts ut från Söderhamns kommun där L.S. varit anställd t.o.m. den 30 april 2002. Vid kommunal bruttopension skall inräknas allmän pension vilket innebär att ändringar på allmän pension påverkar den kommunala pensionen. I beslutet lämnas upplysning om detta förhållande.

De meddelanden som nämns i L.S:s anmälan är specifikationer som Nordea skickar ut till pensionärerna och som visar utbetalningen av pension för innevarande månad. Nordea är utbetalande bank för SPV:s utbetalningar. Specifikationer över utbetalningen skickas ut av Nordea i januari månad varje år samt vid varje förändring av utbetalningen. SPV lämnar inte förklaringar till pensionärerna vid varje förändring i förhållandet mellan tjänstepension och allmän pension.

Vid årsskiftet 2002/2003 trädde för pensionärerna många stora förändringar i kraft. Försäkringskassorna övertog utbetalningarna av allmän pension, vilken tidigare hade utbetalats av SPV för de pensionärer som hade tjänstepension från SPV. Skattereglerna ändrades och nya kollektivavtal för hur samordningen (minskningen) mellan tjänstepension och allmän pension skulle beräknas började gälla. Alla dessa ändringar medförde en telefon- och brevstorm som SPV aldrig tidigare upplevt. Trots förberedelser och förstärkningar i kundtjänsten kunde inte alla samtal tas om hand och besvaras, vilket SPV beklagar.

L.S. kommenterade remissvaret. Hon anförde bl.a. att hon uppfattade att de handlingar som SPV angav var utbetalningsspecifikationer från Nordea kom från verket, eftersom de hade SPV:s brevhuvud och logotyp. Inte heller finns benämningen ”Utbetalningsspecifikation” i dokumenten. – Hon bifogade kopior av dessa besked.

I sitt beslut den 30 november 2004 anförde *JO Lundin* följande i bedömningsdelen.

Det torde vara allmänt känt att de meddelanden som skickas till pensionärer från offentliga utbetalare som SPV och försäkringskassorna inte alltid och i alla delar uppfyller kraven på enkelhet och begriplighet. Detta gällde i synnerhet vid den omställning som SPV har redogjort för och som trädde i kraft vid årsskiftet 2002/2003. Jag fick också i början av 2003 ett flertal anmälningar i denna fråga. I det följande behandlar jag dock endast det som har kommit fram i ärendet om de meddelanden som har – eller ger intryck av att ha – skickats från SPV.

L.S. fick i januari och februari 2003 s.k. utbetalningsspecifikationer från den bank som på SPV:s uppdrag skickar verkets utbetalningar, nämligen

Nordea. L.S. har skickat in dessa handlingar till JO. De har i stort följande utformning. I det övre vänstra hörnet finns beteckningen SPV och verkets adress. Längst ned på dokumentet finns också SPV:s adress samt uppgift om telefonnummer m.m. Dokumentet innehåller – förutom uppgifter om pensionsbelopp m.m. – visserligen viss information från Nordea, men det går inte att därav dra slutsatsen att det skulle vara någon annan än SPV som har utfärdat handlingen.

Mot bakgrund av handlingarnas utformning kan jag inte annat än instämma i åtminstone delar av den kritik som L.S. har riktat mot dessa underrättelser. Om verket har valt eller godkänt en sådan utformning måste det givetvis också ta ansvar för handlingens innehåll.

Den omfattande förändringen av sättet för pensionsutbetalningar från SPV och försäkringskassorna var av engångskaraktär. SPV hade i januari 2003 skickat ut ett brev med information till de berörda pensionärerna om hur deras tjänstepension (avtalspension) skulle hanteras fr.o.m. den 1 januari 2003. Viss information hade också skickats ut från försäkringskassan genom Riksförsäkringsverkets försorg. Sammantaget kan jag inte i detta ärende kritisera SPV för att det skulle ha undanhållit angelägen information till de berörda. Jag anser mig inte heller ha underlag för någon kritik mot innehållet i den information som verket lämnade.

Däremot kan det som kommit fram i ärendet ge verket anledning att se över vissa rutiner, t.ex. när det gäller hur verket deltar i utformningen av de utbetalningsspecifikationer som jag har behandlat ovan.

Med den kritik som ligger i det jag nu har sagt avslutas ärendet.

Fråga om Fonden för fukt- och mögelskador haft stöd i författning för ett beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i mål om skadestånd

(Dnr 1574-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO begärde Anders Rydlund att JO skulle granska Kammarkollegiets beslut att svara för enskilda parters rättegångskostnader i mål om skadestånd. Han anförde bl.a. följande.

Han bedriver konsultverksamhet under firman Byggkonsulten Anders Rydlund AB. Hans huvudsakliga sysselsättning är överlåtelsebesiktningar av fastigheter före köp på köparens uppdrag. Besiktningarna utförs enligt en modell som framtagits av Svenska Byggnadsingenjörers Riksförbund (SBR) och han är certifierad enligt Sitacs regler. – U.K. och C.D. väckte talan om skadestånd mot hans bolag under påstående att han varit försumlig vid utförande av ett uppdrag. Hässleholms tingsrätt ogillade talan och motparterna överklagade. Vid förhandling i hovrätten, där talan också kom att ogillas, framkom att Kammarkollegiet svarade för deras rättegångskostnader, eftersom rättsskyddet i deras hemförsäkring var förbrukat, och att de beviljats stöd

till reparationerna (dnr 1433/96). – Enligt avgörande från Högsta domstolen beviljas inte rättshjälp när rättsskyddsförsäkring finns men försäkringsbeloppet är förbrukat. Han ifrågasätter därför om det är lagligt att staten genom Kammarkollegiet går in och beviljar förtäckt rättshjälp på sätt som skett.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från Kammarkollegiet. Det kom då fram att ärendet handlades av Fonden för fukt- och mögelskador, en enhet inom Kammarkollegiet.

Fondens akt lånades in och granskades. Anmälan remitterades därefter till fonden för yttrande. I fondstyrelsens remissvar anfördes följande.

Fondens verksamhet m.m.

Bestämmelser om fondens verksamhet finns i förordningen (1993:712) om den statliga fonden för fukt- och mögelskador i småhus, m.m. (fondförordningen). Enligt den förordningen kan fondens styrelse under vissa särskilt angivna förutsättningar lämna bidrag till kostnader för att avhjälpa fukt- och mögelskador i en- och tvåbostadshus. Det kan här nämnas att den allmänna benämningen på fonden sedan lång tid tillbaka är Småhusskadenämnden.

Som en bakgrund vill fondstyrelsen i korthet beskriva handläggningen av de bidragsärenden som förekommer hos fonden.

Fondstyrelsen tillämpar i flertalet ärenden en beslutsmodell som innebär att beslut fattas i två steg. Med ett underlag som består av husägarens ansökan och en skadeutredning meddelar fondstyrelsen i det första steget ett beslut (steg 1 beslut) i frågan huruvida husägaren har rätt till bidrag, vilka huvudsakliga reparationsåtgärder styrelsen anser nödvändiga för att huset skall fungera tillfredsställande som bostad och hur stor del av reparationskostnaden som sökanden själv skall bära (självrisken). Skadeutredningen utförs regelmässigt av en av fonden anlitad teknisk konsult.

Om husägaren accepterar erbjudandet om bidrag i detta steg 1 beslut, skall anbud inhämtas på utförande av de nödvändiga reparationsåtgärderna. Först när anbud inkommit blir det nämligen möjligt att beloppsmässigt ange hur stort bidrag husägaren får från fonden. Detta meddelas husägaren i ett s.k. steg 2 beslut.

Av särskilt intresse i detta ärende är bestämmelserna i 9 § fondförordningen. Enligt dessa bestämmelser skall nämligen den husägare som vill få bidrag från fonden – om fondstyrelsen begär det – bl.a.

1. överlåta sin rätt till nedsättning av köpeskilling och skadestånd på staten intill det belopp som utbetalas från fonden,
2. förbinda sig att samråda med fondstyrelsen i fråga om nedsättning av köpeskilling och skadestånd i sådan del som inte omfattas av överlåtelse enligt 1,
3. förbinda sig att medverka till de utredningar och lämna de upplysningar som behövs för att statens rätt skall kunna tas till vara, och
4. förbinda sig att återbetala vad fonden utgivit, i den mån skadan ersätts på annat sätt.

Redan i steg 1 beslutet informeras fastighetsägaren om att han eller hon – om erbjudandet om bidrag accepteras – kommer att avkrävas en förbindelse i de avseenden som finns angivna i 9 § fondförordningen; för kännedom fogas alltid ett exemplar av förbindelsen till steg 1 beslutet. Om fastighetsägaren accepterar styrelsens bidragserbjudande föreskrivs i steg 2 beslutet, som ett villkor för utbetalning av bidraget, att fastighetsägaren skall underteckna och återsända förbindelsen.

Anders Rydlunds anmälan

Anders Rydlund har i sin anmälan till Justitieombudsmannen anfört bl.a. att det i ett mål om skadestånd mellan U.K. och C.D., å ena sidan, och Anders Rydlund, å den andra, framkommit att Kammarkollegiet svarade för Anders Rydlunds motparters rättegångskostnader. Anders Rydlund har nu bl.a. begärt granskning av vad som förekommit och om det är lagligt att staten genom Kammarkollegiet beviljar förtäckt rättshjälp på sätt som skett i det aktuella målet.

I klarhetens intresse skall anmärkas att det är fondstyrelsen som har beslutat att stödja U.K. och C.D. i processen genom att garantera betalning av de rättegångskostnader i hovrätten och Högsta domstolen som eventuellt skulle falla på dem. Kammarkollegiets roll i sammanhanget har enbart bestått i att kollegiet har skött utbetalningen av aktuella ersättningsbelopp.

Fondstyrelsens beslut att ansvara för en del av rättegångskostnaderna i målet grundas på de ovan redovisade bestämmelserna i 9 § fondförordningen. Syftet med dessa bestämmelser är självfallet att göra det möjligt för fonden att återvinna utgivna bidrag i den mån ersättning för den aktuella fukt- och mögelskadan skall betalas av någon annan än fastighetsägaren. Genom att fastighetsägaren överlåter sin rätt till nedsättning av köpeskilling och skadestånd öppnas möjlighet för fonden att bl.a. aktualisera en talan vid domstol. Talan om nedsättning av köpeskilling kan av naturliga skäl väckas endast mot föregående ägare av den skadade fastigheten. Däremot kan det visa sig befogat att föra en skadeståndstalan även mot annan än föregående ägare, t.ex. mot en försumlig byggnadsentreprenör, mot kommunen på grund av försummelse vid myndighetsutövning eller, som i detta fall, mot en besiktningsman.

Bestämmelserna i 9 § fondförordningen ger fonden både en rätt och en skyldighet att bevaka statens intressen. Erfarenheterna under den tid fonden har funnits – cirka 15 år – visar dock att det i det stora flertalet fall antingen saknas skäl eller är alltför kostsamt att försöka återvinna utgivna bidrag. T.ex. har rättegångskostnadsreglerna verkat avhållande i de fall fondstyrelsen övervägt att aktualisera en domstolsprocess.

I vissa fall är förhållandena sådana att fastighetsägaren har en pågående process när han gör sin ansökan om bidrag från fonden. Det är i några sådana fall som fondstyrelsen – på framställning av fastighetsägaren – använt sig av möjligheten att garantera betalning av en del av rättegångskostnaderna i målet. Fondstyrelsen anser att statens intressen genom detta tillvägagångssätt kan tas tillvara på ett processekonomiskt förmånligt sätt. Det kan tilläggas att fondstyrelsens beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i det nu aktuella målet var föranlett även av en förmodan att den för styrelsens verksamhet betydelsefulla frågan om en besiktningsmans ansvar skulle få ytterligare belysning.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser fondstyrelsen således att bestämmelserna i 9 § fondförordningen ger styrelsen rätt att använda medel ur Fonden för fukt- och mögelskador för att på sätt som skett i förevarande fall tillvarata statens intressen.

Anders Rydlund kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik. Han påpekade bl.a. att fondstyrelsen först efter tingsrättens dom, som är helt klar, gått in med garantier.

I beslut den 4 november 2004 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Av fondens akt framgick bl.a. följande. Fonden fann i beslut den 26 mars 1997 att bidrag till reparationskostnaden, minskad med självriskbeloppet, för att avhjälpa fukt- och mögelskador i U.K:s och C.D:s bostadsbyggnad borde lämnas. I enlighet med detta beslut tillerkändes dem – genom beslut den 6 augusti 1997, den 9 januari 1998 och den 23 januari 1998 – ersättning för styrkta utgifter med sammanlagt 268 075 kr. Den 18 december 1998 ogillade tingsrätten U.K:s och C.D:s talan mot Anders Rydlunds bolag. Efter förfrågan från deras ombud i målet beslutade fonden den 17 februari 1999 att ersätta dem ”för deras kostnader om målet förs till hovrätten”. I dom meddelad den 2 april 2001 fastställde hovrätten tingsrättens dom. Vidare förpliktade hovrätten U.K. och C.D. att solidariskt ersätta motpartens rättegångskostnader i hovrätten med 55 728 kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen för domen. Deras ombud inkom därefter till fonden med faktura avseende nedlagt arbete och kostnader och påminde samtidigt om fondens ersättningsskyldighet även för motpartens rättegångskostnader. På ombudets faktura finns noterat att kopia skickats till Kammarkollegiet för utbetalning. Sedan domen överklagats och Högsta domstolen beslutat att inte meddela prövningstillstånd inkom den 13 september 2001 till fonden en begäran från ombudet om ersättning för arbetet med överklagandet till Högsta domstolen i enlighet med bifogad faktura. På denna begäran finns noterat ”För betalning i enlighet med protokollsbeslut 2001-04-25” samt att begäran skickats för utbetalning.

Enligt 9 § 1 fondförordningen kan husägaren överlåta rätten till ersättning på staten. Därigenom ges fonden en möjlighet att vända sig mot säljaren eller annan skadeståndsskyldig för att återvinna utgivna bidrag eller om husägaren redan väckt talan inträda i rättegången (13 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken).

I detta fall har fonden valt att stödja fastighetsägarna genom att garantera betalning av rättegångskostnader som de skulle kunna bli betalningsskyldiga för i skadeståndsprocessen i hovrätten eller i Högsta domstolen. För min del har jag svårt att finna denna stödform förenlig med huvudregeln i 1 § fondförordningen om ekonomiskt stöd i form av bidrag eller ersättning för avhjälpande av fukt- och mögelskador. Bidragsformen synes inte heller kunna härledas ur regeln i 9 § om husägarens skyldighet att överlåta sin rätt, att samråda med fondstyrelsen eller att återbetala vad fonden har utgett. Jag delar således inte fondstyrelsens här uttalade uppfattning att bestämmelserna i fondförordningen ger styrelsen rätt att använda medlen på sätt som här har skett.

En annan sak är att den använda stödformen kan vara förenlig med det övergripande syftet med fondens verksamhet – att stödja avhjälpandet av fukt- och mögelskador. Fondens indirekta inträde i skadeståndsprocessen kan dock ha haft sådan betydelse och inverkan på parternas rätt i processen att åtgärden inte borde ha vidtagits utan direkt stöd i fondförordningen.

Jag stannar vid dessa uttalanden när det gäller bedömningen av fondstyrelsens agerande.

Eftersom det som har kommit fram i ärendet kan vara av intresse för lagstiftaren översänder jag ett exemplar av detta beslut till Miljödepartementet för kännedom.

Ärendet hos JO är härmed avslutat.

Handläggning hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) av och besluten i två ärenden rörande tillstånd att tillverka krigsmateriel

(Dnr 2959-2002)

I beslut den 4 februari 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde P.L. klagomål mot Inspektionen för strategiska produkter (ISP). I anmälan och en därtill fogad skrivelse anförde han bl.a. följande. ISP har på uppdrag av en privatperson utfärdat tillstånd och intyg för skens skull och därefter på uppmaning av samme person sekretessbelagt handlingarna för att inte avslöja den egentliga verksamheten. I intygen står det att ett litet svenskt företag fått tillstånd att tillverka krigsmateriel. Man skall enligt tillståndet få bygga torpeder, missiler, krigsfartyg och stridsflygplan i en lägenhet i Malmö. Den som skrivit ut både intyg och tillstånd har inför Malmö tingsrätt berättat att det inte fanns någon avsikt till sådan produktion. Därefter har ISP återkallat tillståndet för bolaget på grund av en omständighet som myndigheten kände till då tillståndet gavs, nämligen att någon tillverkning uppenbarligen inte ägt eller äger rum.

Till anmälan var fogade kopior av bl.a. följande handlingar:

En ansökan den 7 april 2001 till ISP om tillverkning av krigsmateriel från Winton Group AB. I ansökan hade bolaget antecknat att det ”för att inte skada den egentliga verksamheten” var viktigt att tillståndet försågs med hemligstämpel.

Ett beslut meddelat av ISP den 18 april 2001 (dnr H 01264/2001) om tillstånd för Winton Group AB att t.o.m. den 30 april 2006 i bolagets lokal, Vitemöllegatan 10, Malmö, tillverka följande krigsmateriel.

1. Robotar (missiler), raketer, torpeder, bomber, hand- och gevärsgranater, land- och sjöminor för strid (KS4a).
2. Målsökare, stridsdelar, tändrör, zonrör, motorer, styrsystem, eldrör och lavetter för materiel enligt KS4a (KS4c).
3. Krigsfartyg m.m., ubåtar och andra undervattensfarkoster som utformats för strid (KS8).
4. Stridsflygplan m.m. (KS9).

Två intyg utfärdade av ISP på engelska rörande meddelade tillverkningstillstånd för Winton Group AB (dnr H 01264/2001) respektive Exico AB (dnr H 01260/2001).

ISP:s beslut den 19 april 2002, enligt vilket ISP återkallat Telum Export AB:s (tidigare Winton Group AB) tillverkningstillstånd meddelat den 7 maj 1999 (dnr E 01700/1999) och den 18 april 2001 (dnr H 01264/2001). Som skäl för återkallelsen anges i beslutet att det uppenbarligen inte tillverkas eller har tillverkats krigsmateriel.

Ett utdrag ur Malmö tingsrätts dom den 19 juli 2002 i brottmålet B 2093-02.

Utredning

Jag har tagit del av Malmö tingsrätts akt, B 2093-02, med tingsrättens dom den 19 juli 2002. I domen har tingsrätten bl.a. ogillat åtal mot R.W. för brott mot lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Ur akten (förundersökningsprotokoll s. 74) har till JO:s akt fogats kopia av tillverkningstillståndet 01260/2001.

Den 11 februari 2003 besökte jag ISP och informerade mig om de frågor som aktualiserades genom anmälan.

Ärendet remitterades därefter till ISP som anmodades att mot bakgrund av innehållet i anmälan yttra sig angående innebörden och utformningen av de tillstånd som beslutades av inspektionen den 18 april 2001 med dnr H 01260/2001 och dnr H 01264/2001. ISP (generaldirektören Lars-Hjalmar Wide) gav in följande yttrande.

Yttrande angående ISP tillstånd dnr H 01260/2001

Tillståndet som diskuterades vid R.W:s besök vid ISP 16 mars 2001 utformades som ett tillverkningstillstånd för Exico AB omfattande ÖK 25a och d (spanings- och mätutrustningar m.m. särskilt utformade eller modifierade för militärt bruk m.m.). Tillståndet utfärdades 2001-04-18 och omfattningen av tillståndet var i enlighet med ansökan.

Innebörden av tillståndet var att stödja Exico AB:s möjligheter att på uppdrag av FMV genomföra ett specifikt inköp av radarutrustning från Ryssland varför tillståndet även översattes till engelska. Enligt uppgift från W. skulle förmodligen tillståndets riktighet komma att kontrolleras av ryska ambassaden i Stockholm.

Tillståndet återkallades på begäran av Exico AB 2001-07-27 då uppdraget var genomfört och behov av tillståndet ej längre förelåg. ISP beslutade att upphäva tillståndet 2001-08-09.

Affären med Ryssland rapporterades senare till ISP med leveransdeklaration enligt gällande regelverk.

Yttrande angående ISP tillstånd dnr H 01264/2001

Tillståndet som diskuterades vid R.W:s besök vid ISP 16 mars 2001 utformades som ett tillverkningstillstånd för Winton Group AB omfattande KS4a (robotar [missiler], raketer, torpeder, bomber, hand- och gevärsgranater, land- och sjöminor för strid), KS4c (delar till KS4a), KS8 (krigsfartyg m.m., ubåtar och andra undervattensfarkoster som utformats för strid), KS9 (stridsflygplan m.m.). Tillståndet utfärdades 2001-04-18 och omfattningen av tillståndet var i enlighet med ansökan.

Tillståndet hade två innebörder. Den första var att W. vid besöket vid ISP 16 mars 2001 meddelade att hans verksamhet legat nere en tid men att den nu skulle återupptas och då utvidgas till att innefatta t.ex. undervattensdetektorer, samt att W. i sin ansökan uppger att han köpt en ny lokal med besöksadress Vitemöllegatan 10, 214 42 Malmö.

Den andra innebörden av det nya tillståndet var att W:s verksamhet nu omfattade analyser, underrättelsefrågor, mjukvaror och målsökare. Denna del av verksamheten innefattade materielanskaffning inom tillståndets omfattning för svenska underrättelsebehov varför tillståndet även översattes till engelska.

Båda tillstånden är s.k. tillverkningstillstånd, men sådana tillstånd omfattar och avser även tillhandahållande av krigsmateriel, se undantaget i 4 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Båda tillstånden innehåller också en hänvisning till att ISP:s beslut inte innefattar tillstånd som kan behövas enligt föreskrift i annan författning än lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

P.L. yttrade sig över remissvaret och vidhöll sin kritik.

Konstitutionsutskottets (KU) granskningsärende 2002/03:21 angående f.d. försvarsministrars roll vid och kännedom om försvarsmaktens inköp av flygradarutrustning m.m. har varit tillgängligt. Enligt utskottets av riksdagen godkända betänkande 2003/04:KU20, rskr. 2003/04:246, föranledde utskottets granskning inte något uttalande av utskottet. Utskottet hade i sin granskning inte funnit att berörda statsråd varit involverade i de frågor som behandlats i den hos utskottet aktuella anmälningen (se bet., del 1 s. 162–168).

Rättslig reglering

ISP har enligt sin instruktion (1995:1680) till uppgift att bl.a. sköta tillsyn och annan kontroll enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel och lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på inspektionen med undantag av 1, 2, 4, 5 §§, 7 § 4, 6 och 7, 10–14 §§, 19–22 §§ samt 32–35 §§. Enligt 7 § verksförordningen skall myndighetens chef bl.a. se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

Lagen (1992:1300) om krigsmateriel har enligt 1 § avseende på vapen, ammunition och annan för militärt bruk utformad materiel som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel. Tillstånd enligt lagen får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. ISP prövar enligt 1 a § frågor om tillstånd, förbud och undantag i enskilda fall enligt lagen.

Enligt 2 § förstås med
tillverkning: framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör krigsmateriel,
tillhandahållande: försäljning, upplåtelse, utbjudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling,
tillverkningsrätt: varje rätt att tillverka krigsmateriel.

I 3 § första stycket anges att krigsmateriel inte får tillverkas här i landet utan tillstånd.

Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel får enligt 4 § inte bedrivas i Sverige utan tillstånd. Ett sådant tillstånd behövs dock inte för sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller.

I en bilaga till lagen om krigsmateriel finns en förteckning över krigsmateriel för strid (KS). I förteckningen anges även koder för olika slags krigsmateriel, ex. KS9 för rubriken Stridsflygplan m.m. som avser ”Luft- och rymdfarkoster som utformats för strid genom att de är beväpnade eller förberedda härför eller utrustade eller utformade för insats av materiel under KS4 och KS6”.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att min granskning av ärendet endast omfattar ISP:s formella hantering av aktuella tillstånd för tillverkning av krigmateriel. Närliggande frågor rörande försvarsunderrättelseverksamhet och anskaffning av flygradaranläggning har inte utretts av mig.

Den i ärendet redovisade utredningen visar att de båda av ISP utfärdade tillstånden fått ett innehåll som inte återspeglade den verkliga avsikten med dem. Tillstånden utfärdades trots att det vid deras meddelande stod klart för ISP att någon tillverkning inte skulle äga rum. Tillstånden skulle i stället användas i verksamhet för tillhandahållande av krigsmateriel, vilket i och för sig omfattades av tillverkningstillståndet (se 4 § lagen om krigsmateriel). Oavsett de motiv som må ha legat bakom tillståndsgivningen är det enligt min mening anmärkningsvärt att de utfärdade tillstånden inte på ett riktigt sätt återger vad som åsyftats med dem. Ett minst sagt besynnerligt intryck ger upplysningen i det ena tillståndet att den tillståndsgivna verksamheten skulle äga rum i en lägenhet i Malmö.

Jag är således kritisk till hur ISP utformat tillstånden och jag förutsätter att myndigheten, i enlighet med vad som antecknats i en till konstitutionsutskottet ingiven inom Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet upprättad promemoria, bet. 2003/04:KU20, del 2 s. 240, utökar och förbättrar tillsynen vid tillståndshanteringen och i övrigt specificerar tillstånden på annat sätt.

Jag noterar att ISP:s beslut att återkalla tillverkningstillståndet med dnr H 01264/2001 den 5 april 2004 har undanröjts av Kammarrätten i Stockholm. Jag har också inhämtat att Telum Export AB därefter den 27 april 2004 begärt att tillståndet skulle återkallas och att ISP den 29 april 2004 återkallat tillståndet (dnr 01511/2004).

Ärendet avslutas.

Fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan

(Dnr 2808-2003)

Bakgrund

M.A. sökte i början av år 2002 en vikariatsanställning som introduktionssekreterare vid Fosie stadsdelsförvaltning i Malmö kommun. Tjänsten tillsattes med annan sökande. Sedan M.A. vänt sig till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) tillskrev DO den 4 september 2002 kommunen i ärendet. Efter viss kommunicering gav DO den 14 mars 2003 in en ansökan om stämning mot Malmö kommun till Arbetsdomstolen. DO gjorde gällande att kommunen, genom att inte anställa M.A. och inte ens ta ut henne till anställ-

ningsintervju, hade brutit mot förbuden mot direkt diskriminering i 8 § jämförd med 10 § 1 lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet (ny rubrik från den 1 juli 2003 lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, i det följande benämnd EDA) och 15 § jämförd med 17 § 1 jämställdhetslagen (1991:433).

Den 27 maj 2003 skickade DO, genom juristen Annika Wahlström, en skrivelse till kommunen med i huvudsak följande innehåll.

Angående M.A:s anmälan om etnisk diskriminering i samband med anställningsförfarande

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO, har i yttrande från Fosie SDF daterat den 14 november 2002 erhållit vissa uppgifter om vilken utbildning och arbetslivserfarenhet de åtta personer har som kallades till intervju för den aktuella tjänsten som introduktionssekreterare.

DO önskar nu, med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, erhålla skriftlig och fullständig uppgift från Fosie SDF om vilken utbildning, yrkeserfarenhet och andra relevanta meriter de åtta personer har som kallades till intervju. Uppgifterna bör ha inkommit till DO senast den 16 juni 2003.

I en skrivelse den 3 juni 2003 ställd till DO:s ombud i målet hos AD förklarade kommunen, genom sitt ombud jur.kand. Ulf Kjerulff, bl.a. att kommunen inte ansåg sig ha någon skyldighet enligt det åberopade lagrummet att lämna några ytterligare uppgifter.

Anmälan

I en anmälan till JO uppgav Malmö kommun, genom Ulf Kjerulff, att DO felaktigt hade återgått från att vara part till en myndighetsroll när upplysningar från kommunen begärdes in med stöd av 24 § EDA. Kommunen menade också att DO borde ha vänt sig till kommunens ombud och inte direkt till kommunen. Vidare uppgav kommunen att DO i sin begäran om upplysningar felaktigt hade gett intryck av att ha rätt att få uppgifter även om andra medsökande än den som hade blivit anställd. Kommunen anförde att en sådan rätt inte under några omständigheter finns när DO agerar i ett enskilt ärende. I en komplettering till anmälan gjorde kommunen gällande att DO:s bristande reaktion på kommunens vägran att lämna ut uppgifterna styrkte kommunens uppfattning att DO hade agerat felaktigt.

Utredning

Anmälan remitterades till DO för utredning och yttrande.

I sitt remissvar redogjorde dåvarande DO Margareta Wadstein för handläggningen av det ärende hos DO som anmälan avsåg samt för den rättsliga regleringen på området. Därefter anförde hon som sin bedömning i huvudsak följande.

EDA och dess förarbeten ger inte någon vägledning för bedömning av om DO, efter det att talan väckts i domstol, kan använda tvångsmedel för att få upplysningar från en arbetsgivare, än mindre hur arbetsgivarens upplysnings-

plikt i förhållande till DO påverkas av ett sådant förhållande. Inte heller har frågan tagits upp av någon av de andra diskrimineringslagarna, t.ex. jämställdhetslagen, som i detta hänseende är en förebild för de övriga diskrimineringslagarna i arbetslivet. Den befogenhet som 24 § EDA ger DO att begära in upplysningar respektive 25 § EDA ger DO att använda tvångsmedel gäller självfallet under det utredande skedet i ett ärende hos DO. Det är mot bakgrund av att vägledning saknas i lagar och förarbeten förståeligt, som jag ser det, att en handläggare på myndigheten inte uppmärksammar att det kan finnas något problem med att använda den ”vanliga” mallen när DO begär in uppgifter i ett diskrimineringsärende.

Om DO fattar ett beslut i sakfrågan kan DO normalt sägas ha skiljt sig från ärendet och det ligger nära till hands att anse att någon vidare tillämpning av möjligheten till tvångsmedel inte kan ske, och att därmed 24 § EDA inte längre kan åberopas av DO. Om DO ansöker om stämning, får DO normalt anses ha övergått från att vara undersökande och utredande myndighet till att vara part inför domstol. Det kan göras gällande att det i en sådan situation inte skulle vara förenligt med allmänna processrättsliga principer om DO skulle tillerkännas möjlighet att efter eget bestämmande tillämpa de tvångsmedel som EDA innebär för att inhämta uppgifter om förhållanden som är föremål för den pågående processen. Marknadsdomstolen har i ett beslut (2001 nr 7) i en liknande fråga rörande Konkurrensverkets roll gjort en sådan bedömning, till vilken jag i princip ansluter mig. För DO står här, liksom för varje annan part, de möjligheter till buds att inhämta uppgifter från motparten eller annan som erbjuds inom ramen för det processuella förfarandet. Om en part inte frivilligt lämnar önskade upplysningar är det i sista hand närmare bestämt möjligheten till editionsföreläggande som DO får använda sig av. Ett liknande synsätt får nog anses göra sig gällande när det gäller den mindre långtgående åtgärden att i ett brev till motparten hänvisa till arbetsgivarens skyldighet enligt EDA att under vissa omständigheter lämna upplysningar till DO. Det gäller oavsett att brevet i övrigt är utformat som ett önskemål, detta för att det hos motparten inte ska råda någon tvekan om att myndigheten uppträder som likställd part.

Jag är alltså närmast av den uppfattningen att önskemålet om kompletterande upplysningar borde ha framställts utan hänvisning till något lagrum i EDA. Emellertid saknade enheten särskilda riktlinjer för den uppkomna situationen och den är så pass ovanlig att det inte heller kan sägas att den borde ha förutsetts så att den borde ha föranlett ett särskilt mallbrev. I just detta fall saknade egentligen åberopandet av lagrummet betydelse, eftersom handlingarna borde lämnats ut med stöd av offentlighetsprincipen. Jag har dock nu vidtagit åtgärder och rutinerna har ändrats så att det i ärendet tillämpade förfarandet inte ska upprepas i liknande ärenden framöver.

Till detta vill jag lägga att det till följd av de korta preskriptionsfrister som gäller för DO att väcka talan i arbetsrättsliga tvister inte sällan inträffar att DO nödgas väcka talan innan en utredning blivit slutförd, i syfte att undgå preskriptionsinvändning. I ett sådant fall bör DO som jag ser det trots den väckta talan, kunna åberopa uppgiftsskyldigheten, om det redan i stämningsansökan angetts att utredningen inte slutförts och att DO därför begär anstånd med utveckling av talan. Situationen var dock inte sådan i det aktuella ärendet.

Eftersom förutsättningarna för DO:s rätt att som myndighet begära in uppgifter måste anses svårbedömd och långt ifrån självklar avser jag att hemställa hos regeringen att den uppdrar åt Diskrimineringskommittén att ta upp saken vid sin behandling av frågan hur ombudsmännens behov av uppgifter under utredningen av diskrimineringsanmälningar ska tillgodoses och villkoren härför. Frågan om preskriptionsfrister är redan aktualiserad i kommittén.

I anslutning till vad kommunen anför i sin kompletterande anmälan den 12 augusti 2003 konstaterar jag att frågan om tvångsmedel mot kommunen,

varom endast jag själv kan fatta beslut, inte har aktualiserats. Vitesföreläggande är en möjlighet för DO, inget tvång.

När det till sist gäller åtgärden att söka få uppgifter direkt av motparten och inte via det ombud som DO anlitat, ser jag inte något principiellt hinder mot detta. Så sker inte sällan som en ren arbetsfördelningsåtgärd och i fullt samförstånd mellan ombudet och myndighetens handläggare. Från rättegångskostnadssynpunkt torde det dessutom vara till fördel, inte minst för motparten i händelse av förlust, att åtgärder vidtas av en handläggare hos DO och inte av ombudet.

Redan i förarbetena till lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering (prop. 1993/94:101 s. 77) utgår man ifrån att DO vid behov kan anlita en advokat som rättegångsombud. Att så sker innebär dock rättsligt sett inte att DO avhänder sig bestämmanderätten över hur processen ska drivas eller t.ex. om förlikning ska ingås. Utgångspunkten är att ett rättegångsombud naturligtvis alltid är skyldigt att följa sin huvudmans instruktioner. I vad mån en part som har ombud själv kan agera ser jag, som redan framgått, i första hand som en fråga mellan parten och det egna ombudet, i vart fall så länge parten inte agerar på ett sätt som motparten kan uppfatta som motstridigt jämfört med ombudets.

Kommunen har i punkten 2 i sin anmälan, som jag uppfattar den, ifrågasatt att DO alls har rätt att inhämta de efterfrågade uppgifterna.

Kommunen tycks grunda sin uppfattning på att DO endast skulle ha rätt att begära in uppgifter i samband med tillsynen av arbetsgivarnas aktiva åtgärder. Som jag anförde /…/ tar dock 24 § EDA sikte både på den del av lagen som avser tillsyn över hur arbetsgivare efterlever kravet på att vidta aktiva åtgärder för att främja ”etnisk mångfald i arbetslivet” och på tillsyn av efterlevnaden av diskrimineringsförbudet. Jag delar därför inte kommunens uppfattning att DO har samma men inte större rätt att ta del av uppgifter än den enskilde. Det framgår även av 24 § jämförd med 11 § EDA. Hur vidsträckt DO:s rätt är prövas i sista hand av Nämnden mot diskriminering.

En enskild som inte anställts har enligt 11 § endast rätt att få en skriftlig uppgift om vissa meriter hos den som fick arbetet och regeln tar sikte på att någon anmälan om diskriminering ännu inte gjorts. Den bestämmelsen har också sin förebild i jämställdhetslagen. Som framgår av prop. 1984/85:60 har den bestämmelsen för övrigt avseende på den privata delen av arbetsmarknaden. En offentlig arbetsgivare är skyldig att hålla allmänna handlingar tillgängliga. Den skyldigheten täcker i sig mer än väl den uppgiftsskyldighet som gäller enligt 11 §.

I mål där motparten/arbetsgivaren är en myndighet eller motsvarande är det normalt alltså relativt enkelt att få del av handlingar av olika slag som kan ha betydelse för en tvist. Detta är naturligtvis till nackdel för arbetsgivaren men tillhör spelets regler för de offentliga myndigheterna. Det kan nämnas att den omvända situationen förelåg i ett annat mål med en privat arbetsgivare som DO:s motpart. Arbetsgivaren begärde att få del av handlingarna i DO:s ärende, bl.a. tjänsteanteckningar rörande telefonsamtal med presumtiva vittnen, och eftersom de fogats till akten var uppgifterna offentliga och lämnades ut till motparten.

Till remissvaret hade DO fogat ett yttrande från tf. enhetschefen för arbetslivsenheten vid DO, Anders Bergstrand. I detta yttrande anfördes bl.a. följande.

Mitt ställningstagande till JO-anmälan

Jag finner inget stöd för Malmö stads uppfattning att DO har två skilda roller gentemot arbetsgivare som DO granskar. Jag finner heller inget stöd för att DO skulle ha olika rättigheter i de av kommunen beskrivna olika rollerna. Jag menar och det styrks av vad som framgår tidigare att DO har en roll och att

DO i denna roll har rätt att av en arbetsgivare begära de uppgifter som myndigheten behöver för sin verksamhet.

Jag kan därför inte uppfatta det på annat sätt än att juristen Annika Wahlströms agerande gentemot Malmö kommun är rättsenligt. Hon har också handlagt ärendet i enlighet med de interna regler som gäller handläggning av diskrimineringsärenden inom arbetslivsenheten. Jag har mot den bakgrunden ingen anledning bemöta de synpunkter som ombudet framför i kommunens komplettering.

I frågan om det är lämpligt att DO begär uppgifter direkt av motparten eller om detta bör ske genom ombud ser jag gärna ett klarläggande. Men även i denna del har myndighetens jurist agerat i enlighet med myndighetens praxis för uppgiftsinsamlande.

Malmö kommun kommenterade remissvaret.

I mellandom (nr 8/04) den 11 februari 2004 i mål nr A 58/03 förklarade Arbetsdomstolen att DO på grund av preskription hade förlorat rätten till talan.

I beslut den 30 juni 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Enligt 24 § första meningen EDA är en arbetsgivare skyldig att på uppmaning av DO lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn. Av andra meningen följer att en arbetsgivare dessutom är skyldig att lämna uppgifter när DO biträder en begäran av en enskild arbetssökande eller arbetstagare enligt 11 §. Bestämmelsen i 11 § reglerar rätten bl.a. för en enskild arbetssökande som inte har anställts att själv få ut uppgifter från arbetsgivaren om vilka meriter den som fick arbetet har. Om det finns särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut uppgifter enligt 24 §. Före den 1 juli 2003 gällde dessutom att en arbetsgivare inte fick betungas onödigt genom uppgiftsskyldigheten.

Frågan om DO:s rätt att begära upplysningar om andra sökande än den som har blivit anställd behandlades uttryckligen i förarbetena till motsvarande bestämmelse i lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering (6 §). I fråga om möjligheten att med stöd av den bestämmelsens första mening begära sådana uppgifter om det inte behövdes för DO:s egen verksamhet utan för en enskild arbetssökande uttalades endast att detta förutsatte att DO ansåg att det fanns skäl att infordra uppgifterna, att uppgifterna alltså var nödvändiga för DO:s verksamhet på arbetslivets område (se prop. 1993/94:101 s. 91). Någon avsikt att inskränka DO:s möjligheter i detta avseende har inte kommit till uttryck i förarbetena till EDA.

DO har således i och för sig rätt att begära in sådana uppgifter som efterfrågades i Annika Wahlströms skrivelse den 27 maj 2003.

Beträffande frågan om DO:s rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § EDA även efter det att talan har väckts har DO Margareta Wadstein för egen del uttalat att hon närmast var av den uppfattningen att det i det aktuella fallet var fel att göra det. Hon har hänvisat till att Marknadsdomstolen i ett avgörande har förklarat att Konkurrensverket med hänsyn till allmänna processrättsliga principer inte har rätt att under pågående process utnyttja sin befogenhet enligt 45 § konkurrenslagen (1993:20) att ålägga det företag mot vilket

talan hade väckts att komma in med uppgifter. Möjligheten bör dock enligt vad Margareta Wadstein uttalade kunna tillgripas under vissa särskilda förutsättningar.

Enligt min mening kan det inte sägas att en tillsynsmyndighet som väckt talan i domstol därigenom generellt har undandragits sina befogenheter i den sak varom talan har väckts. Å andra sidan bör myndigheten i denna situation naturligtvis inte använda sina befogenheter på ett sätt som rubbar jämvikten mellan parterna. Ett sådant förfarande får anses strida mot allmänna processrättsliga principer. Av det sagda följer att myndigheten i varje enskilt fall har att bedöma om och på vilket sätt myndighetens lagliga befogenheter skall användas under den pågående processen.

I frågan om det i detta fall förelegat något rättsligt hinder för DO att på sätt som skett begära uppgifter från kommunen vill jag anmärka att det av EDA, förarbetena till denna eller den tidigare gällande lagstiftningen inte kan utläsas något hinder mot att DO agerar med stöd av 24 § EDA samtidigt som det pågår en tvist där DO för en enskild arbetssökandes talan. Eftersom talan i många fall med hänsyn till de preskriptionsfrister som gäller kan behöva väckas i relativt snar anslutning till anmälan och innan DO:s utredning har hunnit färdigställas, kan det rimligen inte ha varit lagstiftarens avsikt att ställa upp något sådant hinder.

Även om DO:s önskemål enligt skrivelsen den 27 maj 2003, på sätt som Margareta Wadstein utvecklat, kunnat framställas på annat sätt finner jag mot den angivna bakgrunden och med hänsyn till vad som kommit fram i utredningen här inte skäl att kritisera myndigheten i denna del. Mot bakgrund av den av Margareta Wadstein i ärendet uttalade uppfattningen att rättsläget i den nyss behandlade frågan är något oklart kan det dock vara värdefullt att denna och angränsande frågor uppmärksammas, lämpligen i samband med det pågående arbetet med en översyn av diskrimineringslagstiftningen. Jag noterar också att DO har infört rutiner som begränsar tillämpningen av 24 § EDA efter det att talan har väckts, i vart fall i de ärenden där utredningen dessförinnan har hunnit färdigställas. Jag finner inte anledning att utöver detta för egen del vidta någon annan åtgärd än att jag översänder en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

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

Ärendet avslutas.

Fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan

(Dnr 4617-2004)

Anmälan

I en skrivelse till JO klagade B.M. på arbetsförmedlingen i Kramfors, en enhet inom Länsarbetsnämnden i Västernorrlands län. Hon var kritisk till bl.a.

att arbetsförmedlingen inte hade anmält henne till arbetslöshetskassan i samband med att hon skrev in sig vid förmedlingen utan först senare när hon själv hade uppmärksammat att hon inte var anmäld. Hon var vidare kritisk till att förmedlingen hade skickat ett meddelande om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassan på grund av att hon inte har tagit ett arbete som taxichaufför. Enligt B.M:s uppgifter innebar arbetet arbetstider i strid med gällande bestämmelser.

Utredning

Arbetsförmedlingens akt och daganteckningar i ärendet lånades in. Av dessa framgick bl.a. att B.M. den 5 november 2004 hade ringt till förmedlingen och talat om att arbetslöshetskassan inte hade fått någon ersättningsanmälan beträffande henne. Arbetsförmedlingen hade då gjort en ersättningsanmälan från B.M:s första arbetslösa dag, den 1 oktober 2004, då hon hade besökt förmedlingen.

Därefter remitterades anmälan till länsarbetsnämnden för utredning och yttrande.

I remissvaret angavs följande.

B.M. besökte arbetsförmedlingen i Kramfors 040928 och anmälde sig som arbetssökande. B.M. blev då inskriven i en felaktig sökandekategori, helt arbetslös. B.M. hade då arbete t.o.m. 040930. Det riktiga hade varit att B.M. skulle ha skrivits in i en sökandekategori som talade om att hon har arbete. Detta föranledde att när B.M. 041001 besökte arbetsförmedlingen för att anmäla sig helt arbetslös så gav datasystemet ej någon varning om att skicka en signal till arbetslöshetskassan. 041105 rättades detta till efter telefonsamtal från B.M., signalen skickades då iväg från det datumet när B.M. blev arbetslös, dvs. 041001.

När handläggaren vid arbetsförmedlingen träffade B.M. första gången så talade B.M. om att hon eventuellt hade arbete fr.o.m. 041004, det hon väntade på var en bekräftelse från arbetsgivaren. Handläggaren vid arbetsförmedlingen var också i kontakt med arbetsgivaren 041004, som då talade om att han skulle erbjuda B.M. anställning efter att anställningen var förankrad hos taxiföreningen.

041014 hade handläggaren vid arbetsförmedlingen kontakt med B.M. som då meddelade att hon prövat på arbetet men inte kunde ta det utifrån att de arbetstider som hon fick inte följde lagstiftningen. Handläggaren var samma datum i kontakt med arbetsgivaren som talade om att arbetstiderna var avtalade med Transportarbetareförbundet.

Utifrån denna information så skickade handläggaren en information till B.M:s arbetslöshetskassa utifrån att B.M. hade tackat nej till ett arbete som arbetsgivaren ansåg henne lämplig till.

Arbetsförmedlingens uppdrag är att informera arbetslöshetskassan om en person nekar arbete och det är arbetslöshetskassan som utreder och beslutar.

Det som blev olyckligt i detta ärende var att signalen till arbetslöshetskassan inte gick fram när B.M. anmälde sig som arbetslös, men detta rättades dock till.

Till remissvaret var bifogat ett yttrande från chefen för arbetsförmedlingen i Kramfors.

B.M. kommenterade remissvaret.

Enligt Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassas beslut om fortsatt rätt till ersättning (id. nr 8435) har B.M. rätt till fortsatt arbetslöshetsersättning eftersom arbetstiderna och förhållandena på erbjudet arbete var orimliga.

I beslut den 17 mars 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Angående anmälan till arbetslöshetskassan

Arbetsförmedlingen förbisåg att anmäla B.M. till arbetslöshetskassan. Anmälan gjordes först en månad efter att hon hade blivit arbetslös och själv uppmärksammat förmedlingen på att hon inte var anmäld. Jag utgår från att förmedlingen ser över sina rutiner så att liknande förbiseenden inte upprepas.

Angående ifrågasättandet av B.M:s rätt till arbetslöshetsersättning

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2004:3) om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete trädde i kraft den 1 september 2004. Av 5 § framgår att det är arbetsförmedlingen som ytterst gör bedömningen av vilka arbeten den sökande skall söka men att det är arbetslöshetskassan som beslutar om rätten till arbetslöshetsersättning i de fall den sökande avböjer ett erbjudande om ett arbete eller avvisar ett arbete eller en anvisning till ett arbete.

Av 10 och 11 §§ framgår att en sökande under en skälig övergångstid på grund av familjeskäl får begränsa sitt sökområde geografiskt. I 12 § angående resor till och från arbetet anges att ett arbete skall anses vara lämpligt om den sökande kan resa mellan arbetsplatsen och bostaden på ett godtagbart sätt, det vill säga inom en rimlig tid och till en skälig kostnad. I samband med ikraftträdandet av inspektionens föreskrifter har genom ett beslut av regeringen Arbetsmarknadsstyrelsens, AMS, tidigare föreskrifter (AMSFS 2001:1) om lämpligt arbete upphört att gälla. AMS har med hänvisning till inspektionens föreskrift i meddelande den 28 augusti 2004 uttalat att ”inom en rimlig tid” torde få tolkas som högst tolv timmars bortovaro.

Av anmälan framgår att B.M. under den första arbetsdagen som taxichaufför åkte hemifrån klockan 04.45 och kom hem klockan 18:30, vilket innebar närmare fjorton timmars frånvaro. Det framgår vidare att hon i arbetet skulle ha jour var tredje vecka och då vara beredd att arbeta också nattetid.

Av dagantecknin garna i ärendet framgår att B.M. uppmärksammade arbetsförmedlingen på de långa arbetsdagarna. Vidare framgår att taxiföretaget uppgav till arbetsförmedlingen att B.M. hade informerats om arbetstiderna. Det framgår också att arbetstiderna var avtalade med Svenska Transportarbetareförbundet. Förmedlingen noterade att B.M. inte kunde arbeta utifrån de villkor som taxiföretaget ställde och skickade ett meddelande om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassan.

Det är riktigt som anges i remissvaret att arbetsförmedlingen skall informera arbetslöshetskassan om en person nekar ett arbete och att det är kassan som skall utreda och fatta beslut om personen trots detta har rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen skall dock, såsom redovisats ovan, ytterst

bedöma vilka arbeten den sökande skall söka. Av den nyss lämnande redovisningen av gällande föreskrifter på området framgår att förmedlingen därvid har att beakta vad som där har sagts om lämpligt arbete.

Arbetslöshetskassan har funnit att arbetstiderna och förhållandena i övrigt på det arbete som erbjöds B.M. varit orimliga. Vad som har kommit fram i ärendet ger enligt min mening inte anledning till någon annan bedömning än att arbetsförmedlingen av samma skäl borde ha avstått från att ifrågasätta B.M:s rätt till arbetslöshetsersättning.

Klagomålen i övrigt föranleder inte några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Utlänningsärenden

En polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen

(Dnr 795-2002)

Anmälan

I en anmälan till JO den 28 februari 2002 framförde O.T. kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland för en husrannsakan i ett missionshus och mot Utlänningsnämnden för underlåtenhet att svara på frågor i ett brev. Han anförde bl.a. följande. På morgonen den 6 februari 2002 tog sig polismän in i ett missionshus där en utländsk familj med fyra barn för tillfället bodde. När det yngsta barnet kom ned till köket begärde polismännen att han skulle visa identitetshandlingar. Barnet gick då upp till andra våningen där de övriga familjemedlemmarna fanns och låste om sig. Mamman försökte hoppa ut genom ett fönster men hindrades. Polismännen bröt upp två dörrar och tog med sig pappan och tre av barnen till polisstationen. Det yngsta barnet hade sprungit till skogen samtidigt som han ropade att han aldrig skulle åka till Kosovo, och mamman kunde på grund av hennes dåliga kondition inte tas med omedelbart. Polismännen visste inte vilka personer som fanns i missionshuset och hade inga handlingar som visade att de hade rätt att gripa familjen. Familjens bagage lämnades kvar i missionshuset. Han har skrivit ett brev till Utlänningsnämndens generaldirektör och ansökt om permanent uppehållstillstånd för familjen. I brevet frågade han hur man ansöker om asyl för de utvisade. Han har inte fått något svar på sitt brev. Han undrar om polismännen är skadeståndsskyldiga för de skador som de orsakat i missionshuset.

Anmälan kompletterades med skrivelser från några av de personer som hämtades av polisen den 6 februari 2002.

Utredning

Polismyndighetens akt i ärendet hämtades in. I ”arrestantblad” upprättade för fem personer angavs att personerna hämtades den 6 februari 2002 kl. 12.30. Under ”anledning/grund för beslut/ingripande (ytterligare beskrivning av händelsen)” angavs ”Utlänningskontroll – (jml. utlänningslagen.) Husrannsakansbeslut 020206 11.30 av pint Thulin, Uddevalla”.

Anmälan remitterades till polismyndigheten för utredning och yttrande. I remissen angavs att polismyndigheten skulle ange grunden för beslutet om husrannsakan. I remissvaret den 17 juni 2002 anfördes bl.a. följande.

På förmiddagen den 6 februari 2002 uppmärksammade en polispatrull att det fanns personer i det f.d. missionshuset i Östersbyn, Fröskog. Polispatrullen trodde först att det rörde sig om inbrott, men efter att ha fått kontakt med några barn i huset, misstänkte de att det rörde sig om utländska medborgare som uppehöll sig olovligen i landet.

Via vakthavande befäl, polisinspektör Thomas Sjöberg i Uddevalla, begärde patrullen att få beslut av polischef om husrannsakan för att kontrollera personerna i fastigheten. När ärendet föredrogs för polisintendent Lennart

Thulin beslutade denne att inte ge tillstånd till husrannsakan. Polisintendent Thulin ansåg inte att det fanns tillräckliga skäl att göra husrannsakan i ett missionshus.

Kort därefter blev Thulin på nytt kontaktad av Sjöberg som nu meddelade att polispatrullen på plats fått fram uppgift om att fastigheten försålts till en privatperson och inte längre nyttjades som missionshus. Då detta stod klart beslutade polisintendent Thulin om husrannsakan enligt 20 § polislagen.

I fastigheten påträffades fem personer, två vuxna och tre barn. Ett barn hade dessförinnan springande lämnat fastigheten. Barnet eftersöktes utan att påträffas. De fem personerna i fastigheten omhändertogs och transporterades till polisstationen i Åmål för utlänningskontroll.

Det framkom att personerna var efterlysta för verkställighet av Migrationsverkets utvisningsbeslut den 26 juni 2000.

Samtliga fem togs i förvar och transporterades till Migrationsverkets förvarsenhet Sagåsen i Mölndal. Den 13 februari 2002 beslutade Utlänningsnämnden att polismyndighetens beslut om förvarstagande av modern inte längre skulle bestå.

Den 9 februari 2002 verkställdes utvisningen av pappan och de tre barnen till Pristina i Kosovo.

Polismyndighetens uppfattning är att det inte finns anledning att rikta någon kritik mot ingripandet. Att familjen tillfälligt kom att splittras kan polismyndigheten bara beklaga. Det berodde på omständigheter myndigheten inte rådde över.

Beträffande beslutet om husrannsakan i fastigheten där personerna uppehöll sig vill polismyndigheten särskilt klargöra sin inställning. Det finns inga lagar som förbjuder husrannsakan i kyrkorum. Polismyndigheten anser dock att särskild hänsyn skall tas när det gäller ingripanden i dylika lokaler. Verkställigheten av ett beslut måste vägas mot angelägenhetsgraden.

Enligt polismyndigheten följde polisintendent Thulin de intentioner myndigheten har när det gäller husrannsakan i kyrkorum. Då det uppgavs att det rörde sig om ett missionshus gav han inte tillstånd till husrannsakan. Att han ändrade beslutet berodde på att han felaktigt bibringats uppfattningen att huset inte längre användes som kyrkobyggnad. Polismyndigheten beklagar detta.

Av införskaffad fastighetsinformation ägs fastigheten av SMU i Ånimskog och byggnaden är klassad som ecklesiastikbyggnad.

O.T. kommenterade remissvaret.

Kompletterande uppgifter hämtades in från Lennart Thulin vid ett telefonsamtal den 3 mars 2004. På fråga vilken typ av omhändertagande som låg till grund för beslutet om husrannsakan uppgav Lennart Thulin hämtning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Han uppgav att det förelåg förutsättningar för hämtning utan föregående kallelse. Han uppgav också att såvitt han minns hade det inte fattats något beslut om hämtning innan beslutet om husrannsakan.

Rikspolisstyrelsen anmodades den 10 mars 2004 att yttra sig i fråga om rättsenligheten av och formerna för polismyndighetens beslut om husrannsakan. Yttrandet skulle bl.a. avse frågan om hämtning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen kan bedömas som ett sådant omhändertagande som avses i 20 § polislagen.

Rikspolisstyrelsen inhämtade ett yttrande från Polismyndigheten i Västra Götaland. Polismyndigheten anförde den 2 maj 2004 bl.a. följande.

Lösandet av uppgiften

Polismyndigheten har reglerat handläggningen av utlänningsärenden i en tjänsteföreskrift om gränskontroll och övrig verksamhet enligt utlänningslagstiftningen m.m.

Där sägs att polisområdena och länskriminalpolisen ansvarar för förstahandsåtgärder i utlänningsärenden som initieras inom polisområdet eller avdelningen av egen personal. Därefter skall ärendet snarast överlämnas till gränspolisen.

Bestämmelsen har kommit till för att på bästa sätt ta till vara den kompetens som finns inom myndigheten. Verkställighet av utvisnings- och avvisningsbeslut är många gånger av grannlaga natur och kräver både erfarenhet och gott omdöme. Det gäller ofta när det blir fråga om att utvisa hela familjer som hållit sig gömda i landet.

Verkställigheten av beslutet om avvisning blev inte särskilt väl genomförd. Den yngste pojken sprang och gömde sig i skogen. Polispersonalen tvingades bryta upp två dörrar och modern försökte ta sig ut genom ett fönster på andra våningen. Både familjen och polispersonalen pressades psykiskt i den uppkomna situationen.

Thulin som enligt delegationsordningen har rätt att besluta i utlänningsärenden borde ha uppmärksammat tjänsteföreskriften. Han borde ha upplyst polispersonalen om att kontakta gränspolisen för att få hjälp med att lösa uppgiften. En sådan upplysning hade ökat möjligheterna att genomföra verkställigheten på ett smidigt och mindre dramatiskt sätt än vad som nu blev följden.

I ett yttrande den 1 juni 2004 anförde Rikspolisstyrelsen bl.a. följande.

Beslutet om husrannsakan

Det framgår av polismyndighetens utredning att det finns två olika motiveringar till beslutet om att genomföra en husrannsakan. Först angavs att man med stöd av 20 § polislagen skulle ta sig in i lägenheten för att kontrollera de personer som fanns där. Därefter angavs att det var för att genomföra en hämtning med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen som husrannsakan genomfördes.

Rikspolisstyrelsen vill inledningsvis betona vikten av att man klarlägger den rättsliga grunden för åtgärden före det att beslut om husrannsakan fattas. Vidare delar styrelsen polismyndighetens bedömning att 20 § polislagen inte ger stöd för åtgärden att genomföra husrannsakan för att kontrollera personerna som fanns i lägenheten.

Som framgått ovan bör det krävas att det av lagtexten klart framgår när Polisen har rätt att göra husrannsakan. Centralt blir här om begreppet *hämta* som anges i 5 kap. 6 § utlänningslagen kan likställas med begreppet *omhänderta* och därmed grunda rätt att genomföra en husrannsakan enligt 20 § polislagen.

Det finns anledning att anta att hämtning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen är att anse som ett sådant frihetsberövande som avses i artikel 5 i Europakonventionen. Detta stöds i viss mån av Danelius (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, andra upplagan, 95f). Där anför han att gränsen mellan vad som är ett frihetsberövande vid kortvariga ingripanden av polis kan vara svår att dra. Om en person på uppmaning följer med till en polisstation för förhör eller identifikationskontroll, är det kanske inte tydligt om han följer med frivilligt eller under tvång. Situationen kan vara sådan att polisen inte ansett sig ha använt tvång medan det för den enskilde framstått som om han inte hade någon annan möjlighet än att följa polisens uppmaning. Att frihetsinskränkningar kan vara mer eller mindre kortvariga förefaller inte tillmätas någon avgörande betydelse. Danelius hänvisar också till mål 7376/76 mot Sverige, DR 7 s. 123, där den som färdades med poliseskort i

samband med verkställande av en utvisning ansågs vara berövad friheten under resan.

Enligt Rikspolisstyrelsens bedömning måste begreppet hämta rymmas inom begreppet omhänderta. Det går inte att hämta någon utan att först omhänderta personen. Rikspolisstyrelsen menar därför att möjligheten att hämta någon med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen bör ge stöd för att genomföra en husrannsakan enligt 20 § polislagen.

I sammanhanget kan konstateras att det enligt 28 kap. 2 § rättegångsbalken får genomföras en husrannsakan för att hämta en person till förhör. Samma begrepp, *hämtas*, som används i 5 kap. 6 § utlänningslagen ger således rätt att genomföra en husrannsakan enligt rättegångsbalkens regler. Detta förhållande stöder ovan redovisad slutsats.

Om hämtning inte anses vara ett omhändertagande i den mening som avses i 20 § polislagen, skulle Polisen således ha sämre möjlighet att verkställa en hämtning enligt utlänningslagen än exempelvis vad som gäller för hämtning enligt rättegångsbalken. Detta torde inte ha varit lagstiftarens avsikt.

Viss osäkerhet råder emellertid, som polismyndigheten anför, om 20 § polislagens tillämplighet i det här aktuella fallet eftersom begreppet hämta leder tanken till mindre ingripande åtgärder än ett omhändertagande. Rikspolisstyrelsen menar att den otydlighet som ligger i att begreppet hämta används gör att det i vart fall inte finns anledning att klandra Lennart Thulin för att han tolkade lagstiftningen på så sätt att det förelåg möjligheter att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning.

Som polismyndigheten anför borde emellertid beslutet om att utlänningarna skulle hämtas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen ha tagits före beslutet om husrannsakan.

Platsen för husrannsakan

Några särregler om tvångsingripanden i kyrkolokaler finns inte, men det finns anledning att mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i 8 § polislagen visa särskild hänsyn vid ingripanden i sådana lokaler (jfr prop. 1988/89:124 s. 59 ff, bet. 1988/89:JuU25 s. 30 ff).

Som framgår av polismyndighetens yttrande var det oklart vilken status det gamla missionshus hade där husrannsakan gjordes. Husrannsakan ägde också rum i en bostadsdel och således inte i någon lokal med religiös betydelse. Rikspolisstyrelsen finner därför att polismyndigheten inte kan klandras i detta hänseende.

Genomförandet av husrannsakan

Rikspolisstyrelsen instämmer i den bedömning som polismyndigheten gör av polisinsatsen under rubriken Lösandet av uppgiften.

I beslut den 13 oktober 2004 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

En utlänning som vistas i Sverige är enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det, får han hämtas genom polismyndighetens försorg. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse. Kontrollåtgärder får vidtas en-

dast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) skyddar varje medborgare gentemot det allmänna mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Skyddet är inte absolut utan kan enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom bestämmelse i lag. Enligt samma lagrum kan, efter bemyndigande i lag, skyddet även begränsas genom annan författning i vissa särskilt angivna fall. Begränsningen får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Enligt 2 kap. 22 § RF är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare i fråga om bl.a. skydd mot husrannsakan och liknande intrång, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

I artikel 5 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna föreskrivs bl.a. att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i ett antal uppräknade fall och i den ordning som lagen föreskriver. I artikelns punkt 1 f anges det fallet att någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.

I 20 § första stycket polislagen föreskrivs bl.a. att en polisman, för att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas, får bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökte annars uppehåller sig hos annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit.

Som allmänna principer för polisingripanden gäller enligt 8 § polislagen bl.a. att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. De principer som slagits fast i 8 § polislagen brukar kallas behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Några bestämmelser som begränsar polisens möjligheter att göra ingripanden i kyrkolokaler eller liknande utrymmen finns inte. Behövlig hänsyn till sådana lokalers särprägel får därför tas inom ramen för proportionalitetsprincipen.

Bedömning

Bestämmelsen i 20 § första stycket polislagen ger en polisman befogenhet att bereda sig tillträde till områden och utrymmen i syfte att eftersöka den som ”med laga stöd skall omhändertas”. En förutsättning för husrannsakan är således att polisen med stöd av lag eller annan författning skall omhänderta den person som eftersöks. Även om man i förarbetena till 20 § polislagen gett exempel på lagstiftning som innehåller bestämmelser om skyldighet för polisen att omhänderta personer (se prop. 1983/84:111 s. 126) är det inte helt

klart vad som avses med uttrycket ”omhändertas” (se SOU 1993:60 s. 250 och SOU 1995:47 s. 465).

I likhet med Rikspolisstyrelsen anser jag att det inte finns anledning att klandra Lennart Thulin för att han tolkade lagstiftningen på så sätt att det fanns möjlighet att genomföra en husrannsakan enligt 20 § polislagen för att säkerställa en hämtning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Beslutet om hämtning borde dock att fattats före beslutet om husrannsakan (jfr SOU 1995:47 s. 467, JK 1995 s. 58, JO 2001/02 s. 113 samt Rikspolisstyrelsens kommentar till polislagen, avsnitt 20.5).

Jag delar också Rikspolisstyrelsens bedömning i fråga om genomförandet av husrannsakan.

I övrigt föranleder O.T:s anmälan inte något uttalande eller någon åtgärd av mig.

Eftersom den i detta ärende aktualiserade tolkningsfrågan beträffande 20 § polislagen kan vara av intresse i lagstiftningsarbetet översänder jag en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet.

Ärendet avslutas.

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

En tjänsteman vid skattemyndighet har på eget initiativ kommit överens med den skattskyldige om att avvakta med en omprövning innan ett överklagande lämnas över till domstol

(Dnr 290-2003)

L.H. klagade i en anmälan, som kom in till JO den 21 januari 2003, i huvudsak på att skattemyndigheten inte hade handlagt ett ärende om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus med tillräcklig skyndsamhet och på myndighetens dröjsmål med att överlämna hans överklagande till länsrätten.

Skattemyndigheten anmodades att yttra sig över det som L.H. framfört i sin anmälan. I sitt remissvar anförde skattemyndigheten den 17 mars 2003, genom regionskattechefen Suzanne Lindblom, i huvudsak följande (det yttrande från skattekontoret i Västerås som myndigheten hade fogat till remissvaret har uteslutits här).

Dåvarande Skattemyndigheten i Västmanlands län avslog genom beslut den 7 november 1994 L.H:s ansökan enligt lagen (1993:672) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus avseende kostnader för nytillverkade skåpluckor. Ärendet har inte avslutats av Skattemyndigheten i Västmanlands län utan i samband med organisationsförändring av landets skattemyndigheter den 1 januari 1999 överförts för fortsatt handläggning vid Skattemyndigheten i Västerås och skattekontoret i Västerås som handläggande skattekontor, dnr 619 9925-94/6060 och 619 9927-94/6060. Myndigheten har ännu inte avslutat ärendet.

– – –

Tillämpliga bestämmelser

Genom ansökan före den 28 februari 1995 om tillämpning av bestämmelserna i lagen om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus kunde skattereduktion under vissa förhållanden tillgodoräknas vid debiteringen av skatt vid 1994 eller 1995 års taxering. Av 12 § samma lag framgår att skattemyndighetens beslut beträffande skattereduktion får omprövas enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) samt i vissa närmare angivna fall.

Av 13 § framgår att sökanden får överklaga skattemyndighetens beslut till länsrätt inom tre veckor från det att han fått del av beslutet.

Skattemyndighetens bedömning

Av redogörelsen för skattemyndighetens handläggning av ärendet framgår att L.H. överklagat myndighetens beslut den 29 november 1994.

Ärendet har inte överlämnats till Länsrätten i Västmanlands län för prövning. Redan under 1994 träffades överenskommelse att avvakta med att överlämna ärendet till länsrätten till dess att förvaltningsdomstol meddelat beslut i andra ärenden gällande samma fråga. Detta innebar att ärendet skulle vara öppet i diariet och bevakas av handläggaren för eventuell omprövning av beslutet att inte medge skattereduktion.

Det har i ärendet inte framkommit någon omständighet, som kan föranleda att skattemyndigheten skall ompröva det beslut, som meddelades den 7 no-

vember 1994, enligt bestämmelserna i vare sig 27 § förvaltningslagen eller 12 § lagen om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus.

Det är beklagligt att ärendet inte överlämnats till länsrätten enligt de föreskrifter som gäller vid överklagan. Den aktuella lagstiftningen var helt ny och det saknades klara uttalanden i praxis i den aktuella frågan. Mot denna bakgrund har handläggande tjänsteman i sin strävan att ge god service accepterat att i avvaktan på rättsutvecklingen hålla ärendet öppet för att i samband med ett överlämnande eventuellt kunna tillstyrka bifall till yrkandet och därmed bespara såväl L.H. som myndigheterna arbete.

Inom skattemyndigheten sker regelbundet uppföljning av öppna ärenden i diariet. Ansvariga kontors- och sektionschefer bör då utreda anledningen till att myndigheten ännu inte handlagt äldre ärenden. Vid en sådan utredning borde det varit möjligt utreda anledningen till att myndigheten ännu inte vidtagit åtgärder samt efter kontakt med L.H. överlämna ärendet till länsrätten för prövning. Det är därför helt oacceptabelt att skattemyndigheten inte på eget initiativ vidtagit några åtgärder för att påskynda handläggningen av ärendet. I varje fall borde uppföljningen av öppna ärenden under senare delen av år 2000 föranlett att åtgärder vidtagits i anledning av Regeringsrättens dom den 29 september 2000 i mål nr 2828-1998 (RÅ 2000 not 147) gällande samma fråga.

Jag beklagar de brister som framkommit beträffande handläggningen av L.H:s överklagan av skattemyndighetens beslut angående skattereduktion för utgifter avseende byggnadsarbete på bostadshus. Åtgärder har numera vidtagits för att avsluta myndighetens handläggning av ärendet, bl.a. har L.H. den 7 februari 2003 erhållit en kopia av Regeringsrättens dom gällande skattereduktion för byggnadsarbeten på bostadshus avseende utgifter för skåpluckor. Vidare kommer skattemyndigheten att på nytt se över myndighetens rutiner för uppföljning och rapportering av öppna ärenden i diariet.

L.H. gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I sitt beslut den 24 september 2004 anförde *JO Lundin* i bedömningsdelen följande.

Av 25 § förvaltningslagen (1986:223) följer att om en skrivelse med ett överklagande inte avvisas enligt 24 §, skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet.

Något överlämnande skall inte ske när myndigheten själv omprövar det överklagade beslutet och omprövningen leder till att överklagandet förfaller. Detta framgår av 28 § första stycket samma lag.

En myndighet bör under vissa förhållanden kunna avvakta med handläggningen av överklagade ärenden till dess s.k. pilotmål har prövats av domstol. Så kan tänkas vara fallet t.ex. när ny lagstiftning har införts och man kan förvänta sig ett stort antal överklaganden vilkas utgång är beroende av en eller flera principfrågor. Ett sådant förfarande kan inte minst ha processekonomiska fördelar. Ett beslut om att på så sätt avvakta med handläggningen bör fattas av myndigheten som sådan och bygga på en medveten strategi. Det ankommer inte på en enskild tjänsteman att på eget initiativ träffa överenskommelser av sådan innebörd med enskilda klaganden. Det som har framkommit i detta ärende visar vilka problem som sådana initiativ kan medföra. Jag anser att tjänstemannen i detta fall utan dröjsmål borde ha överlämnat skrivelsen med överklagande och övriga handlingar i ärendet till länsrätten.

Som framgår av skattemyndighetens remissvar har det senare även brustit i myndighetens egen uppföljning av öppna ärenden i diariet. Jag delar myndighetens uppfattning att det är helt oacceptabelt att myndigheten inte på eget initiativ har vidtagit några åtgärder för att påskynda handläggningen av ärendet.

Sammanfattningsvis anser jag att myndigheten förtjänar allvarlig kritik för handläggningen av ärendet.

Ett initiativärende om skyndsamhetskravet vid omprövning av ett överklagat beslut m.m.

(Dnr 2042-2004)

Vid *JO Lundins* inspektion av Skatteverket, region Malmö, den 11–13 maj 2004 uppmärksammade hon följande.

I ett ärende rörande 2002 års taxering hade den skattskyldige kommit in med ett överklagande den 25 februari 2003. I akten fanns odaterade anteckningar om vissa vidtagna åtgärder. Skatteverket hade ännu inte omprövat ärendet och överlämnat det till länsrätten för prövning.

JO Lundin beslutade att inom ramen för ett initiativärende granska Skatteverkets handläggning av ärendet. I ett infordrat yttrande anförde Skatteverket genom skattedirektören Stina Ögren bl.a. följande.

– – –

Av handlingarna i ärendet framgår följande.

SKM har den 22 november 2002 i grundläggande beslut om årlig taxering vägrat B.N. avdrag för utgiftsräntor med 510 259 kr och bestämt överskott av kapital till 1 022 485 kr mot deklarerat belopp 512 226 kr med motiveringen att B.N. inte styrkt sin rätt till yrkat avdrag, eftersom han inte inkommit med kopia av skuldebrev eller med handling som utvisade att ränta erlagts med yrkat belopp. Av utdrag ur skatteregistret framgår att slutlig skatt bestämts till 860 526 kr.

B.N. har den 24 februari 2003 överklagat SKM:s beslut till Länsrätten i Skåne län och yrkat avdrag med 510 259 kr. Överklagandet kom in till Skattekontoret i Lund den 25 februari 2003. Till sitt överklagande har han fogat ett telefax den 6 november 2002 från den av B.N. uppgivna långivaren, A. & Co. Detta telefax hade han även ingett till SKM den 15 november 2002 och således före det att SKM fattat sitt grundläggande beslut om årlig taxering. Av telefaxet framgår att skulden och räntan per den 23 oktober 2001 uppgick till 79 896 CHF respektive 2 743 099 CHF och per den 4 november 2002 till 54 862 CHF respektive 2 797 961 CHF motsvarande 17 357 078 SEK. Han har i överklagandet anfört att denna handling visade att räntor erlagts med 79 896 CHF, vilket belopp motsvarar yrkat avdrag i svenska kronor, att låneskulden ökats med räntan och att lånet blev omskrivet den 23 oktober 2001. Han har också uppgett att orsaken till att handlingarna var sent inkomna var sjukdom och dödsfall inom familjen. Han har inte begärt att få anstånd med att betala skatten.

Den 13 mars 2003 har SKM beslutat att inte medge anstånd enligt 17 kap. 2 § skattebetalningslagen (1997:483) med betalning av slutlig skatt med motivering att det i B.N:s överklagande inte framkommit sådana omständigheter som kunde antas medföra hel eller delvis befrielse från skatten. SKM fann det inte heller tveksamt att B.N. skulle komma att bli skyldig att betala skatten

eller att det skulle medföra betydande skadeverkningar för honom eller annars framstå som oskäligt att betala skatten.

Den 25 mars 2003 har det per telefax inkommit diverse handlingar med uppgifter om storleken av räntor och skuld till A. & Co vid olika tidpunkter samt ett insättningskvitto och två kontoutdrag från privatkonto för B.N. hos SEB.

Den 27 mars 2003 har SKM fattat ett nytt anståndsbeslut enligt vilket B.N. beviljats anstånd med 324 176 kr tills länsrätten avgjort målet.

Enligt en handskriven odaterad tjänsteanteckning har SKM under 2003 och Skatteverket, Malmö, under 2004 haft ett flertal telefonsamtal med B.N., vid vilka han uppgett att han arbetar med att få in bevis om att pengarna kommit till Schweiz. Enligt tjänsteanteckningen avvaktade SKM detta.

I en underrättelse den 17 maj 2004 har Skatteverket, Malmö, meddelat B.N. att hans ärende skulle komma att avgöras i skattenämnd den 9 juni 2004. I underrättelsen har Skatteverket, Malmö, anfört att B.N. vid ett flertal telefonsamtal beretts tillfälle att visa att han betalat den ränta som han yrkat avdrag för och att han särskilt beretts tillfälle att visa att betalning för räntan inkommit till långivaren C.A:s konto i Schweiz men att något svar inte inkommit.

Enligt en underskriven tjänsteanteckning daterad den 21 maj 2004 har B.N. per telefon denna dag uppgett att han skulle komma in till Skatteverket, Malmö, med uppgifter eller bevis om att hela beloppet med ränta erlagts och att detta skickats via bank till Arlock i Schweiz.

Av en undertecknad tjänsteanteckning daterad den 26 maj 2004 framgår att B.N. per telefon undrat om han kunde faxa handlingarna eller om han skulle skicka dem i original och uppgett att han skulle återkomma inom några dagar.

Enligt ytterligare en undertecknad tjänsteanteckning den 2 juni 2004 har B.N. per telefon uppgett att pengarna som har återbetalats för lånet och räntan har legat för disposition till fast kurs på banken och gick definitivt till Arlock i Schweiz i december 2003.

Den 2 juni 2004 har per telefax inkommit dels ett meddelande till B.N. från Nordea daterat den 12 december 2003, vilket utvisade att ett belopp på 2 925 000 CHF avsänts till en bank i Schweiz och att betalningsmottagaren var A. & Co SA samt att beloppet avsåg återbetalning av lån och ränta. Samma dag har per telefax inkommit ett brev daterat den 19 december 2003 från C.A. till B.N., i vilket C.A. uppger att han erkänner mottagande av 2 925 000 CHF utgörande slutlig betalning av låneskulden inklusive ränta.

Skatteverket, Malmö, har härefter i obligatoriskt omprövningsbeslut den 17 juni 2004 medgett avdrag med yrkade 510 59 kr [*rätteligen 510 259 kr; JO:s anm.*] under inkomstslaget kapital och anfört att det sammanfattningsvis var Skatteverkets uppfattning att B.N. genom de handlingar som han företett hade visat att han erlagt ränta med det belopp som han hade yrkat avdrag för.

SKM har den 1 juli 2004 i besked om omräknad slutlig skatt bestämt överskott av kapital till 512 226 kr och satt ned hans skatt med 306 156 kr från 860 526 kr till 554 370 kr.

Av gällande rätt m.m. framgår följande.

Enligt 3 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324), TL, ska Skatteverket se till att ärendena blir tillräckligt utredda. I 6 kap. 6 § första stycket TL sägs att Skatteverket snarast ska ompröva det överklagade beslutet. Av andra stycket i detta lagrum framgår att överklagandet förfaller, om Skatteverket ändrar beslutet så som den skattskyldige begär.

Departementschefen har i prop. 1989/90:74 s. 319 och s. 414 uttalat dels att skattemyndigheten inte får fatta ett obligatoriskt omprövningsbeslut om inte ärendet är tillräckligt utrett, dels att kravet på skyndsamhet i 6 kap. 6 § första stycket TL får vika för ett gott beslutsunderlag. Vidare har departementschefen på s. 283 f. i nämnda prop. understrukit att ett ärende, innan det når domstol, i princip ska vara färdigutrett men att utredningsskyldigheten inte får drivas in absurdum. Enligt departementschefen skapar en handlägg-

ning som innefattar en grundlig utredning visserligen garantier för ett materiellt riktigt beslut men en sådan handläggning kan å andra sidan bli så tidsödande att tidsaspekten framstår som en nackdel från rättssäkerhetssynpunkt.

Dåvarande Riksskatteverket (RSV) har i yttrande i ett JO-ärende (dnr 86-1993), se JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 214 ff., framfört bl.a. följande.

> En mera omfattande utredning torde dock enligt RSV:s uppfattning vara nödvändig endast när det krävs mer omfattande utredning, t.ex. i form av revision eller inhämtande av uppgifter från utlandet. Tidpunkten för det obligatoriska omprövningsbeslutet blir i sådana fall naturligen beroende av omständigheterna i det enskilda fallet såsom revisionens omfattning, SKM:s aktuella arbetsbelastning och den skattskyldiges samarbetsvilja. I nu avsedda fall kan det således bli så att det obligatoriska omprövningsbeslutet inte kan fattas förrän ganska lång tid efter det att den skattskyldiges överklagande kom in till SKM. Det bör dock strykas under att utredningar med anledning av överklaganden på grund av rättssäkerhetsaspekter måste ges hög prioritet. Även om det vid synnerligen omfattande utredningar och då den skattskyldige är mindre samarbetsbenägen måste accepteras en viss tidsutdräkt bör det enligt RSV:s uppfattning dock inte annat än i undantagsfall kunna komma ifråga att det obligatoriska omprövningsbeslutet fattas senare än ett år efter det att överklagandet kom in.

Av Justitieombudsmannens beslut den 27 april 1993 i detta ärende framgår att JO ansett att utredningsskyldigheten inte bör få medföra att den skattskyldige under avsevärd tid går miste om sin rätt att få sin sak prövad av domstol. Enligt JO:s uppfattning krävde rättssäkerheten en snabbare hantering hos skattemyndigheten än den RSV angivit. JO:s beslut mynnade dock inte ut i några konkret angivna tidsfrister för fattande av obligatoriska omprövningsbeslut.

RSV har i en styrande skrivelse den 3 februari 2003 uttalat följande.

> Obligatorisk omprövning enligt taxeringslagen och skattebetalningslagen bör i ärenden som inte kräver ytterligare utredning ske inom en månad. Den utredningsskyldighet som åvilar skattemyndigheten får i normalfallet inte medföra att överlämnandet till länsrätt sker senare än tre månader efter det att överklagandet kom in.

Skatteverket gör följande bedömning.

I det nu föreliggande ärendet har den skattskyldige överklagat SKM:s beslut den 25 februari 2003. Obligatoriskt omprövningsbeslut har fattats först den 17 juni 2004, dvs. nästan ett år och fyra månader efter det att den skattskyldige överklagat.

För tiden den 25 februari 2003–den 17 maj 2004 finns inga tjänsteanteckningar eller handlingar som visar vad som förevarit i ärendet under denna tid, bortsett från den odaterade tjänsteanteckningen.

Enligt den odaterade tjänsteanteckningen har SKM och Skatteverket, Malmö, under tiden efter den 25 februari 2003 haft ett flertal kontakter med B.N. Detta sägs också i det yttrande från ansvarig handläggare som fogats till Skatteverkets, Malmö, yttrande till Skatteverket. Av handläggarens yttrande framgår också följande.

Eftersom handläggaren ansåg att det krävdes ytterligare utredning tog han efter beslutet den 25 februari 2003 kontakt med B.N. och bad honom styrka att han erlagt räntan. Handläggaren berättade för B.N. att han behövde ytterligare handlingar förutom de redan ingivna som utvisade omskrivningar av lånen, intyg, annan utredning eller handlingar som visade att betalning skett av ränta eller lån. B.N. uppgav att han skulle ta kontakt med utlånaren i Schweiz men meddelade att det skulle ta tid eftersom utlånaren var svår att få tag i. På senhösten 2003 råkade B.N. ut för en allvarlig olycka som för honom medförde svåra besvär med förlamning och svår smärta under lång tid. Han

blev således svårt sjuk och ville styrka räntebetalningen så snart han blev tillräckligt frisk. Handläggaren ansåg att SKM dels på grund av att det var svårt att få tag på utlånaren, dels på grund av B.N:s skada och sjukdom att han skulle avvakta ytterligare med beslut i ärendet till dess B.N. hade möjlighet att inkomma med de handlingar som skulle styrka räntebetalningen.

Efter överklagandet den 25 februari 2003 har fattats ett beslut den 13 mars 2003 att inte medge anstånd och därefter ett beslut den 27 mars 2003, vari anstånd medgavs. Några tjänsteanteckningar om anledningen till de båda besluten eller några handlingar som utvisar att B.N. begärt att få anstånd finns inte.

Enligt gällande rätt är en tid på nästan ett år och fyra månader mellan ett överklagande och ett obligatoriskt omprövningsbeslut i normalfallet inte ett acceptabelt dröjsmål.

Handläggaren av B.N:s överklagandeärende har i sitt yttrande uppgett att dröjsmålet berodde på att B.N. råkat ut för en allvarlig olycka med efterföljande sjukdom i slutet av hösten 2003. B.N. har själv i sitt överklagande redan den 25 februari 2003 uppgett att orsaken till att handlingarna kommit in sent var sjukdom och dödsfall inom familjen.

Om det är riktigt dels att handläggaren haft en kontinuerlig kontakt med B.N. under 2003 och 2004, dels att B.N. uppgett för handläggaren att han var förhindrad på grund av sjukdom att komma in med handlingarna, dels att handläggaren kommit överens med B.N. att omprövningsbeslut skulle fattas först efter det att B.N. tillfrisknat och blivit kapabel att inge handlingarna anser Skatteverket att något klander inte kan riktas mot SKM:s åtgärd att låta ärendet vila i avvaktan på detta.

Det finns dock inga godtagbara tjänsteanteckningar under denna tid om detta. Inte heller finns det några tjänsteanteckningar eller andra handlingar som utvisar att B.N. begärt anstånd med att betala skatten. Enligt Skatteverkets bedömning är avsaknaden av sådana tjänsteanteckningar en allvarlig brist i handläggningen av B.N:s ärende.

Fr.o.m. den 17 maj 2004 har dock en fullständig dokumentation gjorts av vad som förekommit i B.N:s ärende. Eftersom B.N. fått bifall till sitt yrkande och han haft anstånd med att betala skatten har han inte lidit någon rättsförlust på grund av bristerna i handläggningen.

I sitt beslut den 23 november 2004 anförde *JO Lundin* följande i bedömningsdelen.

Tjänsteanteckningar

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) skall uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Tjänsteanteckningar skall vara daterade och undertecknade av den tjänsteman som har gjort dem innan de läggs till övriga handlingar i ärendet.

Det är givetvis viktigt att myndigheterna uppfyller sin dokumentationsskyldighet. Kravet på dokumentation har betydelse på flera sätt. Dokumentationen underlättar bl.a. för en överordnad instans att vid överklagande skaffa sig en självständig inblick i beslutsunderlaget och är också viktig vid JO:s granskning av hur myndigheterna handlägger sina ärenden. Den möjliggör över huvud en kontroll i efterhand av vad som hänt i ett ärende. (Se härom bl.a. Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 158.)

Skatteverket har i sitt remissvar medgivit att det är en allvarlig brist i handläggningen av det aktuella ärendet att det saknas godtagbara tjänsteanteckningar. Jag delar Skatteverkets bedömning i denna del.

Skyndsamhetskravet vid omprövning av ett överklagat beslut

I 6 kap. 3–7 §§ taxeringslagen (1990:324), TL, finns bestämmelser om hur ett överklagande från en skattskyldig skall hanteras. Där framgår bl.a. följande.

Skatteverket skall pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och om så är fallet snarast ompröva det överklagade beslutet. Om Skatteverket ändrar sitt beslut i enlighet med den skattskyldiges yrkande förfaller överklagandet. I andra fall skall Skatteverket överlämna överklagandet, omprövningsbeslutet och övriga handlingar i ärendet till länsrätten. Om det föreligger särskilda skäl får Skatteverket överlämna handlingarna utan föregående omprövning.

Som framgår har Skatteverket en i princip obligatorisk skyldighet att ompröva det överklagade beslutet. Denna omprövning skall enligt lagtexten ske snarast (6 kap. 6 § TL). Detta kan inte uppfattas på annat sätt än att skattemyndigheten skall behandla dessa ärenden med förtur. Endast i undantagsfall bör ett överlämnande ske senare än någon eller några månader från det att överklagandet kom in till skattemyndigheten (jämför t.ex. JO:s beslut den 17 september 2004, dnr 342-2003).

Den omständigheten att omprövningen skall ske snarast får dock inte hindra att ärendet blir tillräckligt utrett. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1989/90:74 s. 319) anför departementschefen bl.a. följande:

> För att en omprövning skall bli meningsfull krävs vidare att ärendet är tillräckligt utrett. Det bör därför åligga skattemyndigheten att göra den utredning som behövs. Detta kan i vissa fall medföra att omprövningen drar ut på tiden men det är enligt min mening att föredra framför en ordning där outredda och oomprövade beslut överlämnas till domstolen.

Av utredningen i ärendet framgår att B.N:s överklagande kom in till skattemyndigheten den 25 februari 2003 och att myndigheten fattade sitt obligatoriska omprövningsbeslut först den 17 juni 2004. Det dröjde således ett år och fyra månader innan myndigheten tog ställning i frågan. En så lång handläggningstid är i normalfallet givetvis inte acceptabel.

Jag saknar anledning att ifrågasätta uppgiften om att handläggaren har haft en kontinuerlig kontakt med B.N. under handläggningen och att B.N. på grund av sjukdom har varit förhindrad att komma in med handlingarna samt att handläggaren har kommit överens med honom om att omprövningsbeslut skulle fattas först efter det att han tillfrisknat och blivit kapabel att ge in handlingarna. Skatteverket har vidare i sitt remissvar uppgivit att B.N. inte har lidit någon rättsförlust på grund av bristerna i handläggningen eftersom han har fått bifall till sitt yrkande och att han har haft anstånd med att betala skatten. Mot denna bakgrund och vid en samlad bild av omständigheterna i ärendet finner jag inte anledning att framföra kritik mot myndigheten för handläggningstiden.

Ett initiativärende mot Skatteverket, skattekontoret i Malmö, om vissa formella frågor vid spärrning av ett skattebelopp från återbetalning

(Dnr 2041-2004)

JO Lundin meddelade den 27 december 2004 ett beslut med följande lydelse.

Initiativet

Vid min inspektion av Skatteverket, region Malmö (skattekontoren Malmö och Lund), den 11–13 maj 2004 (dnr 1635-2004) uppmärksammade jag följande i ett ärende om beskattningen av en kapitalvinst vid 2003 års taxering. Dåvarande skattemyndigheten hade i ett meddelande till den enskilde den 25 november 2003 angett bl.a. att utredningen av personens deklaration skulle komma att fortsätta efter taxeringsperioden och att den överskjutande skatt som fanns vid tiden för meddelandet skulle spärras. Myndigheten angav vidare att omräkning och eventuell utbetalning skulle komma att göras då taxeringen fastställts. Något formellt beslut med överklagandehänvisning hade inte fattats med anledning av meddelandet till den enskilde.

Jag beslutade vid inspektionen att låta utreda frågan om åtgärden att spärra skattebelopp från utbetalning är sådan att den bör utformas som ett formellt beslut med överklagandehänvisning.

Utredning

Skatteverket anmodades att yttra sig över frågan om hur åtgärden att spärra ett skattebelopp från utbetalning skall utformas dels i detta initiativärende, dels i ett annat ärende som initierats med anledning av en anmälan (i ärende med dnr 720-2004, i vilket beslut också fattas i dag). Av den utredning som skattekontoret i Malmö hade gjort med anledning av remissen framgick att den spärr som angavs i meddelandet den 25 november 2003 hade hävts redan den 27 november 2003 och att utbetalning av den överskjutande skatten och ränta gjordes till den enskildes skattekonto den 1 december 2003.

Efter att JO hade fått remissvar från två olika avdelningar beträffande den i ärendena ställda frågan och då uppfattningarna beträffande frågan dessutom delvis gick isär, anmodades Skatteverket att yttra sig igen.

Skatteverket anmodades således att på nytt yttra sig över om åtgärden att spärra ett skattebelopp från utbetalning är en sådan åtgärd som bör utformas som ett formellt beslut med överklagandehänvisning eller inte. Skatteverket anförde, genom generaldirektören Mats Sjöstrand, i remissvaret följande.

– – –

Skatteverkets inställning

Skatteverket anser att ett beslut skall fattas om att spärra ett skattekonto från utbetalning av överskjutande belopp. Ett sådant beslut skall fattas efter den årliga avstämningen av skattekontot vid månadsskiftet november–december och senast den 15 december taxeringsåret. Beslutet är överklagbart och skall därför förses med överklagandehänvisning.

– – –

Gällande bestämmelser om återbetalning från och spärr av skattekontot

Enligt 3 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483) – SBL, skall Skatteverket dels årligen, dels månatligen stämma av inbetalda och andra tillgodoförda belopp mot påförda belopp. Sedan den slutliga skatten har bestämts, skall Skatteverket enligt 11 kap. 14 § SBL, göra avstämning av skattekontot.

Om den årliga avstämningen av skattekontot enligt 11 kap. 14 § SBL visar att det belopp som den skattskyldige har betalat in eller tillgodoräknats är större än den skatt som skall betalas, skall enligt 18 kap. 1 § SBL, det överskjutande beloppet betalas tillbaka till den skattskyldige, om inte annat följer av bl.a. 18 kap. 7 § SBL.

I 47 § skattebetalningsförordningen (1997:750) sägs att sådant överskjutande belopp som skall återbetalas enligt 18 kap. 1 § SBL skall återbetalas senast den dag som besked om den slutliga skatten skall översändas till den skattskyldige. I 11 kap. 15 § SBL anges att ett besked om den slutliga skatten skall skickas till den skattskyldige senast den 15 december taxeringsåret.

Enligt 18 kap. 7 § första stycket 5 SBL skall en återbetalning inte göras av belopp som kan komma att behövas för betalning av sådan annan skatt än F-skatt och särskild A-skatt som inte har beslutats men med fog kan komma att beslutas.

Skatteverkets beslut får överklagas enligt 22 kap. 1 § SBL utom i vissa fall, som här inte är aktuella.

Skatteverkets bedömning

Vad gäller åtgärden att spärra ett skattebelopp från utbetalning får Skatteverket anföra följande.

Systemet med återbetalningar från skattekontot har utformats så att Skatteverket inte behöver fatta särskilda beslut beträffande varje återbetalning från skattekontot. Utbetalningarna utformas som automatiska maskinella åtgärder. För att hindra att utbetalning av ett förväntat överskott på skattekontot sker med automatik, kan Skatteverket enligt bl.a. 18 kap. 7 § första stycket 5 SBL registrera hinder mot utbetalning från, dvs. spärra, ett skattekonto.

Ett överskott på skattekontot uppkommer först vid den årliga avstämningen av skattekontot vid månadsskiftet november–december taxeringsåret. Om skattekontot spärrats får denna åtgärd en rättsverkan först vid avstämningstidpunkten, eftersom det först är då som ett eventuellt överskott på skattekontot kan ha uppkommit. Själva åtgärden att registrera en spärr i skattekontot för att hindra att ett eventuellt överskott på skattekontot betalas ut med automatik, är därför enligt Skatteverkets uppfattning inte att anse som ett beslut, som får överklagas.

Om det vid den årliga avstämningen finns ett överskott på ett spärrat skattekonto, som Skatteverket anser inte skall utbetalas till den skattskyldige, är Skatteverket skyldigt att fatta ett särskilt beslut om att innehålla överskottet. Detta bör ske först efter avstämningstidpunkten, eftersom det först är då som det kan konstateras om det finns ett överskott på skattekontot. Detta beslut bör ha fattats och skickats till den skattskyldige senast vid den tidpunkt som anges i 15 § SBL, dvs. den 15 december taxeringsåret. Ett sådan beslut kan omprövas eller överklagas och skall därför förses med en överklagandehänvisning.

Bedömning

Jag delar den bedömning som Skatteverket har gjort i remissvaret och anser således att åtgärden att innehålla ett överskott på skattekontot skall komma till uttryck i ett formellt beslut med överklagandehänvisning. Åtgärden att endast registrera hinder mot automatisk återbetalning vid ett eventuellt överskott, vilket tycks ha skett i detta ärende, är dock endast en administrativ åtgärd som i sig inte innebär några rättsverkningar för den enskilde.

Jag delar således helt den bedömning som Skatteverket har gjort och utredningen ger inte stöd för någon kritik från min sida.

Ärendet avslutas.

Ett ärende om vissa formella frågor vid skattemyndighets spärrning av ett skattebelopp från återbetalning

(Dnr 720-2004)

JO Lundin meddelade den 27 december 2004 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Den 28 november 2003 fick F.B. en underrättelse från Skattemyndigheten i Stockholm om att han skulle taxeras i enlighet med sin deklaration, men att hans skattekonto var spärrat för utbetalning avseende den del som hänfördes till en utredning.

Den 1 december 2003 meddelade skattemyndigheten ett besked om slutlig skatt enligt 2003 års taxering för F.B. Av en utbetalningsspecifikation daterad samma dag framgick att F.B. hade 71 432 kr i överskott på sitt skattekonto. Det framgick vidare att 29 564 kr inte hade betalats ut på grund av en pågående utredning. Något formellt beslut med en överklagandehänvisning hade inte fattats med anledning av att överskottet hade ”spärrats” för återbetalning.

Ett initiativärende

Vid min inspektion av Skatteverket, region Malmö (skattekontoren Malmö och Lund), den 11–13 maj 2004 hade jag i ett ärende gällande en annan person uppmärksammat att Skatteverket hade skickat ett meddelande till den enskilde där det hade angetts att i avvaktan på att dennes taxering skulle fastställas skulle den överskjutande skatten som fanns spärras och omräkning och eventuell utbetalning skulle ske först då denna taxering hade fastställts. Något formellt beslut med överklagandehänvisning hade inte fattats med anledning av meddelandet till den enskilde. Jag beslutade vid inspektionen att i ett särskilt ärende utreda frågan om åtgärden att spärra skattebelopp från utbetalning är sådan att den bör utformas som ett formellt beslut med överklagandehänvisning (dnr 2041-2004). Beslut i det ärendet fattas också i dag.

Anmälan

F.B. uttryckte sitt missnöje med skattemyndighetens handläggning av hans taxering 2003. Han anförde bl.a. följande. Efter att han hade lämnat in sin deklaration i tid och besvarat förfrågningar från skattemyndigheten fick han den underrättelse den 28 november 2003 och det besked den 1 december 2003 som jag har redogjort för i inledningen till detta beslut. Efter detta fick han inte någon information från skattemyndigheten om hur utredningen av hans taxering fortgick och handläggaren i fråga ville inte samarbeta med honom. Mot bakgrund av att den innehållna summan var av stor betydelse för hans ekonomi har handläggningstiden varit för lång.

Utredning

F.B:s anmälan och det ärende som jag på eget initiativ hade beslutat att utreda remitterades till Skatteverket för yttrande beträffande frågan om utformningen av beslutet att innehålla ett överskjutande belopp på skattekontot. Efter att JO fått remissyttranden från två olika avdelningar inom verket och där uppfattningarna dessutom delvis gick isär anmodades Skatteverket att på nytt yttra sig över frågan om åtgärden att spärra ett skattebelopp från utbetalning är en sådan åtgärd som bör utformas som ett formellt beslut eller inte.

Härefter anförde Skatteverket, genom generaldirektören Mats Sjöstrand, följande.

– – –

Skatteverkets inställning

Skatteverket anser att ett beslut skall fattas om att spärra ett skattekonto från utbetalning av överskjutande belopp. Ett sådant beslut skall fattas efter den årliga avstämningen av skattekontot vid månadsskiftet november–december och senast den 15 december taxeringsåret. Beslutet är överklagbart och skall därför förses med överklagandehänvisning.

– – –

Gällande bestämmelser om återbetalning från och spärr av skattekontot

Enligt 3 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483) – SBL, skall Skatteverket dels årligen, dels månatligen stämma av inbetalda och andra tillgodoförda belopp mot påförda belopp. Sedan den slutliga skatten har bestämts, skall Skatteverket enligt 11 kap. 14 § SBL, göra avstämning av skattekontot.

Om den årliga avstämningen av skattekontot enligt 11 kap. 14 § SBL visar att det belopp som den skattskyldige har betalat in eller tillgodoräknats är större än den skatt som skall betalas, skall enligt 18 kap. 1 § SBL, det överskjutande beloppet betalas tillbaka till den skattskyldige, om inte annat följer av bl.a. 18 kap. 7 § SBL.

I 47 § skattebetalningsförordningen (1997:750) sägs att sådant överskjutande belopp, som skall återbetalas enligt 18 kap. 1 § SBL skall återbetalas senast den dag, som besked om den slutliga skatten skall översändas till den skattskyldige. I 11 kap. 15 § SBL anges att ett besked om den slutliga skatten skall skickas till den skattskyldige senast den 15 december taxeringsåret.

Enligt 18 kap. 7 § första stycket 5 SBL skall en återbetalning inte göras av belopp, som kan komma att behövas för betalning av sådan annan skatt än F-

skatt och särskild A-skatt, som inte har beslutats men med fog kan komma att beslutas.

Skatteverkets beslut får överklagas enligt 22 kap. 1 § SBL utom i vissa fall, som här inte är aktuella.

Skatteverkets bedömning

Vad gäller åtgärden att spärra ett skattebelopp från utbetalning får Skatteverket anföra följande.

Systemet med återbetalningar från skattekontot har utformats så att Skatteverket inte behöver fatta särskilda beslut beträffande varje återbetalning från skattekontot. Utbetalningarna utformas som automatiska maskinella åtgärder. För att hindra att utbetalning av ett förväntat överskott på skattekontot sker med automatik, kan Skatteverket enligt bl.a. 18 kap. 7 § första stycket 5 SBL registrera hinder mot utbetalning från, dvs. spärra, ett skattekonto.

Ett överskott på skattekontot uppkommer först vid den årliga avstämningen av skattekontot vid månadsskiftet november–december taxeringsåret. Om skattekontot spärrats får denna åtgärd en rättsverkan först vid avstämningstidpunkten, eftersom det först är då, som ett eventuellt överskott på skattekontot kan ha uppkommit. Själva åtgärden att registrera en spärr i skattekontot för att hindra att ett eventuellt överskott på skattekontot betalas ut med automatik, är därför enligt Skatteverkets uppfattning inte att anse som ett beslut, som får överklagas.

Om det vid den årliga avstämningen finns ett överskott på ett spärrat skattekonto, som Skatteverket anser inte skall utbetalas till den skattskyldige, är Skatteverket skyldigt att fatta ett särskilt beslut om att innehålla överskottet. Detta bör ske först efter avstämningstidpunkten, eftersom det först är då, som det kan konstateras om det finns ett överskott på skattekontot. Detta beslut bör ha fattats och skickats till den skattskyldige senast vid den tidpunkt som anges i 15 § SBL, dvs. den 15 december taxeringsåret. Ett sådan beslut kan omprövas eller överklagas och skall därför förses med en överklagandehänvisning.

F.B. fick tillfälle att kommentera Skatteverkets remissvar och har kommenterat det första yttrandet.

Bedömning

Ett beslut att innehålla ett sådant belopp som enligt huvudregeln i 18 kap. 1 § SBL skall återbetalas till den enskilde innebär rättsverkningar för den enskilde och är således överklagbart. Beslutet skall därmed förses med överklagandehänvisning. Naturligtvis skall myndigheten enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) även redovisa skälen för sitt beslut. Jag delar således den bedömning som Skatteverket har gjort i remissvaret. Jag delar även verkets bedömning att åtgärden att hindra att ett eventuellt överskott på skattekontot betalas ut med automatik endast är en administrativ åtgärd som i sig inte innebär några rättsverkningar för den enskilde och att ett sådant beslut inte är överklagbart.

I nu aktuellt fall hade F.B. den 1 december 2003 i en utbetalningsspecifikation fått uppgift om att 29 564 kr hade innehållits av hans överskott på skattekontot. Det fanns inte någon överklagandehänvisning. Som skäl för beslutet angavs endast att beloppet tills vidare inte betalats ut på grund av en pågående utredning. Åtgärden har således inte hanterats på ett korrekt sätt och myndigheten kan därför inte undgå kritik för detta.

I övrigt motiverar anmälan inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

En kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende

(Dnr 1838-2002)

Den 29 maj 2000 beviljade Omvårdnadsnämnden i Gävle kommun en ansökan om bistånd enligt 6 f § i den då gällande socialtjänstlagen (1980:620) i form av särskilt boende för L.H., född 1919. I beslutet anfördes följande.

L.H. är sedan 00.05.29 beviljad bistånd enligt § 6 f SOCIALTJÄNSTLAGEN i form av särskild boendeform.
Omprövning av beslutet kommer att ske vid ändrade förhållanden.
Beträffande Din avgift kommer Du att få ett särskilt meddelande om detta.

L.H. erbjöds boende på Katrinebergsgården i Jättendal, Nordanstigs kommun, i avvaktan på att ett lämpligt boende kunde ordnas i hemkommunen Gävle. L.H. accepterade erbjudandet.

Under våren 2002 beslutade omvårdnadsnämnden att avsluta avtalet med Katrinebergsgården. L.H. erbjöds då av omvårdnadsnämnden att bo på Selggrensgården i Gävle kommun.

G.H., som var god man för L.H., motsatte sig att L.H. skulle flyttas från Katrinebergsgården och ansökte därför hos omvårdnadsnämnden om att L.H. skulle få bo kvar i sin invanda miljö.

I en skrivelse till G.H. den 10 april 2002 meddelade förvaltningschefen Anita Svensson att beslutet att inte fortsätta köpa plats på Katrinebergsgården kvarstod. Enligt nämndens bedömning fanns fullgoda förutsättningar att ge L.H. den vård hon behövde i Gävle kommun varför det inte fanns någon anledning att köpa plats av en annan vårdgivare.

G.H. inkom till nämnden med en skrivelse, daterad den 24 april 2002, i vilken hon överklagade nämndens beslut att vägra L.H. fortsatt vård på Katrinebergsgården. I en svarsskrivelse den 2 maj 2002, anförde förvaltningschefen följande.

Du har i brev velat överklaga Omvårdnadsnämndens beslut att inte fortsätta att köpa plats på Katrinebergsgården för L.H:s räkning. Vi vill på detta sätt informera Dig om att det inte i formell och juridisk mening är ett beslut som går att överklaga med så kallat förvaltningsbesvär till Länsrätten. Vi noterar dock Ditt missnöje i enlighet med de klagomålsrutiner som tillämpas.

L. har ett beslut där hon beviljats särskilt boende och kommunens uppgift är då att verkställa det beslutet. Ingen kommun har skyldighet att upphandla plats av någon annan kommun eller enskilt driven verksamhet om man själv har möjlighet att tillgodose behovet inom ramen för kommunens verksamheter.

Vi måste tyvärr meddela att beslutet att inte längre använda platsen på Katrinebergsgården står fast och vi ber att omgående få besked om ifall ni tackar ja till den erbjudna platsen på Selggrensgården eller inte.

Avtalet med Katrinebergsgården kommer att avslutas den 31 maj 2002.

Återigen hänvisar vi till eventuell annan kommun om Du inte anser att L. skall bo i Gävle.

G.H. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Omvårdnadsnämnden i Gävle kommun angående handläggningen av L.H:s biståndsärende rörande plats i särskilt boende. Hon menade att L.H. genom nämndens agerande var ”rättslös” och att det måste finnas ett sätt för L.H. att få sina individuella behov prövade enligt rättighetsbestämmelserna i socialtjänstlagen.

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Omvårdnadsnämnden i Gävle kommun. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av förvaltningschefen Anita Svensson.

Med anledning av vad som framkom anmodades Socialstyrelsen att – som ett led i JO:s granskning – inkomma med ett yttrande angående nämndens handläggning av biståndsärendet. I remissen angavs att JO ansåg det vara av värde om Socialstyrelsen även rent allmänt kunde redovisa sin syn vad avser sådana beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som innebär att den enskilde mot sin vilja behöver flytta från ett särskilt boende till ett annat sådant boende.

JO begärde därefter av omvårdnadsnämnden att få ta del av L.H:s personakt från år 2000 och framåt i tiden.

JO beredde Svenska Kommunförbundet tillfälle att inkomma med synpunkter på de frågor som hade föranletts av G.H:s anmälan till JO.

Omvårdnadsnämnden i Gävle kommun gavs tillfälle att inkomma med synpunkter på de yttranden som inkom från Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet i ärendet.

Slutligen bereddes G.H. tillfälle att kommentera de yttranden som hade inkommit till JO i ärendet.

Omvårdnadsnämndens remissvar

Bakgrund

G.H. har som god man ansökt om särskilt boende för L.H. f. 19. Ansökan om särskilt boende beviljades 2000-05-29. Vid den tidpunkten fanns många personer med behov av särskilt boende, vilket gjorde att Omvårdnad Gävle valde att tillfälligt köpa korttidsplats i ett privat sjukhem i annan kommun. L.H. har vistats på sjukhemmet från 2000-06-26. 2001-05-09 erbjöds L.H. boende på en avdelning för demenda vid Björkegrenska gården. Hennes företrädare tackade nej till detta erbjudande.

2002-05-18 *(rätteligen 2001, JO:s anm.)* gjordes en omprövning av beslutet om särskilt boende med tillägg att L. var i behov av specialboende för demenda. Detta finns i Gävle kommun, men har givetvis ett begränsat antal platser. Vid denna tidpunkt fanns inte någon ledig plats.

Med tiden har L.H:s behov förändrats, varför bedömningen är att ett ”vanligt” boende för demenda väl skulle uppfylla behoven. Det behöver alltså inte vara ett specialboende för demenda.

2002-02-13 erbjöds L.H. en lägenhet i ett nyöppnat boende i en avdelning för personer med demens.

2002-09-19 tackade L.H:s företrädare nej till detta erbjudande. Därefter har skriftväxling förekommit i enlighet med det gode mannen hänvisar till.

Slutsats

Gävle kommun har fullgjort sina skyldigheter att erbjuda skäligt boende för L.H. I det skede då inget bra erbjudande fanns, valde kommunen att köpa plats på annat håll. Det erbjudande som gavs 2002-02-13 är ett skäligt boende, ett nytt boende, i en lugn miljö och med hög kompetens.

Enligt Omvårdnadsnämndens policy innebär ett nej tack till erbjudande att personen ej är kvar i ”kön” och insatserna måste lösas på annat sätt, t.ex. stora insatser av hemtjänst och primärvården. I detta fall är detta inte möjligt, då L.H. inte har någon bostad kvar i ordinärt boende.

Gävle kommun har valt att inte verkställa beslutet för att ge L.H:s företrädare tillräcklig tid i sina försök att få Gävle kommun att ändra sitt beslut att inte längre köpa plats av den privata vårdgivaren.

Enligt telefonsamtal med socialkonsulent Ove Adamsson har Länsstyrelsen i Gävleborg beslutat att ej inleda tillsyn med anledning av G.H:s klagomål.

Socialstyrelsens yttrande

Socialstyrelsen bedömer det vara ändamålsenligast att disponera sitt yttrande så att Socialstyrelsen inleder med de allmänna synpunkterna som JO efterlyser och i ett därpå följande avsnitt lämnar sitt yttrande.

1. Allmänna synpunkter

Socialtjänstlagen, SoL

SoL är en s.k. rättighetslag innefattande en rätt för den som är i behov av hjälp och stöd att få behovet tillgodosett genom lämpliga insatser, som närmare anges i lagen. En av de grundläggande principer som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket SoL är att socialtjänsten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Socialtjänsten skall således ha sin utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation.

Av 3 kap. 5 § SoL (tidigare 9 §) framgår att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Av lagens förarbeten framgår att bestämmelsen i denna paragraf i första hand riktar sig till socialarbetarna och att bestämmelsen klart och tydligt anger att socialtjänsten inte får vidta insatser ”över huvudet” på klienten.[1] Frivillighet och självbestämmande skall vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden inom socialtjänsten.

Betydelsen av den biståndssökandes önskemål

Då flera alternativ finns är valet av åtgärder beroende av förhållandena i det enskilda fallet men rätten till stöd och hjälp från socialnämndens sida kan inte avse andra insatser än sådana som bedöms kunna tillgodose den enskildes behov på ett lämpligt sätt. Även om insatserna skall utformas i samförstånd med den enskilde, har denne inte någon ovillkorlig rätt att erhålla en viss bestämd insats. Vid valet av åtgärd måste därför hänsyn tas till vilka alterna-

[1] Prop. 1979/80:1 s. 528.

tiva resurser som finns att tillgå inom kommunen.[2] Föreligger flera alternativ till insatser konstateras dock i förarbetena att det är ”självklart” att ”det slutligen måste vara klienten som också gör valet”.[3]

I förarbetena till den nya socialtjänstlagen konstateras följande:[4] ”Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.” Vidare sägs att ”Konflikter kan uppstå i all samverkan oavsett hur professionell en tjänsteman är och hur välformulerade riktlinjerna än är och även om de ekonomiska förutsättningarna är goda. Dessa konflikter måste hanteras. Rättighetsbestämmelsen är i detta hänseende en nödvändighet. Risken är annars stor att den enskildes förtroende för socialtjänsten försvagas vilket sannolikt leder till sämre förutsättningar för att bedriva verksamheten.”

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

LSS är också en rättighetslag men för personer med omfattande och varaktiga funktionshinder. Verksamhet enligt lagen skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Den skall präglas av kontinuitet och respekt för den enskildes självbestämmande. Målet med verksamheten skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Enligt 7 § LSS skall den enskilde genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. Insatserna skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Socialstyrelsens uppfattning

Det är en självklarhet att lagstiftningens intentioner enligt dess förarbeten och enligt vad som också klart uttrycks i t.ex. de ovan refererade paragraferna, skall prägla socialtjänstens arbete i dessa frågor. Således spelar det en utomordentlig roll att socialtjänsten är så lyhörd som möjligt gentemot den enskildes önskemål och att socialtjänsten så långt det över huvud taget är möjligt strävar efter att tillmötesgå dessa önskemål. Lagstiftaren har emellertid förutsatt att situationer kan uppkomma då socialtjänsten inte kan tillmötesgå önskemål som kan bedömas alltför långtgående eller olämpliga och således bedöms kunna leda till insatser som inte är adekvata eller lämpliga i förhållande till socialtjänstens ansvar att tillförsäkra en skälig levnadsnivå (SoL) eller goda levnadsvillkor och möjligheter att leva som andra (LSS).

Det är således förutsatt att det kan inträffa att den enskildes egen uppfattning om vad som bäst tillgodoser det egna behovet inte är möjligt att förena med socialtjänstens ansvar att tillgodose behoven på det sätt som förestavas av SoL och LSS. Socialstyrelsen anser att det är viktigt att betona att det således finns – och måste finnas – en möjlighet och ibland skyldighet för socialtjänsten att bistå den enskilde på ett sätt som kan avvika från vad denne själv önskar, men givetvis endast under den förutsättningen att avvikelsen kan motiveras med objektiva omständligheter som grundas på socialtjänstens professionella erfarenhet och specialkunskap inom sitt område.

[2] Prop. 1979/80:1 s. 185.

[3] Prop. 1979/80:1 s. 209, RÅ 1991 ref. 97, Bramstång FT 4-5/94 s. 255 ff.

[4] Prop. 2000/01:80 s. 91.

Det nu sagda utgör således helt kort Socialstyrelsens grundläggande uppfattning om insatser enligt SoL och LSS i allmänhet avseende förhållandet mellan den enskilde och socialtjänsten.

Ändring av beslut

Den i ärendet aktuella situationen avser emellertid en delvis annan situation än ett nybeviljande av en insats, nämligen en ändring av en redan beviljad insats. Innan Socialstyrelsen i sitt yttrande (avsnitt 2 nedan) går in på det specifika ärendet redovisar Socialstyrelsen därför i detta sammanhang också sin allmänna syn på ett sådant ändringsbeslut.

Ett beviljat särskilt boende är ett gynnande beslut, oavsett om det grundas på SoL eller LSS. Möjligheten att ändra ett sådant gynnande förvaltningsbeslut är kringgärdad av några förutsättningar, vilka alla kan sägas ha till syfte att tillförsäkra den enskilde att beslut inte ändras utan att starka skäl motiverar en ändring. För en restriktivitet i fråga om ändringar talar inte minst den enskildes behov av att kunna känna trygghet, kontinuitet och också därmed få en möjlighet att själv planera sin situation. Denna allmänna orubblighetsprincip kan sägas ha en särskild tyngd i fråga om biståndsbeslut och får naturligtvis en allt större betydelse ju mer genomgripande beslutet är. Till ett av de mera genomgripande besluten hör just bistånd i form av ett särskilt boende och andra till boende anknutna bistånd som berör själva fundamentet för skäliga eller goda levnadsvillkor och möjligheten att kunna leva som andra. Denna aspekt är således viktigare i dessa beslut än i beslut om placering i viss rehabilitering med sikte på annan placering sedermera där det alltså står klart redan från början att en viss placering är tänkt att ersättas av någon annan. Socialstyrelsen anser att det ligger i god omvårdnad att ge planeringsförutsättningar med utgångspunkt i den enskildes självbestämmanderätt.

Det nu sagda återspeglas också i den förvaltningsrättsliga uppfattningen om möjligheten att ändra ett gynnande beslut, dit ju ett beslut om särskilt boende tveklöst hör. Ett gynnande beslut kan som regel inte ändras eller återkallas.[5] Av hänsyn till den enskildes trygghet har en återkallelse eller ändring av gynnande förvaltningsbeslut bara ansetts vara möjlig i följande fall:

- om det är påkallat av tvingande säkerhetsskäl (t.ex. brandfara eller hälsofara)
- om ett beslut har fattats med ledning av vilseledande uppgifter som den enskilde har lämnat, eller
- om beslutet försetts med återkallelseförbehåll.

Regeringsrätten har i ett relativt nytt rättsfall (RÅ 2000 ref. 16) ytterligare preciserat de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för sådana ändringar. Rättsfallet avsåg visserligen den betydligt mindre ingripande insatsen städning i hemmet men resonemangen är allmängiltiga och gör sig gällande med allt större tyngd, ju viktigare beslutet är för den enskilde, såsom t.ex. i fråga om geriatrisk vård eller vård i livets slutskede.

Av rättsfallet framgår bl.a. följande. Hänsynen till den enskildes trygghet talar med styrka emot att beslut om sådant bistånd får omprövas till den enskildes nackdel annat än under generella förutsättningar som anses gälla för omprövning av gynnande beslut. Detta gäller främst beslut om bistånd som avser ett bestämt tillfälle eller en bestämd period. När ett beslut avser ett fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan däremot skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligen förändras – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprung-

[5] Strömberg, H. (2001) s. 71–74.

liga ställningstagandet få föranleda en omprövning. Lika lite får det komma i fråga att en ändring förestavas av kommunens ekonomi.

Två regeringsråd var skiljaktiga. Av deras skiljaktiga mening kan emellertid utläsas att också dissidenterna instämde i uppfattningen att restriktivitet i bedömningen är påkallad vid ändring av vissa genomgripande beslut, där den enskilde kan sägas ha en berättigad förväntning om kontinuitet.

Socialstyrelsen noterar också att JO vid flera tillfällen har uttalat sig i ärenden där gynnande beslut om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen har återkallats.[6] JO har i ärendena framhållit att beslut om bidrag utgör gynnande beslut som bara kan ändras om de generella förutsättningarna för ändring föreligger. Dessa ärenden avsåg emellertid beslut om bidrag *för ett visst särskilt ändamål eller för en begränsad tid.*

En myndighet har möjlighet att förse ett gynnande beslut med ett återkallelseförbehåll. En sådan möjlighet är givetvis nödvändig för rationell förvaltning. Emellertid följer av det ovan sagda att sådana förbehåll bör utformas med eftertanke och helst ange under vilka förutsättningar som t.ex. en omprövning eller ändring kan göras. Inte minst den ovan nämnda trygghetsaspekten talar för att förbehållen bör utformas så att de kan förstås av beslutets adressat. Därmed ges denne bättre planeringsförutsättningar än om det är fråga om ett allmänt och opreciserat förbehåll.

Socialstyrelsen anser att den möjlighet som finns att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut allmänt sett skall utnyttjas återhållsamt i fall av insatser som är genomgripande, såsom boende, och att särskild restriktivitet bör iakttas när det är fråga om särskilt utsatta personer som på grund av ålder eller funktionshinder är särskilt beroende av trygga förhållanden.

Riktlinjer eller bistånd

En ”social tjänst” kan erhållas antingen som bistånd med individuell prövning eller som en social tjänst enligt kommunala riktlinjer. I prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten kallas tjänster enligt kommunala riktlinjer för ”Allmänt inriktade insatser” och generellt utformade sociala insatser inom äldreomsorgen nämns som exempel. Med hänsyn till att sådana beslut är vanligt förekommande och att den formen av beslutsfattande är ett nödvändigt inslag för vissa ofta förekommande typer av bistånd vill Socialstyrelsen kortfattat beröra också dem.

Riktlinjer i den kommunala verksamheten är ett sätt att förenkla handläggningen av ärenden som förekommer i en stor mängd eller som utgör en generell åtgärd riktad mot en viss grupp människor. Exempel på kommunala regler om ”sociala tjänster” är hur ofta fönsterputsning eller städning kan erhållas men även möjligheten att erhålla en ”särskild boendeform för service och omvårdnad”. Av förarbetena till SoL framgår dock att ansökan om bostad i en särskild boendeform för service och omvårdnad i allmänhet kommer att prövas som bistånd enligt 6 § SoL (nuvarande 4 kap. 1 §).[7]

Det är inte nödvändigt att göra en biståndsprövning i alla ärenden som avser en begäran om en social tjänst. Om någon får sitt behov tillgodosett och är nöjd är det fullt tillräckligt att pröva ärendet enligt kommunala regler eller riktlinjer. Av SoL följer emellertid att en individuell prövning alltid måste göras när någon t.ex. har önskemål om att få tillgång till tjänsten oftare än vad de kommunala riktlinjerna medger.

[6] Se t.ex. JO 1994/95 s. 367 och JO 1997/98 s. 348. Jfr även JO 1990/91 s. 161 och JO 1999/2000 s. 231.

[7] Prop. 1990/91:14 s. 146.

Information om rätten till biståndsprövning

Det måste göras klart för den enskilde att den hjälp man kan få inte inskränker sig till vad som framgår av kommunens regler/riktlinjer. I samband med varje ansökan måste handläggaren påpeka för den enskilde att man alltid har rätt att få en ansökan prövad som bistånd. Den som handlägger ansökan skall också försäkra sig om att den sökande förstår detta. Avslag (helt eller delvis) vid en prövning enligt kommunala riktlinjer skall alltid följas av ett erbjudande om biståndsprövning. Biståndsprövning skall alltid erbjudas om den enskilde beviljas något annat än det han ansöker om eller inte får hjälp i den omfattning som han önskar. Biståndsprövningen bör i sådana fall göras så snart en enskild förklarat sig missnöjd med den hjälp som erbjuds.

Hur en ansökan om hjälp handläggs har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt i och med att beslut om bistånd kan överklagas med förvaltningsbesvär medan beslut enligt kommunala riktlinjer kan bli föremål för s.k. kommunal laglighetsprövning.

Avslutning

Avslutningsvis kan framhållas att det är angeläget att insatser av den sort som nu är aktuell utformas med iakttagande av den enskildes önskemål inom socialtjänstens ansvar och att restriktivitet iakttas vid ändring av ett beviljat bistånd, där det är angeläget att särskild restriktivitet iakttas vid ändring av mera genomgripande biståndsbeslut, såsom särskilt boende.

I de fall besluten förses med återkallelseförbehåll bör dessa utformas på ett preciserat sätt i syfte att öka den enskildes planeringsmöjligheter och tillförsäkra denne en förutsebarhet.

2. Yttrande

Bakgrund

Såvitt framgår av de handlingar Socialstyrelsen tagit del av ställdes socialnämnden inför en svår uppgift i det att den uppenbarligen funnit att LH hade ett sådant behov som inte kunde tillgodoses på annat sätt än genom ett särskilt boende. Emellertid synes det inte ha funnits ett sådant boende tillgängligt inom kommunen vid tiden för det första biståndsbeslutet. Socialnämnden iakttog då sin skyldighet att tillgodose behoven genom att erbjuda ett lämpligt boende utanför kommunen, nämligen på Katrinebergsgården i Mellanfjärden, där LH numera bott i ca ett och ett halvt år. Det framkommer inte vilka kontakter nämnden haft med LH dessförinnan, men det har å andra sidan inte heller påstått att den erbjudna platsen accepterades motvilligt. Socialstyrelsen ser inte att handläggningen brustit i denna del.

Återkallelseförbehåll eller ej?

Vad därefter gäller frågan om återkallelseförbehåll eller ej uppställs inte några särskilda krav i lagstiftningen på hur ett sådant skall eller måste se ut för att kunna karakteriseras som ett sådant förbehåll.[8] I ärendet har beslutet i fråga villkorats av att det skall gälla om inte förändringar sker. I denna del kan det visserligen sägas att villkoret är mycket allmänt hållet och saknar den precision som Socialstyrelsen ansett önskvärd och lämplig (se avsnitt 1). Emellertid ligger det i sakens natur att de förändringar som uppenbarligen avses måste vara relevanta i förhållande till behovet.

[8] Jfr Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 19 u, s. 70, 73.

För att utveckla i någon mån Socialstyrelsens synsätt vill styrelsen anföra att den annars önskvärda precisionen i ett förbehåll kan vara utomordentligt svår att åstadkomma i vissa fall. I sådana fall torde det vara tillräckligt med ett allmänt hållet förbehåll av nu aktuellt slag. Man bör nämligen kunna se behov och insats som direkt beroende av varandra så att när behoven förändras, måste också insatsen förändras för att kunna möta förändringen. Denna ändring av insatsen kan gå i såväl ökande som minskande riktning. Om nämligen den enskilde får större behov har socialnämnden skyldighet att öka insatsens tyngd så att också detta ökade behov kan mötas. Detsamma gäller i motsatt riktning: om behovet minskar har socialnämnden frihet att också minska insatsens omfattning eller utformning. Det nu sagda är särskilt påtagligt när det gäller t.ex. äldrevård, där såväl oförutsebara omständigheter som akuta händelser kan göra att insatsen måste ändras, ibland med kort varsel. Ett så allmänt förbehåll som det aktuella kan därför godtas.

Ändrade förhållanden?

Emellertid har myndighetsutövningen i detta fall ytterligare en dimension, nämligen den som kan hänföras till det psykiska tillståndet eller psykiska välbefinnandet. Av handlingarna framkommer att kommunen redan i ett tidigt skede efter placeringen på Katrinebergsgården gjorde ”en omprövning av beslutet om särskilt boende med tillägg att L. var i behov av specialboende för dementa”. Detta tyder på att kommunen således tidigare ansett att en försämring inträffat. Någon ytterligare utredning i den delen saknas, varför Socialstyrelsen inte kan dra några ytterligare slutsatser av de överväganden som tydligen då gjordes. Inte heller i det aktuella ärendet finns någon fylligare utredning, utan en endast tunn utredning om vad som inträffat sedan LH inledde boendet på Katrinebergsgården. Såvitt framgår har endast ett intyg avseende förändringar presenterats, nämligen intyget från dr Anna Stina Holmberg, specialist i geriatrik. Av detta intyg framgår att förändringar inträffat av två slag, dels synes LH:s fysiska status ha ändrats till det sämre, dels har även hennes psykiska status genomgått en försämring. Dessa två omständigheter talar således med tillräcklig styrka för ett antagande att LH:s redan från början sköra situation blivit alltmer skör och att den uppenbart begränsade tid hon av dr Anna Stina Holmberg anses ha kvar i livet skulle riskera en ytterligare förkortning om något inträffar som ur hennes synvinkel är omtumlande. Det har å andra sidan inte framkommit att det boende hon i dag beviljats inte skulle kunna klara av denna försämring. Inte heller har det framkommit att den placering i hemkommunen som ärendet gäller på ett bättre sätt skulle kunna tillgodose hennes behov av omvårdnad. Därför och då någon annan utredning inte finns om vilken ändring som kan ha inträffat som kan motivera en ändring av insatsen (jfr vad Socialstyrelsen anfört i avsnitt 1 beträffande RÅ 2000 ref. 16) kan Socialstyrelsen inte se att nämnden visat fog för sin åtgärd.

Av vad Socialstyrelsen anfört i avsnitt 1 följer att det rimligen bör finnas utrymme för den enskilde att få en ändrad insats till stånd också av det enda skälet att den enskilde så begär och ändringen befinns lämplig. Det har emellertid inte framkommit att LH uttryckt någon egen uppfattning i frågan, varför inte heller den enskildes eget önskemål kunnat motivera en flyttning.

Det nu sagda innebär sammanfattningsvis inte endast att LH:s förhållanden ändrats till det sämre utan också att denna försämring medfört en medicinskt eller psykiskt betingad extra känslighet för stora förändringar av tillvaron, enligt vad som framgår av det enda läkarintyg som finns i handlingarna. Det nu anförda ökar enligt Socialstyrelsens mening angelägenheten av att socialnämnden visar särskilda hänsyn i valet av sina åtgärder och särskilt beaktar risken av att effekten av den avsedda åtgärden visar sig vara enbart negativ ur den vårdbehövandes synvinkel. Det intyg som föreligger och som inte emotsagts borde ha föranlett nämnden att hantera situationen på ett lyhört sätt och

mera noggrant än som synes vara fallet ha vägt fördelar och nackdelar mot varandra, då givetvis med hänsynen till den enskilde som ledstjärna. Andra hänsyn, av t.ex. den karaktär som enligt RÅ 2000 ref. 16 inte får komma i fråga, får givetvis inte tillåtas spela roll i den avvägningen. Socialstyrelsen hänvisar också till vad styrelsen anfört i avsnitt 1 om samråd och respekten för den enskilde och dennes självbestämmanderätt.

Enligt Socialstyrelsens uppfattning har socialnämnden inte handlagt den av nämnden initierade ändringen av insatsen med tillbörligt hänsynstagande till de omständigheter Socialstyrelsen nu angett.

Överklagbart beslut?

Slutligen har det framkommit att socialnämnden ansett att dess beslut inte är överklagbart. En förklaring kan vara att nämnden ansett att det är endast beslutet att inte längre köpa plats på Katrinebergsgården som LH genom sin gode man vänt sig mot. Den förklaringen förefaller dock långsökt.

Den rimligaste och närmast liggande tolkningen av LH:s viljeyttring hade emellertid varit att se den som en begäran om fortsatt oförändrat bistånd, dvs. som en ansökan som skolat hanteras som ett biståndsärende. Detta skulle därför ha avslutats med ett beslut, som försetts med överklagandeanvisning. För det fall att utredningen härvidlag är fullständig anser Socialstyrelsen således att nämnden inte handlagt ärendet korrekt i denna del, den enskilde till förfång.

Sammanfattning

Socialstyrelsen anser att utredningen visar att socialnämnden inte kan anses ha haft tillräckligt fog för att avsluta placeringen på Katrinebergsgården.

Socialstyrelsen anser vidare att socialnämnden inte handlagt den av nämnden initierade ändringen av insatsen med tillbörligt hänsynstagande till det särskilda behov som kan hänföras till LH:s hälsotillstånd, såsom det framkommit i utredningen.

Socialstyrelsen anser slutligen att den formella handläggningen av ärendet inte varit korrekt.

Svenska Kommunförbundets synpunkter

Svenska Kommunförbundet har beretts tillfälle att lämna synpunkter när det gäller beslut enligt LSS och SoL som innebär att den enskilde mot sin vilja behöver flytta från ett särskilt boende till ett annat. Den information som överlämnats är inte tillräckligt omfattande för att det skall vara möjligt att kommentera det anmälda ärendet och förbundet ger därför bara en generell bild av hur man ser på dessa frågor.

Hyresrättsliga aspekter

Ett boende enligt LSS och SoL innebär vissa rättsliga skillnader gentemot ett vanligt hyresförhållande.[9] En grundläggande skillnad gäller möjligheten att få tillgång till en bostad enligt LSS och SoL respektive till ett ordinärt boende.

Av socialtjänstlagen (5 kap. 7 §) framgår att socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Socialnämnden skall medverka till att den enskilde får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd och skall inrätta bostäder med särskild service för dem som behöver ett sådant boende.

[9] Prop. 1992/93:159 s. 187, JO 1993/94 s. 329, RBD 1994:8.

Insatsen ”bostad med särskild service” är enligt socialtjänstlagen en rättighet för en enskild person som inte själv kan tillgodose sina behov eller *kan få dem tillgodosedda på annat sätt.* Insatsen skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå, och den erhålls efter en individuell behovsbedömning. En helhetsbedömning av den enskildes totala situation måste alltid göras.

Enligt socialtjänstlagen har den enskilde emellertid *inte en ovillkorlig rätt* till en viss typ av insats, exempelvis en bostad med särskild service. Det är fullt möjligt för kommunen att föreslå en alternativ insats om den erbjudna insatsen tillgodoser biståndsbehovet och en skälig levnadsnivå är möjlig att uppnå på annat sätt.

I LSS anges konkret vilka insatser de personer som omfattas av lagen har rätt till om man behöver sådan hjälp i sin livsföring och om behovet *inte tillgodoses* på annat sätt. En av de insatser som regleras i lagen är vuxnas rätt till bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad (9 § 9 LSS).

Vid bedömningen av om en enskild har behov av insatsen i sin livsföring måste jämförelser göras med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder. Genom insatsen skall den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor.

För att en begäran om insatsen ”bostad med särskild service” skall kunna nekas den funktionshindrade med hänvisning till att behovet tillgodoses på annat sätt, skall behovet också *faktiskt* tillgodoses på annat sätt.[10] Det räcker alltså inte att behovet *kan* tillgodoses på annat sätt, vilket är en väsentlig skillnad gentemot socialtjänstlagen. Enligt LSS har den enskilde en *ovillkorlig rätt* till en specifik insats, och lagen ger inte utrymme för kommunen att neka den enskilde en bostad med särskild service med motiveringen att alternativa insatser kan tillgodose behovet av hjälp.

En bedömning av om någon har rätt till bostad enligt SoL eller LSS görs med andra ord på helt andra grunder än vid ett vanligt hyresförhållande.

Ytterligare skillnader mellan boende enligt SoL och LSS jämfört med ett vanligt hyresförhållande

Även på många andra punkter skiljer sig ett boende enligt SoL och LSS jämfört med ett vanligt hyresförhållande. Som exempel kan nämnas att bytesrätt saknas,[11] att nämnden vid behov har rätt att få tillträde för besiktning av en lägenhet[12] och att det finns bestämmelser om avgifter (i de fall hyra inte är aktuell).

Delvis samma regler som vid ett vanligt hyresförhållande

Enligt ett avgörande från Bostadsdomstolen är hyreslagen (12 kap. jordabalken [JB]) tillämplig på upplåtelser av särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen, under förutsättning att hyresgästen tillhandahålls ett utrymme som han disponerar ensam och att upplåtelsen sker mot ersättning.[13] Eftersom en bostad med särskild service för vuxna skall jämställas med motsvarande boende enligt socialtjänstlagen[14] torde avgörandet vara av intresse även då det gäller boende enligt LSS.

[10] Prop. 1992/93:159 s. 172.

[11] SOU 1999:33 s. 70.

[12] JO 1993/94 s. 329.

[13] Se RBD 1994:8 samt prop. 1992/93:159 s. 182 där det framgår att bostad med särskild service för vuxna skall jämställas med motsvarande boende enligt socialtjänstlagen.

[14] Prop. 1992/93:159 s. 182.

Hyrans storlek ock besittningsskydd

Hyreslagen reglerar förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst och är tvingande till hyresgästens förmån. I hyreslagstiftningen förutsätts att bestämmelserna är tillämpliga i olika grad beroende på uthyrningsobjektet och upplåtelsens art. Bostadsdomstolen konstaterar att flera av bestämmelserna i hyreslagen saknar tillämpning när det gäller särskilda boendeformer, men menar också att det inte finns anledning att utesluta andra. Som exempel på regler som bör tillämpas även i dessa sammanhang nämns följande:

- de s.k. bruksvärdesreglerna som förhindrar oskäliga hyror, samt
- regler om besittningsskydd, dvs. de regler som hindrar en hyresvärd från att säga upp en hyresgäst utan att det finns någon grund för uppsägning.

Grund för uppsägning kan enligt hyreslagen exempelvis vara att en hyresgäst stör övriga hyresgäster, att hyresgästen inte betalar hyran eller att huset skall rivas och det inte är oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör. För att en uppsägning skall få verkan räcker det inte att en hyresvärd anger ett skäl enligt hyreslagen. Därutöver krävs att hyresvärdens intresse av att säga upp hyresgästen på den anförda grunden väger tyngre än hyresgästens intresse av att bo kvar. Finns grund för uppsägning enligt hyreslagen kan alltså en hyresgäst sägas upp även när bostaden är ”en bostad med särskild service”. Att kommunen har det yttersta ansvaret för hyresgästerna som ”vårdtagare” kan, enligt Bostadsdomstolen, inte hindra att hyresavtalen kan bringas att upphöra.

Om en person går miste om sitt besittningsskydd är det viktigt att uppmärksamma att kommunens skyldighet att ansvara för och bereda ett boende som motsvarar personens behov kvarstår.

En hyresgäst som hyr en bostadslägenhet *i andra hand* av en hyresgäst som har hyrt lägenheten *genom ett s.k. blockhyresavtal* har samma besittningsskydd som en hyresgäst som hyr direkt av en fastighetsägare.[15] Med blockhyresavtal menas ett avtal genom vilket en hyresgäst – t.ex. en kommun – hyr flera lägenheter (minst tre) av en hyresvärd i syfte att hyra ut dem i andra hand. Blockuthyrning förekommer främst i samband med upplåtelser som riktas till särskilda kategorier hyresgäster, t.ex. studenter, äldre, personer med funktionshinder, psykiskt sjuka eller missbrukare.[16]

När en person hyr *i andra hand* och det inte är fråga om s.k. blockhyresavtal gäller andra regler om besittningsskydd. Reglerna om besittningsskydd träder då ikraft först när hyresavtalet har varat i två år. Dessförinnan kan förstahandshyresgästen säga upp en boende som har andrahandskontrakt utan att ange de särskilda skäl som finns i hyreslagen.

Förvaltningsrättsliga aspekter

Ett beslut som en myndighet har fattat kan vid en senare granskning visa sig vara oriktigt på grund av t.ex. en oriktig lagtillämpning eller någon omständighet som inte var känd hos eller uppmärksammad av myndigheten när beslutet meddelades. I många fall kan beslut korrigeras genom den s.k. självrättelsemöjligheten (se 27 § FL) men vissa beslut har till sin karaktär ansetts vara sådana att de inte skall kunna ändras av myndigheten. Hit hör de gynnande besluten, t.ex. ett beslut om att bifalla en begäran om bistånd enligt SoL eller insats enligt LSS.

---

[15] 45 § andra stycket JB (SFS 2002:29) och prop. 2001/02:41 s. 35–36.

[16] Av Svea hovrätts beslut 2001-12-14 nr SÖH 456 målnr ÖH 4542-01 framgår att det är möjligt för en kommun, enligt de hyresrättsliga reglerna, att säga upp ett förstahandskontrakt även då andrahandshyresgästens bostad är ett särskilt boende enligt SoL. Upphör hyresförhållandet i det första ledet så upphör även andrahandskontraktet om parterna inte kommer överens om något annat.

Gynnande beslut

Ett gynnande beslut kan som regel inte ändras eller återkallas.[17] Av hänsyn till den enskildes trygghet har en återkallelse eller ändring av gynnande förvaltningsbeslut bara ansetts vara möjlig

- om det är påkallat av tvingande säkerhetsskäl (t.ex. brandfara eller hälsofara)
- om ett beslut har fattats med ledning av vilseledande uppgifter som den enskilde har lämnat, eller
- om beslutet försetts med återkallelseförbehåll.

Verksamhet enligt LSS skall enligt lagens förarbeten bl.a. präglas av kontinuitet. Det innebär att den enskilde och hans eller hennes familj skall känna trygghet i att stödet varar så länge behovet finns. I en snävare bemärkelse är innebörden att en insats inte skall upphöra eller förändras om inte den enskilde själv deltagit i ett sådant beslut. För LSS-beslut finns dock inte några andra regler om återkallelse eller ändring av gynnande beslut än de som redovisas ovan.

Justitieombudsmannen har vid flera tillfällen uttalat sig i ärenden där gynnande beslut om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen har återkallats.[18] JO har i ärendena framhållit att beslut om bidrag utgör gynnande beslut som bara kan ändras om de generella förutsättningarna för ändring föreligger. Dessa ärenden avsåg emellertid beslut om bidrag *för ett visst särskilt ändamål eller för en begränsad tid.*

Rättsfallet RÅ 2000 ref. 16 behandlade frågan om möjligheten att ändra *ett löpande beslut utan någon angiven tidsgräns* (beslutet gällde hemtjänst). Enligt Regeringsrätten kan skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om behovet väsentligt förändrats – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. ”Det kan dock inte komma ifråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.”

När en enskild individs behov av bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS *väsentligt förändrats* i någon riktning torde det vara möjligt att upphäva ett gynnande beslut även då beslutet rör ett särskilt boende. En väsentlig ändring kan medföra att behovet inte längre finns eller att behovet inte är möjligt att tillgodose i det boende den enskilde erhållit. Bor den enskilde kvar då behovet blivit väsentligt mer omfattande än tidigare eller väsentligt ändrat karaktär, kan resultatet bli att boendet inte tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå alternativt goda levnadsvillkor.

Omvårdnadsnämndens kommentar

Omvårdnadsnämnden vill på detta sätt ge lite ytterligare bakgrundsfakta och information i ärendet.

L.H:s placering i det enskilt drivna boendet Katrinebergsgården var tänkt som en korttidsvistelse i avvaktan på erbjudande om lämpligt boende här i Gävle. Detta skedde i överenskommelse med L. och hennes företrädare. Emellertid tog det länge tid än beräknat att finna lämplig plats och en ny bedömning av L:s behov visade att hon hade behov av ett boende för personer med demenssjukdom vilket ytterligare fördröjde handläggningen.

[17] Strömberg, H. (2001) s. 71–74.

[18] Se t.ex. JO 1994/95 s. 367 och JO 1997/98 s. 348. Jfr även JO 1990/91 s. 161 och JO 1999/2000 s. 231.

När sedan plats kunde erbjudas motsatte sig företrädaren en flytt med motivering att L. var alltför dålig för att flyttas. Det läkarintyg som presenterats innebär också att L. skulle ha en uppenbart begränsad tid kvar i livet. Omvårdnadsnämnden tar sig dock friheten att ifrågasätta om det är att rätt använda begreppet vård i livets slut när en person har flera år kvar att leva.

Handläggningen har också fördröjts av den skriftväxling som det senaste året pågått mellan förvaltningen och L:s företrädare och som slutligen resulterade i en anmälan till Länsstyrelsen och till JO. Under denna tid har L.H. bott kvar på Katrinebergsgården då nämnden velat avvakta resultatet av anmälningarna och tiden har gått.

Omvårdnadsnämnden inser dock i detta läge att det är orimligt att kräva att L.H. skall flytta från Katrinebergsgården och nämnden kommer att fortsätta köpa plats där för hennes räkning.

I ett beslut den 30 december 2004 anförde *JO André* följande.

4.1 Allmänna utgångspunkter

I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som till en del ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande. Jag har valt att här hänvisa till nu gällande socialtjänstlag (2001:453) som – i de avseenden som behandlas i det följande – inte har inneburit någon ändring i sakligt hänseende.

Enligt den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) skall verksamheten inom socialtjänsten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Vad särskilt gäller omsorgen om de äldre har i förarbetena till förutvarande socialtjänstlag (1980:620) betonats tre grundläggande principer, nämligen integritet, trygghet och valfrihet (se prop. 1987/88:176 s. 23 f.).

Den första principen gäller människors rätt att själva bestämma och att få behålla sin integritet och identitet. En människa som har uppnått hög ålder skall självfallet ses som en individ med ett unikt liv bakom sig, med sin egen uppfattning om och en självklar rätt att besluta om hur hon vill leva sitt fortsatta liv. Integritetsprincipen måste respekteras och skall vara vägledande både vid planering av resurser och i det dagliga service- och vårdarbetet.

Den andra principen är att människor måste ges förutsättningar att få känna sig trygga. Det är den enskilde som själv kan avgöra under vilka förhållanden hon känner sig trygg. För många är därvid närheten till anhöriga och grannar eller till personal dygnet runt av avgörande betydelse. Vidare är kontinuiteten i kontakterna mellan personalen och den vårdade mycket viktig.

Den tredje principen om valfrihet innebär att människor när de blir gamla inte skall behöva vidkännas begränsningar i möjligheterna att utforma sitt eget liv, att välja bostad och att kunna delta aktivt i samhällslivet. Människor måste också kunna påverka innehållet i och utformningen av samhällets service och vård.

4.2 Särskilt boende

Enligt 5 kap. 5 § SoL skall socialnämnden verka för att äldre människor får goda bostäder och skall ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. När de insatser som kan ges i hemmet är otillräckliga skall de äldre kunna erbjudas ett boende som kan tillgodose kraven på en högre grad av omsorg. Av 5 kap. 5 § andra stycket SoL följer att kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Service och vård i de särskilda boendeformerna bör utformas efter den enskildes behov och på ett sådant sätt att självbestämmandet och tryggheten förstärks.

Uttrycket särskilda boendeformer för äldre används som ett gemensamt begrepp för skilda former av boende, t.ex. olika typer av servicehus, gruppboenden för äldre samt sjukhem och andra vårdinrättningar för somatisk långtidssjukvård.

Den sociala och medicinska kompetensen har integrerats inom de särskilda boendeformerna. Kommunerna har ett samlat ansvar för de i det löpande arbetet förekommande arbetsuppgifterna. Av 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, följer att varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform. Kommunens ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

Från den enskildes synpunkt är det viktigt att kunna välja mellan olika boende- och vårdformer. Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt till bistånd i viss form. Detta hindrar inte att utgångspunkten för den givna servicen och vården skall vara den enskildes egna förutsättningar, behov och önskemål. Insatserna måste utformas så att de är flexibla och snabbt kan anpassas till människors skiftande behov. Målet bör vara att den enskilde skall kunna bo kvar i sitt boende till livets slut. Det är också viktigt att kontinuiteten i personalkontakterna kan upprätthållas (se prop. 1987/88:176 s. 65 f. samt prop. 1990/91:14 s. 51).

Inom ramen för sin skyldighet att ge omsorg åt äldre människor har kommunen en betydande handlingsfrihet och bestämmanderätt när det gäller att prioritera mellan olika uppgifter och anpassa verksamheten efter de lokala förutsättningarna.

Det ankommer på kommunen att bedöma behovet av antal äldreboenden, ordna olika kategorier av sådana boenden och att närmare bestämma var dessa skall vara belägna, hur stora de skall vara och liknande mer organisatoriska frågor.

Det måste även stå kommunen fritt att lägga ned ett äldreboende, t.ex. därför att lokalerna är uttjänta eller för att effektivisera verksamheten. Eftersom omsorgen om de äldre är en obligatorisk uppgift för kommunen är en annan sak att kommunen är skyldig att se till att ekonomiska och andra resurser ställs till verksamhetens förfogande så att åliggandena enligt SoL blir fullgjorda i den omfattning som lagen kräver.

4.3 Rätten till bistånd i form av särskilt boende

Ansökan om bostad i en särskild boendeform för service och omvårdnad prövas i allmänhet som bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Enligt bestämmelsen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I förarbetena till nu gällande socialtjänstlag anförde regeringen följande angående begreppet skälig levnadsnivå (prop. 2000/01:80 s. 90 f.).

När det gäller att bestämma nivån för biståndet har det som tidigare kopplats till begreppet skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma ifråga. Att tydligt särskilja nivå från innehåll är omöjligt utan att den skäliga levnadsnivån blir ett uttryck för kvaliteten i insatsen och vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig i ett enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte.

/…/

Mot bakgrund av detta anser regeringen att det är viktigt att markera socialtjänstlagens grundläggande syfte att garantera att medborgarna får sina behov av bistånd tillgodosedda. Nivåerna på insatserna måste därför vara sådana att detta uppfylls. I detta hänseende blir begreppet skälig levnadsnivå ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Många gånger har begreppet emellertid vållat problem eftersom det har givit upphov till tvister om olika alternativ och kostnaderna för dessa. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.

I både kommunens och den enskildes intresse ligger att biståndet skall utformas så att det svarar mot det mål man vill uppnå. Oftast innebär det att det råder samstämmighet mellan den enskilde och tjänstemannen om lämplig insats. I de fall det inte är möjligt måste tolkningen av begreppet skälig levnadsnivå ske mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens grundläggande syfte dvs. en yttersta garanti för medborgarnas livsföring i olika avseenden. Detta utesluter emellertid inte att kommunen när likvärdiga insatser finns att tillgå, ges möjlighet att välja det billigaste alternativet.

Detta innebär att socialnämnden som huvudregel inte är skyldig att utge bistånd avseende en preciserad insats i form av placering i ett visst angivet servicehus eller motsvarande. Bedömningen torde vanligen avse om bistånd skall utges i form av särskilt boende av en viss kategori såsom servicehus, gruppbostad eller sjukhem. En sammanvägning skall dock göras mellan olika omständigheter såsom vårdens lämplighet, kostnaden för vården i jämförelse med andra alternativ samt den enskildes önskemål om vårdform. Vid prövningen bör beaktas hur kommunen arbetar med den aktuella typen av frågor och vilka åtgärder kommunen normalt erbjuder för att tillgodose sådana behov som är i fråga. Om den av kommunen erbjudna insatsen tillgodoser bi-

ståndsbehovet, har den enskilde ingen rätt att få insatsen utformad på ett visst annat sätt (prop. 1996/97:124 s. 174).

Socialnämndens bedömning av rätten till bistånd skall komma till uttryck i ett beslut. Om beslutet går den enskilde emot får det enligt 16 kap. 3 § SoL överklagas hos länsrätten. Att beslutet kan överklagas i den för s.k. förvaltningsbesvär gällande ordningen innebär att domstolen kan pröva ärendet i dess helhet och i förekommande fall sätta ett nytt beslut i det överprövades ställe.

4.4 Ändring av en redan beviljad insats – omprövning av ett tidigare fattat biståndsbeslut

Någon generell regel om under vilka förutsättningar en myndighet kan ändra ett beslut av annan anledning än rena förbiseendefel finns inte. Utgångspunkten är dock att ett gynnande beslut inte kan ändras till nackdel för den enskilde. Undantag kan göras *dels* om beslutet har försetts med ett s.k. återkallelseförbehåll *dels* om tvingande säkerhetsskäl påfordrar en omedelbar återkallelse *dels* om beslutet blivit oriktigt på grund av att den enskilde vilselett myndigheten.

Fråga är om det finns ytterligare fall då ett beslut om bistånd kan ändras till nackdel för en enskild. Regeringsrätten har behandlat den frågeställningen i ett avgörande som refererats i RÅ 2000 ref. 16. Avgörandet gällde om en socialnämnd kunde ompröva och till biståndstagarens nackdel ändra ett beslut om bistånd i form av hemtjänst som gällde tills vidare. Regeringsrätten anförde därvid bl.a. följande.

Rätten till bistånd enligt 6 § SoL (*numera 4 kap. 1 §, min komm.*) och de paragrafer vartill där hänvisas är en förmån som enligt lagen skall bestämmas inom viss angiven ram av den enskildes behov för försörjningen och livsföringen i övrigt. Hänsynen till den enskildes trygghet talar med styrka emot att beslut om sådant bistånd får omprövas till den enskildes nackdel annat än under de generella förutsättningar som anses gälla för omprövning av gynnande beslut. Detta gäller främst beslut om bistånd som avser ett bestämt tillfälle eller en bestämd period. När ett beslut avser ett fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan däremot skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligt förändras – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör upprätthållas. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

När det gäller beslut avseende fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan konstateras att Regeringsrättens avgörande inte utesluter att det kan finnas situationer där omprövning på grund av ändrade förhållanden kan vara motiverade. Som framgått ovan kan det dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning. Det finns således ett visst utrymme för att hävda att det på grund av ändrade omständigheter kan vara möjligt att ändra ett beslut avseende fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning, även om någon av de generella förutsättningarna för ändring av gynnande beslut inte varit för handen.

4.5 Verkställighet av biståndsbeslutet

4.5.1 Allmänt

Socialnämnden har inte någon skyldighet att i ett beslut om bistånd avseende särskilt boende närmare ange hur biståndet skall utformas. I de allra flesta fall anges i beslutet endast att sökanden beviljas bistånd i form av särskilt boende.

Det är först när beslutet därefter verkställs som det bedöms var biståndstagaren skall ges en plats, en bostad. Den enskilde kan självfallet uttrycka önskemål om vilket boende han eller hon föredrar och detta skall givetvis så långt möjligt respekteras. Den enskilde har dock inte någon oinskränkt rätt att få som han eller hon vill. Det erbjudna boendet måste dock tillförsäkra biståndstagaren en skälig levnadsnivå.

4.5.2 Möjligheten att överklaga ett verkställighetsbeslut

Normalt fattas inga särskilda fristående beslut rörande verkställigheten av ett förvaltningsbeslut. Förvaltningens praktiskt inriktade ställningstaganden till detaljerna för hur ett visst beslut skall verkställas brukar närmast ses som ett slags naturlig fortsättning på huvudbeslutet. Har t.ex. beslut fattats om bistånd i form av matleveranser, fattas inga särskilda beslut om hur leveransen till den enskilde i praktiken skall utföras. Huvudregeln är sålunda att ett verkställighetsbeslut inte går att överklaga. Ett annat betraktelsesätt kan dock vara påkallat om verkställighetsbeslutet innefattar ett mera självständigt avgörande, om det förutsätter en självständig prövning av moment som inte tidigare prövats, eller om tidigare beslut under förfarandet får omprövas. Är verkställighetsbeslut utrustade med en självständig effekt kan det således inte uteslutas att de bör kunna överklagas (se Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 582 f.).

4.5.3 Förändringar av verkställigheten – flyttning från ett särskilt boende till ett annat sådant boende

Det kan finnas flera orsaker till att det uppkommer fråga om att flytta den som bor i ett särskilt boende till ett annat sådant boende. Först och främst skall här nämnas det fall att den enskilde själv önskar flytta. En annan situation är när de faktiska förutsättningarna för att bo kvar inte längre föreligger därför att det särskilda boendet har skadats i en brand eller därför att verksamheten upphör till följd av att en enskild som svarar för den har gått i konkurs. Det finns dock situationer som inte sällan för de boende framstår som mer kontroversiella. Hit hör att kommunen har beslutat att avveckla ett särskilt boende därför att en omorganisation har ägt rum eller därför att kommunens ekonomi gör att man strävar efter att lösa de äldres vård- och omsorgsbehov på ett mindre kostnadskrävande sätt. Kommunen kan önska flytta den enskilde från ett boende som drivs i enskild regi till ett av kommunens egna särskilda boenden därför att kommunens kostnad därigenom skulle minska. En kommun kan besluta att inte på nytt upphandla en entreprenad som avser drift av ett särskilt boende när entreprenadavtalet har upphört. Orsaken till detta behöver inte vara kostnaden, utan en ny inriktning av verksamheten eller att entrepre-

nören inte har uppfyllt sitt åtagande. Vidare kan kommunen vilja att en enskild flyttar därför att denne enligt kommunens mening kan erbjudas bättre omvårdnad på ett annat särskilt boende osv.

När en kommun vill att den enskilde skall flytta från ett särskilt boende till ett annat särskilt boende är det som regel inte fråga om en omprövning av ett tidigare beslut om bistånd. En sådan flyttning utgör närmast en fråga om en ändring av verkställigheten av ett beslut om bistånd. De allmänna principerna om förutsättningarna för att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut blir därför inte tillämpliga.

I stället aktualiseras frågor om en kommun ensidigt och formlöst kan bestämma att den enskilde skall flytta eller om kommunen i en sådan situation har att formalisera ”flyttbeslutet” och därmed ge den enskilde möjlighet att få saken prövad av domstol.

4.6 Omvårdnadsnämndens beslut

L.H. beviljades bistånd i form av särskilt boende den 29 maj 2000. Hon erhöll en plats på Katrinebergsgården som var ett särskilt boende med demensinriktning i Nordanstigs kommun.

Enligt en anteckning i ett ärendeblad den 18 maj 2001 bedömde handläggaren att L.H:s sjukdom hade utvecklats så att hennes behov inte kunde tillgodoses på det boende hon hade. Nämnden har i sitt remissvar till JO anfört att L.H:s behov hade förändrats och att ett ”vanligt” boende för dementa – och inte ett specialboende – väl skulle uppfylla L.H:s behov av vård och omsorg.

L.H. underrättades av socialförvaltningen den 13 februari 2002 om att hon skulle flytta till en lägenhet i Gävle i ett nyöppnat boende för personer med demens.

L.H. var, vid tidpunkten för kommunens beslut att flytta henne, drygt 81 år gammal. Hon hade bott på Katrinebergsgården i cirka ett och ett halvt år.

L.H:s gode man G.H. motsatte sig en flyttning av L.H. på den grunden att L.H. var svårt sjuk och inte hade lång tid kvar att leva. Enligt G.H. var L.H. trygg på Katrinebergsgården och fick bästa tänkbara vård där. G.H. ansökte därför hos omvårdnadsnämnden om att L.H. skulle få bo kvar i sin invanda miljö. Hon fick till svar av förvaltningen att beslutet att inte köpa plats på Katrinebergsgården kvarstod. Då G.H. ansåg att det nya erbjudna boendet skulle innebära en försämring för L.H. överklagade hon nämndens beslut att ”vägra L.H. fortsatt vård på Katrinebergsgården”. Förvaltningen upplyste henne om att ”det inte i formell och juridisk mening är ett beslut som går att överklaga med så kallat förvaltningsbesvär till länsrätten”. Omvårdnadsförvaltningen synes således ha ansett att placeringen av L.H. på Katrinebergsgården liksom flyttningen till ett annat särskilt boende utgjorde en ren verkställighet av det beslut om bistånd som hade fattats den 29 maj 2000 och att sådana verkställighetsbeslut inte kan överklagas.

Frågan om det ändrade boendet föranleddes av att L.H:s hälsotillstånd hade förändrats till det sämre. Som framgått tidigare av redovisade förarbetsuttalanden har, vad gäller omsorgerna om de äldre, en stor vikt lagts vid

trygghetsaspekten (avsnitt 4.1–4.2). Den enskilde skall inte behöva flytta från ett särskilt boende till ett annat sådant boende på grund av att vårdbehovet ändras. Tanken är att insatserna skall utformas så att de är flexibla och snabbt kan anpassas till människors skiftande behov. Det uttalade målet är att den enskilde skall kunna bo kvar i sitt boende till livets slut. Socialstyrelsen har vad gäller flyttningen av L.H. ansett att omsorgsnämnden inte har handlagt den av nämnden initierade ändringen av insatsen med tillbörligt hänsynstagande till det särskilda behov som kan hänföras till L.H:s hälsotillstånd så som det framkommit i utredningen. Då frågan belysts i Socialstyrelsens yttrande finner jag för egen del inte skäl att närmare uppehålla mig vid den utan går över till nämndens formella handläggning av L.H:s ärende. Den fråga jag främst kommer att behandla är den som rör den enskildes möjlighet att få en prövning i domstol av socialförvaltningens besked om att han eller hon skall flytta.

Som framgår av det tidigare anförda är det inte något krav att nämnden i ett beslut om bistånd i form av särskilt boende anger var den enskilde skall erbjudas boende. Valet av bostad ingår som ett led i verkställigheten av beslutet. Om det i ett sådant fall sedermera uppkommer en fråga om att flytta den enskilde till ett annat boende men den enskilde motsätter sig det, bör nämnden, enligt vad Socialstyrelsen har anfört i sitt remissyttrande uppfatta den enskildes ståndpunkt som en begäran – en ansökan – om fortsatt oförändrat bistånd. Den ordningen har den svagheten att det kan ifrågasättas om det är helt korrekt att tala om ”oförändrat bistånd” när det i det ursprungliga beslutet rörande rätt till särskilt boende inte har angetts var den enskilde skall bo. Det föreslagna tillvägagångssättet torde dock kunna sägas motsvara den situationen att en enskild till nämnden gör en ansökan om att få bo i ett visst särskilt boende. Om nämnden i sitt biståndsbeslut – eller en domstol i en dom – har angett att bistånd beviljas i ett visst boende leder detta till särskilda frågor för det fall att det vid ett senare tillfälle uppkommer ett behov av att flytta den enskilde till ett annat boende (se avsnitt 4.4 om ändring av gynnande beslut). De här synpunkterna ger mig anledning att behandla den grundläggande frågan i vilken utsträckning det kan vara möjligt för den enskilde att få domstols prövning av själva verkställigheten av ett biståndsbeslut.

När någon har ansökt om bistånd i form av ett särskilt boende skall nämnden pröva ansökan utifrån vad som stadgas i 4 kap. 1 § SoL. Om ansökan bifalles brukar nämnden i beslutet ange att den enskilde har rätt till särskilt boende. Eventuellt anger nämnden därvid även vilken inriktning boendet skall ha, t.ex. om det skall vara ett boende för demenda. Däremot är det inte vanligt att nämnden i biståndsbeslutet anger var den enskilde skall bo; detta brukar betraktas som en verkställighetsfråga (se avsnitt 4.5.2).

Utgångspunkten är att socialförvaltningens åtgärder som syftar till att verkställa ett biståndsbeslut inte kan överklagas. Det finns dock vissa åtgärder som rör verkställigheten och som har sådana rättsverkningar för den enskilde att han eller hon torde ha ett berättigat intresse av att få åtgärden prövad av domstol. Ett förordnande som rör verkställigheten av nämndens beslut om bistånd i form av särskilt boende kan inrymma moment som kan påverka den enskildes situation i flera hänseenden. Så kan vara fallet om han eller hon

erbjuds en plats i ett boende som ligger långt från hemorten. Ett annat sådant fall är om en placering sker i ett boende som inte har särskild kompetens att ta hand om personer med vissa sjukdomar eller ett boende som rent allmänt sett har en begränsad servicenivå. I sådana fall kan det ifrågasättas om verkställigheten av biståndsbeslutet i det enskilda fallet tillgodoser den enskildes rätt till en skälig levnadsnivå.

Frågan om möjligheten att kunna överklaga utformningen av en insats har något berörts i förarbetena till socialtjänstlagen och LSS.

Som har framgått av tidigare redovisade uttalanden i förarbetena till socialtjänstlagen är socialnämndens val av biståndsinsats beroende av förhållandena i det enskilda fallet (se avsnitt 4.2–4.3). Nämnden har att göra en sammanvägning av olika omständigheter och den enskilde har inte någon ovillkorlig rätt att erhålla en viss bestämd insats. Dessa uttalanden tar dock inte sikte på verkställigheten av biståndsbeslutet utan på själva beslutet om rätten till bistånd. Angående möjligheten att överklaga ett beslut om bistånd anfördes vid införandet av socialtjänstlagen (prop. 1979/80:1 s. 576) att om nämnden har avslagit den enskildes begäran om bistånd, kommer länsrättens prövning att i första hand avse frågan om rätten till bistånd. Vid bifall till överklagandet skulle prövningen också omfatta frågan om vilka åtgärder som bör vidtas för att tillgodose den enskildes behov. Vid ett bifall kan det ibland vara påkallat att återförvisa ärendet till socialnämnden för att nämnden skall kunna besluta om insatsernas närmare utformning.

Frågan om omfattningen av förvaltningsdomstolarnas prövning diskuterades också i förarbetena till lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen). Omsorgslagen har numera ersatts av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Enligt 4 § omsorgslagen hade den som omfattades av lagens s.k. personkrets rätt till särskild omsorg i form av bl.a. gruppbostad. Ett beslut om att avslå en ansökan om särskild omsorg kunde enligt 20 § överklagas till länsrätten. I specialmotiveringen till sistnämnda bestämmelse (prop. 1984/85:176 s. 78) framhölls att om den enskilde vänder sig till nämnden för att få hjälp med särskilda omsorger har nämnden i första hand att pröva om rätt till särskild omsorg föreligger i enlighet med lagens bestämmelser. Länsrättens prövning av ett överklagande skulle i dessa fall enbart avse frågan om rätten till den särskilda omsorgen och inte utformningen av insatsen. Lagrådet gjorde dock vissa uttalanden i detta sammanhang (propositionen s. 123) som i viss mån går emot vad som anfördes i specialmotiveringen. Lagrådet anförde i denna del bl.a. följande.

Specialmotiveringen innehåller vissa uttalanden om innebörden och omfattningen av den prövning som domstolen har att göra i ett besvärsärende. Sålunda anför departementschefen bl.a. att om domstolen finner att den enskilde har rätt till särskilda omsorger skall domstolen ”enbart pröva om rätt finns till den eller de omsorger som den enskilde begärt”. Härtill fogas att ”domstolens prövning skall i dessa fall enbart avse frågan om rätten till den särskilda omsorgen, inte utformningen”.

Härtill vill lagrådet anföra. Om den enskilde har förvägrats viss i 4 § angiven omsorg och besvärsprövningen därför gäller klagandens påstående att han

är berättigad till omsorgen ifråga, torde det inte finnas anledning för domstolen att vid bifall till besvären gå närmare in på utformningen av den avsedda omsorgen. Givetvis bör det i en sådan situation ankomma i första hand på omsorgsnämnden att, med beaktande bl.a. av de resurser som står till förfogande, bestämma det närmare innehållet i omsorgen.

Det kan emellertid tänkas fall då den enskilde visserligen kommer i åtnjutande av viss omsorg enligt 4 § men gör gällande att innehållet i den lämnade omsorgen inte uppfyller lagens krav på hur en sådan omsorg bör vara beskaffad. Om exempelvis en person är missnöjd med viss stödinsats som erbjuds honom och önskar tillgång även till annan eller mer kvalificerad hjälp, måste han rimligen ha rätt att av domstolen få prövat om vad som erhålls uppfyller lagens krav eller om denna förutsätter en högre nivå på omsorgen. I sådana fall kommer alltså domstolsprövningen att avse just utformningen av den särskilda omsorgen, i vart fall på det sättet att domstolen uttalar sig om huruvida den lämnade omsorgen är tillräcklig med beaktande av innehållet i 3 och 5 §§ av lagen.

Handikapputredningen anförde i sitt förslag rörande LSS, när det gällde möjligheten att överklaga vissa beslut, att om en person är missnöjd med en viss stödinsats som erbjudits honom och önskar tillgång till annan eller mer kvalificerad hjälp, måsta han rimligen ha rätt att av domstolen få prövat om vad som erhålls uppfyller lagens krav eller om denna förutsätter en högre nivå på omsorgen (SOU 1991:46 s. 548 f.). I propositionen anslöt sig det föredragande statsrådet till de uttalanden som Lagrådet hade gjort i sitt yttrande över förslaget angående omsorgslagen. Han anförde därvid bl.a. att ett beslut om viss utformning av en insats eller om en ändring av en tidigare lämnad insats i regel måste anses utgöra ett för den enskilde överklagbart beslut (prop. 1992/93:159 s. 190).

Till skillnad från socialtjänstlagen ger LSS rätt till vissa bestämda insatser och detta förhållande kan medföra en viss distinktion när det gäller domstolarnas prövning av ett överklagande. Däremot torde man av de uttalanden som har gjorts i förarbetena till lagstiftningen på det sociala området kunna dra den slutsatsen att en domstols prövning inte behöver vara begränsad till enbart frågan om rätten till bistånd. I samband med en ändring av en insats kan det mycket väl komma under domstols prövning att ta ställning till om den nya insatsen står i överensstämmelse med det bistånd som den enskilde tidigare har beviljats av nämnden i ett biståndsbeslut eller av domstol i en dom.

Om ett beslut om en ändring av verkställigheten innebär en placering i ett boende som har lägre servicenivå eller som på annat sätt innebär en ändring av vården och omsorgen talar starka skäl för att det nya verkställighetsbeslutet kan överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Domstolens prövning torde då inriktas på om den enskilde efter förändringen av insatsen tillförsäkras den hjälp som han eller hon tidigare har beviljats av nämnden eller av domstol. För att den enskilde skall ha möjlighet att överklaga placeringen är det angeläget att nämnden fattar ett formellt beslut rörande ändringen av utformningen av insatsen.

En annan fråga än den nu berörda är hur man skall se på ett beslut som innefattar en flyttning av den enskilde från ett särskilt boende till ett annat sådant boende utan att servicenivån ändras. Den hjälp han eller hon kommer att

erhålla i det nya boendet är kanske till och med mer kvalificerad än den som erhölls tidigare.

Det finns utrymme för olika uppfattningar om hur man skall bedöma möjligheten för den enskilde att klaga på nämndens verkställighetsbeslut i ett sådant fall.

Om flyttningen innebär att den enskilde kommer att flyttas långt från hemorten, eller om han eller hon har bott lång tid i det nuvarande boendet, framstår det som rimligt att anse att den enskilde bör kunna få verkställigheten prövad i domstol.

Förvaltningens förordnande om att L.H. skulle flytta innefattade en ny och självständig prövning som rörde utformningen av den insats som L.H. hade. Bedömningen att hon skulle flytta synes ha grundats på att hon inte längre hade behov av det specialboende för dementa som Katrinebergsgården utgjorde. Nämndens ensidiga ställningstagande får därmed anses ha inneburit ett avgörande angående kvaliteten/nivån på det bistånd som L.H. rent faktiskt hade erhållit en längre tid. Det nya ”placeringsbeslutet” hade en sådan självständig rättsverkan att det enligt min mening kan ifrågasättas om inte ”verkställighetsbeslutet” hade kunnat bli föremål för prövning av domstol. Oavsett hur man ser på den frågan hade förordnandet om flyttning sådan betydelse för L.H. att det inte borde ha hanterats så informellt som varit fallet. Förordnandet om ändringen av verkställigheten borde enligt min mening ha kommit till uttryck i ett formellt beslut. Om förvaltningen hade fattat ett formellt beslut rörande verkställigheten/flyttningen hade L.H. kunnat överklaga beslutet till länsrätten, och det skulle då ha ankommit på domstolen att ta ställning till om den hade kunnat ta upp saken till prövning. Genom att förvaltningen inte gjorde detta har L.H. inte getts den möjligheten.

När det gäller nämndens handläggning av ärendet angående L.H. vill jag avslutningsvis anföra följande. I det nu förevarande fallet gjorde L.H:s gode man en framställning till nämnden om att L.H. skulle beviljas *bistånd till fortsatt boende* på Katrinebergsgården. Det har med anledning av L.H:s begäran ankommit på nämnden att ta ställning till framställningen genom ett formellt beslut. Om nämnden hade ansett att det var fråga om en renodlad verkställighetsfråga låg det nära till hands för nämnden att avvisa framställningen. Om däremot nämnden efter en prövning i sak kommit fram till att ansökan inte skulle bifallas skulle den ha avslagits. I båda fallen hade L.H. haft möjlighet att överklaga beslutet till länsrätten genom s.k. förvaltningsbesvär. För underlåtenheten att fatta ett formellt beslut kan nämnden inte undgå kritik.

Nämndens bedömning vad gällde flyttningen av L.H. från Katrinebergsgården till ett annat särskilt boende grundades på att L.H:s tillstånd hade försämrats och att hon inte längre hade behov av ett specialboende med demensinriktning. Någon egentlig utredning som belyste L.H:s situation och vårdbehov synes emellertid inte ha utförts. Detta borde givetvis ha skett i samband med att frågan om flyttning aktualiserades.

5. Avslutande synpunkter

Ifrågavarande ärende är ett exempel på att det finns en oklarhet rörande möjligheten att överklaga en socialnämnds beslut att mot den enskildes vilja flytta denne från ett särskilt boende till ett annat sådant boende. Frågan om flyttning av äldre och funktionshindrade aktualiserar även andra frågor än den som rör möjligheten att överklaga ett verkställighetsbeslut. Jag kan härvid hänvisa till två andra beslut som jag har meddelat i dag (dnr 2657-2001 och 2362-2003). Jag kommer inom kort att fatta beslut i ytterligare ärenden som också rör flyttning av äldre och funktionshindrade.

Frågan är inte ny utan har även väckts i tidigare anmälningar. Jag vill här särskilt peka på ett fall som rörde en kommun som hade ”köpt” platser för två kvinnor i ett enskilt vårdhem som låg i en annan kommun. Sedan kvinnorna hade bott en lång tid på hemmet beslutade kommunen att de skulle flytta till ett särskilt boende i hemkommunen. Frågan om kvinnornas rätt att bo kvar kom att avgöras enligt hyresrättsliga regler och inte enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Min granskning avsåg socialnämndens strikt formella handläggning av ärendena. Fallet påvisade dock de svårigheter som kan uppstå när det gäller ändrad verkställighet av beslut rörande bistånd i form av särskilt boende (se JO:s beslut den 28 juni 2002, dnr 3882-2000).

Enligt min mening finns det inte någon given lösning på hur ärenden rörande flyttning skall handläggas. Saken kompliceras dessutom ytterligare när, som i det nyss nämnda fallet, hyresrättsliga aspekter skall beaktas. Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut (S 2003:07) har nyligen lagt fram ett betänkande. De problemställningar som jag har behandlat i besluten har visst samband med de som utredningen har haft att överväga. Det skulle enligt min mening vara av värde för den praktiska rättstillämpningen om de frågor som jag har berört kunde behandlas i samband med arbetet med utredningens betänkande eller i något annat lämpligt sammanhang. Jag finner därför skäl att tillställa Socialdepartementet en kopia av detta beslut jämte de ovan nämnda besluten.

Fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid

(Dnr 3796-2004)

I september 2004 kom det till JO:s kännedom att Socialnämnden i Töreboda kommun vid ett sammanträde den 8 september 2004 hade beslutat om besparingar i budgeten för år 2004. I protokollet från nämndens sammanträde, § 125, anfördes under rubriken Ärende bl.a. följande.

Vid socialnämndens sammanträde 2004-05-26 togs frågan om innevarande års budget upp. Tidigare prognoser hade visat på betydande underskott. – – – Prognosen 2004-04-30 slutade på 2 500 000 kr.

På förvaltningens förslag gav socialnämnden uppdraget att ta fram underlag till besparingar samt konsekvensbeskrivningar till erhållen budgetram. (Sn § 88/04).

– – –

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde 2004-06-17, § 107, begära tilläggsanslag hos kommunfullmäktige med 4,1 miljoner kronor, motsvarande socialnämndens underskott i budgetprognos 2004-05-31.

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde 2004-08-30, § 51 att avslå socialnämndens begäran om tilläggsanslag samt klargjorde att socialnämnden själv har att fatta beslut för att anpassa sin verksamhet till av fullmäktige tilldelad budget.

Vid nämndens sammanträde förelåg en promemoria som är daterad den 4 juni 2004 och som hade upprättats av förvaltningschefen Margaretha Larsson. I den angavs delar av nämndens verksamhetsområde inom vilka besparingar skulle kunna ske. För äldre- och handikappomsorgen angavs bl.a. att ”Inga beslut om ledsagning kommer att verkställas”. När det gällde LSS- och psykiatrienheten angavs bl.a. följande.

– Vissa beslut på korttids- och fritidshemmet Killingen kommer inte att kunna verkställas.
– Beslut om ledsagning kommer inte att kunna verkställas.

Nämnden fattade med utgångspunkt från promemorian följande beslut.

1. Socialnämnden beslutar om besparingar i 2004 års budget med undantag under stycket konsekvenser, punkterna:
– Uppstigning senarelagd eller inställd. De som kan gå upp själva får förbli i pyjamas/nattlinne och morgonrock.
– Utdragna måltider vid matning, där de som matas sist får kall mat, en personal matar alla.
– Ingen extra bemanning vid vård i livets slutskede.

2. Uppföljning av besparingar ska ske till socialnämnden varje månad, verksamhetsmässigt och ekonomiskt.
3. Beslutet gäller från och med 2004-09-13 och till årets slut.

JO beslutade att inhämta ett yttrande från Socialnämnden i Töreboda kommun om huruvida nämndens beslut den 8 september 2004 innebar att beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eller om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som nämnden, eller eventuellt domstol, tidigare hade fattat inte skulle gälla eller inte verkställas under tiden från den 13 september 2004 fram till årsskiftet 2004/05. För det fall beslutet innebar att tidigare fattade beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen eller insatser enligt LSS inte skulle gälla eller inte verkställas under den aktuella tiden, anmodades nämnden att redogöra för de rättsliga överväganden som den hade gjort när det gäller förutsättningarna för att ändra ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut (se bl.a. Regeringsrättens avgörande RÅ 2000 ref. 16) eller förordna att ett sådant beslut inte längre skulle verkställas.

Socialnämnden i Töreboda kommun anförde i ett yttrande följande.

Inledningsvis önskar socialnämnden framhålla att nämnden dels försökt få nödvändiga tilläggsanslag från kommunfullmäktige och dels överlämnat frågan om besparingar till fullmäktige för ställningstagande.

Socialnämndens begäran om tilläggsanslag och överlämnandet motiverades av nämndens bedömning att det var omöjligt att genomföra besparingar under återstoden av 2004 som anpassade verksamheten till av fullmäktige

tilldelad budget. Till bakgrunden hör också att nämnden i motsvarande situationer under tidigare år fått tilläggsanslag exempelvis från de medel som disponeras av kommunstyrelsen för oförutsedda utgifter.

Kommunfullmäktiges beslut att avslå begäran om tilläggsanslag, särskilt i den del det innefattade ett klargörande att socialnämnden själv har att fatta beslut för att anpassa sin verksamhet till budget, sågs av nämnden som en direkt anvisning från fullmäktige.

Genom sitt beslut den 8 september 2004 avsåg socialnämnden att ta ställning till den anvisade besparingen som sådan samtidigt som nämnden angav att vissa möjliga konsekvenser måste undantas. Meningen var däremot inte att igenom beslutet i detalj ta ställning till hur besparingen skulle genomföras.

Socialnämnden har därefter insett att innebörden av det ifrågavarande beslutet är oklart och kan ifrågasättas i ett rättsligt perspektiv. Socialnämnden har därför genom ett nytt beslut den 29 september 2004 upphävt beslutet samt tydliggjort att beslut om insatser som den enskilde har beviljats och kommer att beviljas skall verkställas enligt gällande lagstiftning.

Nämnden har också i enlighet med sitt verksamhetsansvar enligt 6 kap. 7 § kommunallagen tagit initiativ till att ge ett uppdrag till socialförvaltningen att genomföra en granskning av om enskilda lidit rättsförluster genom det beslut som fattats av nämnden och åtgärder som har vidtagits av socialförvaltningen under tiden den 13–29 september 2004, dvs. under den tid som det upphävda beslutet gällt. En preliminär slutsats är att beslutet inte inneburit några direkta effekter i verksamheten annat än i fråga om ledsagning. Exempelvis så har situationen på de särskilda boendena varit opåverkad. Inga enskilda har förvägrats rätten till insatserna korttidsvistelse eller fritidshem.

Såvitt gäller ledsagning kan följande konstateras. Fyra personer har ledsagning beviljad enligt socialtjänstlagen (SoL). 22 brukare har ledsagning beviljad enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Gemensamt för de som har ledsagning enligt SoL är att de beviljats 100 timmar per år. Av dem som beviljats ledsagning enligt LSS har 18 brukare beviljats visst antal timmar per år, två brukare har timmar beviljade för tio månader och två brukare har timmar beviljade för sex månader. En av de personer som har insatsen enligt SoL har under den aktuella tiden undantagits från det ifrågavarande beslutet då den personen är helt blind och det skulle ha inneburit allvarliga konsekvenser för honom. Samma gäller två personer som har insatsen enligt LSS och som hört av sig till förvaltningen och behövt ledsagning för att besöka vårdinrättningar.

Sammanfattningsvis har alltså samtliga som hört av sig eller som haft angelägna skäl för ledsagning undantagits från beslutet under den aktuella perioden. Det går givetvis inte helt att utesluta att brukare som avstått från att kontakta kommunen kan ha drabbats. Mot bakgrund av att besluten gäller för tid om ett år eller i övriga fall tio eller sex månader samt omfattar fri förfoganderätt för ett stort antal timmar har förhoppningsvis någon större rättsförlust inte uppkommit. De beviljade timmarna har inte gått förlorade genom socialnämndens beslut och de åtgärder som har vidtagits från förvaltningen. En närmare redovisning av resultatet av granskningen kan lämnas till Justitieombudsmannen när denna slutförts.

I ett beslut den 13 januari 2005 anförde *JO André* följande.

Beslut angående bistånd enligt socialtjänstlagen eller insats enligt LSS fattas av den eller de kommunala nämnder som svarar för kommunens socialtjänst och verksamhet enligt LSS. Ett beslut att avslå en ansökan om bistånd eller insats kan överklagas till förvaltningsdomstol. För det fall att domstolen bifaller överklagandet gäller beslutet omedelbart såvida domstolen inte har förordnat om annat eller en högre instans beslutat om inhibition.

En kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla bistånd enligt socialtjänstlagen eller en insats enligt LSS som någon är berättigad till enligt domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift. Ett beslut om särskild avgift fattas av förvaltningsdomstol efter en ansökan av länsstyrelsen (se 16 kap. 6 a–6 d §§ SoL och 28 a–28 d §§ LSS). Det finns inte några bestämmelser om särskild avgift beträffande en kommuns underlåtenhet att verkställa ett beslut om bistånd eller insats som har fattats av ett kommunalt organ. I den delen kan jag hänvisa till ett betänkande som Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut nyligen har lagt fram, SOU 2004:118. Avsaknaden av bestämmelser om avgifter eller andra sanktioner innebär givetvis inte att kommunen har någon rätt att underlåta att verkställa sina egna beslut om bl.a. bistånd enligt socialtjänstlagen.

Ett beslut att bevilja någon bistånd enligt socialtjänstlagen eller en insats enligt LSS utgör ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut. Någon generell regel om under vilka förutsättningar en myndighet kan ändra ett beslut som den har fattat av annan anledning än rena förbiseendefel finns inte. Utgångspunkten är dock att ett gynnande beslut inte kan ändras till nackdel för den enskilde. Undantag kan göras *dels* om beslutet har försetts med ett s.k. återkallelseförbehåll, *dels* om tvingande säkerhetsskäl påfordrar en omedelbar återkallelse, *dels* om beslutet blivit oriktigt på grund av att den enskilde vilselett myndigheten.

Frågan om det finns ytterligare fall då ett beslut om bistånd kan ändras till nackdel för en enskild har behandlats av Regeringsrätten i ett avgörande som refererats i RÅ 2000 ref. 16. Avgörandet gällde om en socialnämnd kunde ompröva och till biståndstagarens nackdel ändra ett beslut om bistånd i form av hemtjänst som gällde tills vidare. Regeringsrätten anförde därvid bl.a. följande.

Rätten till bistånd enligt 6 § SoL och de paragrafer vartill där hänvisas är en förmån som enligt lagen skall bestämmas inom viss angiven ram av den enskildes behov för försörjningen och livsföringen i övrigt. Hänsynen till den enskildes trygghet talar med styrka emot att beslut om sådant bistånd får omprövas till den enskildes nackdel annat än under de generella förutsättningar som anses gälla för omprövning av gynnande beslut. Detta gäller främst beslut om bistånd som avser ett bestämt tillfälle eller en bestämd period. När ett beslut avser ett fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan däremot skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligt förändras – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

Nämnden fattade den 8 september 2004 ett beslut om besparingar. I sitt yttrande till JO har nämnden anfört att den genom beslutet avsåg att ta ställning till den föreslagna besparingen som sådan samtidigt som nämnden angav att vissa möjliga konsekvenser måste undantas. Enligt remissyttrandet var det inte meningen ”att igenom beslutet, i detalj ta ställning till hur besparingen skulle genomföras”. I beslutet om besparingar anges inte uttryckligen att verkställigheten av vissa beslut skall upphöra. Mot bakgrund av vad som anfördes i den promemoria som låg till grund för beslutet, kan beslutet dock

enligt min mening inte ges annan innebörd än att nämnden bl.a. gav förvaltningen ett uppdrag som innefattade en befogenhet att i enskilda fall avbryta verkställigheten av vissa beslut om bistånd och insatser. Såvitt kommit fram i ärendet gjorde även förvaltningen en sådan tolkning av beslutet.

Eftersom de medel som kommunfullmäktige hade tilldelat nämnden inte räckte till kostnaderna för verksamheten har nämnden befunnit sig i en svår situation. Nämnden har givetvis haft att anpassa verksamheten till de ekonomiska ramar som kommunfullmäktige har bestämt. Detta har emellertid inte inneburit att nämnden har kunnat fatta beslut om besparingar som lett till olagliga konsekvenser. Härvid skall framhållas att kommunfullmäktige inte genom föreskrifter eller beslut om medelstilldelning kan ålägga en nämnd att åsidosätta vad som följer av lagstiftningen på ett område.

Som framgår av det ovan anförda har det i förevarande fall inte funnits rättsliga förutsättningar för nämnden att generellt förordna att vissa beslut om insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS inte längre skulle verkställas. Oavsett hur man ser på de prioriteringar som nämnden har gjort när det gäller verksamheten och förutsättningarna för att göra besparingar på olika områden har nämnden genom att likväl fatta ett beslut som haft en sådan innebörd grovt överträtt sina befogenheter.

Nämndens beslut om besparingar upphävdes efter en kort tid. De negativa konsekvenserna av besparingsbeslutet för de berörda enskilda kan därför antas ha varit begränsat och nämnden har gett socialförvaltningen i uppdrag att utreda om någon enskild lidit skada. Mot denna bakgrund finner jag inte skäl att fortsätta utredningen, utan jag låter saken bero med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda.

När socialförvaltningens granskning av konsekvenserna av nämndens besparingsbeslut är klar önskar jag erhålla en redovisning av resultatet av den.

En kopia av beslutet skickas till Länsstyrelsen i Västra Götalands län, sociala enheten, som har tillsyn över socialtjänsten i länet.

I en skrivelse som kom in till JO den 13 maj 2005 redogjorde socialförvaltningen för sin egen granskning av huruvida någon enskild hade lidit någon rättsförlust till följd av nämndens beslut. JO lade redogörelsen till handlingarna i ärendet.

Efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning

(Dnr 55-2003)

U.G. och K.G. har tillsammans två barn, M. född 1991, och N., född 1993. Vid den tid som är aktuell i det förevarande ärendet bodde U.G. i Spanien och

K.G. bodde tillsammans med barnen i Sverige. K.G. hade s.k. skyddade personuppgifter. Detta innebar att U.G. inte kände till var barnen vistades.

I ett mål vid Ystads tingsrätt yrkade K.G. bl.a. att hon ensam skulle tillerkännas vårdnaden om barnen. Tingsrätten beslutade att enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken inhämta upplysningar från Socialnämnden i Tomelilla kommun. De begärda upplysningarna kom in till tingsrätten den 17 oktober 2002. I skrivelsen anfördes följande.

Mål T 1305-02

Ystads tingsrätt har av den kommun som K.G. vistas i begärt upplysningar enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken gällande K.G. [personnummer och adressuppgifter].

Socialtjänsten kan inte lämna upplysningar om U.G. [personnummer], eftersom han inte bor i kommunen.

Utdrag ur socialregister

K.G. förekommer i socialregistret.

Utredning gällande 11 kap. 1 § socialtjänstlagen inleddes 2002-02-15 på initiativ av K.G., och syftet med utredningen var att höra barnens inställning efter flytten till Sverige. 2002-02-15 inkom anmälan från Hyllie stadsdelsförvaltning i Malmö om att fadern anmält att han befarar att barnen far illa i moderns vård.

Utredningen avslutades utan åtgärder 2002-06-07, då inget framkommit som tyder på att M. eller N. skulle fara illa hos modern K.G.

I tjänsten

[oläslig signatur]

I den kommun där K.G. har sitt boende.

Auktoriserad socionom/Familjeterapeut

I en anmälan som kom in till JO den 22 november 2002 klagade U.G. på bl.a. de ”sociala myndigheterna i Skåne”. Han ifrågasatte handläggningen av anmälningar rörande barn som far illa. Av hans anmälan till JO framgick emellertid inte vilken eller vilka myndigheter inom socialtjänsten som U.G. var missnöjd med. Hans anmälan var därför inte så preciserad att den kunde ligga till grund för någon åtgärd från JO:s sida (JO:s beslut den 3 december 2002; dnr 4161-2002).

U.G. kom den 7 januari 2003 in med en ny anmälan till JO. Han anförde i den bl.a. följande.

Anledningen till att det är svårt att precisera anmälan mot sociala myndigheterna är att dom vill vara anonyma.

/– – –/

Som framgår av bilaga A (*upplysningarna som återges ovan; JO:s anmärkning*) så bekräftar anonym socionom att jag har gjort en anmälan. Ngt osannolikt menar man att min fd hustru tog initiativ till en utredning samma dag!! Jag gjorde mina anmälningar till socialjouren i Malmö men erh aldrig ngt svar på ngn. 10 mån senare fick jag dock indirekt svar via handl från Tingsr i Ystad.

Mot bakgrund av vad U.G. anförde i sin anmälan inhämtades de handlingar rörande barnen som stadsdelsförvaltningen Hyllie i Malmö kommun hade tillgång till. Av de handlingarna framgick att socialjouren i Malmö hade tagit emot två anmälningar. Stadsdelsförvaltningen hade tagit reda på att K.G. och barnen bodde i Tomelilla kommun och handlingarna hade därför översänts till den kommunen.

Akten beträffande den utförda barnavårdsutredningen inhämtades från socialförvaltningen i Tomelilla kommun. Av akten framgick bl.a. följande.

Den 16 januari 2002 ringde K.G. till socialförvaltningen. Hon förklarade att hon eventuellt behövde hjälp från familjerättens sida med anledning av att hon hade ansökt om äktenskapsskillnad. Under en kontakt som hon hade med en tjänsteman vid socialförvaltningen en tid senare förklarade K.G. att hon önskade att nämnden skulle inleda en utredning rörande barnens situation. Den 18 februari 2002 erhöll förvaltningen de två anmälningar som stadsdelsförvaltningen Hyllie i Malmö hade tagit emot. Den 25 februari fattade barn- och utbildningsnämnden ett beslut (delegationsbeslut) om ”att efter inkommen anmälan, öppna utredning enligt 11 kap. 1 § SoL”. Under utredningsarbetet gjorde handläggaren bl.a. hembesök hos K.G. Utredningen avslutades den 7 juni 2002. Under rubriken Sammanfattning och bedömning anfördes avslutningsvis att det inte hade kommit fram något som tydde på att barnen for illa i sin miljö.

JO beslutade att inhämta utredning och yttrande från Barn- och utbildningsnämnden i Tomelilla kommun vad avsåg frågan om nämnden hade kunnat underlåta att upplysa fadern om den utredning som inleddes den 25 februari 2002.

I ett yttrande anförde nämnden, arbetsutskottet, följande.

Efter att ha tagit del av moderns berättelse den 22 januari 2002 och efter rekommendation av länsstyrelsens sociala enhet den 11 februari och 20 februari, öppnas utredning på barnen M. och N. Den huvudsakliga anledningen till utredningen var att höra barnens inställning i frågan om flykten till Sverige och undersöka om de har behov av någon form av bistånd från socialtjänstens sida.

Modern och barnen hade sekretesskyddad adress. Hon var under hela kontakten med socialtjänsten, rädd för att adressen skulle röjas.

Skyldigheten att informera den andra vårdnadshavaren diskuterades på samrådsgruppen. Inledningsvis gjordes bedömningen att barnens behov av skydd var större än skyldigheten att informera fadern om utredningens inledande.

Efterhand framkommer mer information om att pappan lägger ned mycket arbete på, både via sitt ombud och på egen hand, att ta reda på vilken adress flickorna befinner sig på. Flickorna pressades i sina kontakter med fadern. Utredaren får också vetskap om omfattningen av konflikten mellan föräldrarna och på vilket sätt barnen än indragna i denna.

U.G. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 4 november 2004 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd skall den som berörs av en sådan utredning underrättas om att en utredning inleds (11 kap. 2 § tredje stycket SoL).

Inom socialtjänsten gäller en sträng sekretess för uppgifter rörande enskilda personer. Enligt huvudregeln gäller inom socialtjänsten sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (7 kap. 4 § sekretesslagen, 1980:100, SekrL). Sekretess till skydd för enskild gäller enligt 14 kap. 4 § SekrL inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom. Sekretess för uppgift till skydd för en underårig gäller även i förhållande till vårdnadshavaren och får inte efterges av denne, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren.

Enligt 14 kap. 5 § SekrL hindrar sekretess inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Bedömning

Bestämmelsen i 11 kap. 2 § tredje stycket SoL om skyldighet att informera den som berörs av en s.k. barnavårdsutredning om att en sådan utredning har inletts motsvaras av 50 a § i socialtjänstlagen (1980:620). Vid införandet av bestämmelsen i den förutvarande socialtjänstlagen anfördes att det hade riktats kritik mot socialtjänsten för att bedriva utredningsarbete bakom ryggen på den enskilde (prop. 1996/97:124 s. 109 f.). I propositionen konstaterades att många familjer inte förstått vad kontakten med socialtjänsten innebar och vad den kunde resultera i. Vidare uttalades att det inte får råda några tvivel om att en utredning pågår och att familjen alltid skall informeras om nämndens beslut och avsikter i fråga om utredningens bedrivande.

Information om att en utredning inleds skall som regel lämnas utan dröjsmål. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet men inte bor tillsammans skall nämnden se till att båda vårdnadshavarna får information om beslutet.

Såsom bestämmelsen har utformats medger den inte att nämnden under åberopande av sekretess underlåter att informera en vårdnadshavare om att en utredning har inletts.

Frågan om sekretess för ett beslut att inleda en utredning aktualiserades för en tid sedan i flera motioner till riksdagen. Därvid begärdes att det skulle vara möjligt för socialnämnden att bedriva en utredning i fråga om ingripande till ett barns skydd eller stöd utan att informera vårdnadshavaren härom. Utskottet konstaterade dock att den aktuella bestämmelsen hade tillkommit med anledning av kritik mot att socialtjänsten bedrev utredningar bakom ryggen på enskilda. Enligt utskottet borde det av rättssäkerhetsskäl inte göras något avsteg från principen att familjen alltid skall informeras om att en utredning pågår (socialutskottets betänkande 2002/03:SoU15 s. 58 f.).

Syftet med den i detta ärende aktuella utredningen synes ha varit att klarlägga barnens synpunkter på flyttningen från Spanien till Sverige och om barnen hade något behov av insatser från nämndens sida. När utredningen avslutades angavs bl.a. att det inte hade kommit fram något som tydde på att barnen for illa i sin miljö. Det får anses stå klart att utredningen avsåg att klarlägga om det fanns skäl för nämnden att ingripa till barnens skydd eller stöd och att utredningen således har fallit in under bestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL. Som framgår av det ovan anförda har nämnden därför varit skyldig att informera dem som berördes av utredningen, dvs. även U.G.

Det ankommer inte på mig att avgöra om det förelåg något hot från U.G. mot K.G. och barnen. Oavsett hur det förhöll sig med detta har det inte varit tillåtet för nämnden att underlåta att informera U.G. om beslutet att inleda en utredning beträffande barnen. En annan sak är att det med stöd av 14 kap. 5 § SekrL eventuellt hade varit möjligt att för U.G. hemlighålla vissa uppgifter rörande vad som kom fram under utredningsarbetet.

Nämnden synes ha gjort en bedömning av den hotbild som den ansåg förelåg. Den bedömningen ledde till att U.G. inte informerades om att en utredning hade inletts eftersom nämnden därigenom skulle ha röjt i vilken kommun som K.G. vistades. Den situation som uppkom framstår som ovanlig, och nämnden har haft att ta ställning till en inte helt okomplicerad juridisk fråga som innefattat en konflikt mellan två viktiga intressen. Även om jag anser att nämnden gjorde fel när den inte underrättade U.G. om att utredningen inleddes, finner jag mot bakgrund av det anförda inte skäl att gå vidare i saken utan nöjer mig med de gjorda uttalandena.

Jag har funnit anledning att sända en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Allvarlig kritik har riktats mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende angående familjehemsplacering av barn. Kritiken har avsett bl.a. att nämnden beslutade om att begära handräckning av polis trots att det inte förelåg laga grund för en sådan framställning

(Dnr 1002-2002)

A.O. är född i Polen 1993. Han kom till Sverige och adopterades 1996 av makarna O. Efter en tid familjehemsplacerades A. av socialtjänsten på frivillig

grund hos makarna F. med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453).

I november 2000 förordnade Landskrona tingsrätt att makarna X. skulle vara särskilt förordnade vårdnadshavare för A. Vid samma tid inledde M-nämnden i Vellinge en utredning beträffande A:s förhållanden i familjehemmet. Den blev klar den 2 februari 2001. På grundval av vad som hade kommit fram fattade nämndens ordförande den 5 februari 2001 följande beslut.

– att omedelbart flytta A.O. från familjehemmet F. p.g.a. familjehemsföräldrarnas olämplighet
– att placera A.O. hos de särskilt förordnade vårdnadshavarna X.

Följande dag, den 6 februari 2001, gav IFO-chefen Vensel Rosqvist vid socialförvaltningen i Vellinge kommun in en begäran om handräckning till Polismyndigheten i Helsingborgs kommun för ”verkställighet av vårdbeslut”. I begäran om handräckning uppgav han bl.a. följande.

Grund för handräckning: upplysning se bifogat beslut av ordf. 010205 SoL §§ 6 och 22.

Makarna F. klagade i en anmälan till JO på M-nämnden i Vellinge kommun. De hemställde att JO skulle granska nämndens utredning och beslut rörande flyttningen av A.

I anmälan framförde de även kritik mot Polismyndigheten i Skåne, polisområde Nordvästra Skåne, och Polismyndigheten i Jönköpings län, närpolisområde Värnamo, för deras handläggning av socialförvaltningens begäran om handräckning. Klagomålen i den delen har prövats av chefsjustitieombudsmannen Mats Melin i ett beslut som meddelades den 12 mars 2004 (JO:s dnr 2355-2002).

Inledningsvis tog JO del av ett beslut som Länsstyrelsen i Skåne län hade fattat den 15 oktober 2001 med anledning av klagomål från makarna F. mot M-nämnden i Vellinge kommun (länsstyrelsens dnr 502-27330-00). JO lånade från socialförvaltningen i Vellinge kommun in personakten beträffande A.O. och makarna F:s familjehemsakt. Härutöver tog JO del av Åklagarmyndighetens i Helsingborg akt angående en utredning som rörde frågan om medlemmar i familjen F. hade gjort sig skyldiga till egenmäktighet med barn (304A-716-01).

Efter att handlingarna hade granskats remitterades anmälan till M-nämnden för utredning och yttrande. I remissen angavs att yttrandet skulle avse särskilt de rättsliga grunderna för beslutet den 5 februari 2001 angående omplaceringen av A. och för begäran om handräckning den 6 februari 2001.

M-nämnden inkom genom sitt sociala utskott med ett remissvar. Till detta fogades vissa handlingar. I sitt yttrande redogjorde utskottet inledningsvis för de överväganden som låg till grund för beslutet om flyttningen av A. Därefter anförde utskottet i huvudsak följande.

Med anledning av ovanstående beslutade nämnden i november 00 inleda utredning för att ta ställning till om makarna F. fortfarande hade förmåga att tillgodose A:s grundläggande behov.

I denna utredning skulle en barnpsykiatrisk bedömning ingå. Makarnas F:s ovilja till samarbete med nämnden fortsatte och det visade sig omöjligt att kunna komma överens om tider för genomförande av utredningen. I början av

februari 01 gör makarna klart för nämndens företrädare att man vägrar dem att träffa A. Detta ställningstagande från makarna innebar att nämnden förlorat kontrollen och insynen i ärendet vilket naturligtvis var helt oacceptabelt. Nämnden beslutade 01 02 05 därför i samråd med makarna X. att placeringen skulle upphöra och att A. skulle bo hos dem. Genom ett skrivfel har detta formulerats som en omplacering vilket ju inte kan vara fallet eftersom man inte kan vara placerad hos sin vårdnadshavare.

Då familjen F. vägrade nämnden möjlighet att träffa eller prata med A. var nämndens enda möjlighet att göra detta i skolan varför handläggande socialsekreterare, som A. kände väl, träffade honom i skolan och informerade honom om den förestående flyttningen.

Detta var inte fråga om någon hämtning eller dylikt som uppges i anmälan utan ett möte mellan handläggande socialsekreterare och tidigare placerat barn som skedde i samråd med vårdnadshavarna i syfte att informera honom om flyttning och skälen därtill.

Medan detta samtal föregick kom familjen F. dit och förde med utövande av våld mot tjänsteman under dramatiska former olovligen bort A. och höll sedan honom och familjen gömda i farföräldrars hus i Småland under något dygn.

Mot bakgrund av den psykiska ohälsa som funnits under en längre tid hos familjen F., och som mer än väl styrktes av deras huvudlösa agerande och våldsbenägna beteende, fattade nämndens ordförande 01 02 06 beslut om polishandräckning i syfte att snarast säkerställa att A:s hälsa inte äventyrades.

Detta beslut som fattades i fullt samråd med vårdnadshavarna och mot bakgrund av ovannämnda dramatiska händelseförlopp var inte juridiskt korrekt då en begäran om polishandräckning av nämnden inte kan fattas då det varit frågan om en placering enligt SoL.

Det blev emellertid aldrig fråga om någon polishandräckning då denna ej kom att användas.

Familjen F. var efterlysta av polisen såsom misstänkta för egenmäktighet med barn och det var mot bakgrund av detta som polisen gick in i farföräldrarnas hus och tog in familjen till förhör. Vid denna polisinsats, i vilken personal från socialtjänsten på orten medverkade, ”blev A. över” när hans tidigare familjehemsföräldrar togs om hand av polisen varför socialtjänstpersonalen tog hand om honom och ombesörjde att resan söderut till hans nya hem påbörjades. Halvvägs mötte den socialsekreterare som pratat med honom i skolan upp och förde honom vidare till familjen X.

A. har därefter bott hos familjen X. Vid uppföljande kontakter med honom, vårdnadshavare och andra myndighetskontakter framgår det att han mår mycket bra och utvecklas väl i alla sammanhang och kontakt har återupprättats med hans syster.

A. har själv valt att ta tillbaka sitt ursprungliga namn.

Socialtjänsten och hans vårdnadshavare har tillsammans försökt motivera honom till möte med familjen F. men p.g.a. A:s rädsla för dem har detta inte gått.

Sammanfattning

M-nämndens beslut om att A:s placering i familjehemmet skulle avslutas var välgrundat och makarna F:s agerande i samband med bortrövandet och den klart positiva utveckling han genomgått efter flytten styrker detta.

Besluten om omplacering och begäran om polishandräckning har under de dramatiska omständigheter som förelåg blivit felaktiga. Omplaceringsbeslutet skulle rätteligen rent formellt varit ett beslut om placeringens upphörande eftersom det inte är möjligt att omplacera ett barn till sina vårdnadshavare och det var också detta som avsågs.

Begäran om polishandräckning saknade rent formell juridisk grund då placeringen var en SoL-placering men i samarbete med polisen rättades detta till och någon hämtning med polis ägde heller aldrig rum.

Vid JO:s expedition upprättades en promemoria som remitterades till nämnden för en komplettering av det tidigare yttrandet. I ett remissvar anförde M-nämndens sociala utskott bl.a. följande.

Från det att familjen F. med våld förde bort A. från skolan fram till dess att han anlände till sitt nya hem hade förvaltningen kontinuerliga kontakter med polismyndigheten. I samband med dessa kom förvaltningen och polisen överens om det förfarande som redogjorts för i det tidigare yttrandet och som ledde fram till att det aldrig blev fråga om någon handräckning.

Förutom ovannämnda samråd skedde även samråd mellan förvaltningen och A:s särskilt förordnade vårdnadshavare familjen X. (som var väl insatt i ärendet) och i samråd med dem beslutade nämndens ordförande att placeringen skulle upphöra och att A. framöver skulle bo hos dem.

Denna information lämnades till familjen F. samma dag som familjen sedan förde bort honom och i samband med detta gavs även familjen F. möjlighet att ge synpunkter på detta.

Huruvida familjen F. gavs möjlighet att ge ytterligare synpunkter i denna fråga i samband med att dom greps av polisen går ej att klarlägga i efterhand.

Makarna F. yttrade sig genom ett ombud över nämndens remissvar.

Upplysningar inhämtades per telefon från socialförvaltningen i Värnamo kommun rörande vad som hade förekommit i samband med att A. fördes från Värnamo till familjen X. Sektionschefen Ann Andrén uppgav i huvudsak följande.

Tidigt på morgonen den aktuella dagen ringde polisen hem till henne och bad att hon skulle följa med vid ett ingripande som skulle göras och som avsåg A. och hans familjehemsföräldrar. Något ingripande ägde dock inte rum på morgonen utan skedde först senare under dagen. Hon och en socialsekreterare var med polisen även vid detta tillfälle. Polisen skulle köra A. till Örkelljunga där M-förvaltningen i Vellinge kommun skulle möta upp. Hon följde med som hjälp i polisbilen för att se till att A. under omständigheterna hade det så bra som möjligt. Hon hade under den aktuella dagen även kontakt med M-förvaltningen i Vellinge kommun och erhöll då en bakgrundsinformation om vad ärendet handlade om.

I ett beslut den 3 februari 2005 anförde *JO André* följande.

Socialnämnden i Vellinge kommun fann skäl att ifrågasätta om familjehemsföräldrarna, makarna F., kunde tillgodose A:s behov. Nämnden var därför skyldig att inleda en utredning rörande hans förhållanden. Enligt den utredning som nämnden utförde borde A. inte bo kvar hos makarna F. I sin anmälan har makarna F. anfört att det finns flera fel och brister i nämndens utredning. De brister som eventuellt förekommer i utredningen torde dock inte ha haft någon betydelse för ”omplaceringsbeslutet” och jag har därför inte funnit att det finns skäl för mig att närmare uppehålla mig vid den delen av klagomålen.

På grundval av den utförda utredningen kom socialförvaltningen och vårdnadshavarna, makarna X., överens om att familjehemsplaceringen av A. hos makarna F. skulle upphöra och att A. skulle flytta hem till familjen X. Nämnden har i sitt yttrande redovisat de överväganden som gjordes rörande utred-

ningens bedrivande och de slutsatser som nämnden drog med anledning av vad som kom fram under utredningsarbetet. JO är återhållsam med att anlägga synpunkter på en myndighets bedömning i ett enskilt fall. Vad som har kommit fram föranleder mig inte att göra något undantag från den principen.

Det beslut som ordföranden fattade innebar att A. skulle flyttas från familjehemmet och ”placeras” hos makarna X. Som nämnden har anfört i sitt yttrande till JO kunde nämnden inte fatta ett sådant beslut eftersom ett barn som är familjehemsplacerat på frivillig grund inte kan ”omplaceras” till vårdnadshavarna. Nämnden är medveten om att beslutet fick en felaktig utformning, och det finns därför inte skäl för mig att närmare uppehålla mig vid saken. Däremot vill jag framhålla att det finns brister i nämndens handläggning rörande ”omplaceringen” och som inte rör utformningen av beslutet. Jag övergår därför till att behandla nämndens agerande för att överföra A. från familjehemmet till vårdnadshavarna.

A. var familjehemsplacerad på frivillig grund. I ett sådant fall ankommer det i första hand på vårdnadshavarna att ta ställning till om vården skall bestå och de har också möjlighet att själva hämta barnet i familjehemmet. Om nämnden, vilket inte var fallet här, skulle anse att barnet inte skall flytta hem till vårdnadshavarna kan nämnden under vissa förutsättningar besluta om att omhänderta barnet med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller besluta om flyttningsförbud enligt 24 § LVU. För det fall att nämnden inte motsätter sig att vårdnadshavarna hämtar barnet men familjehemmet vägrar att lämna barnet ifrån sig uppkommer en speciell situation. Det finns inte några bestämmelser om saken i socialtjänstlagen utan det är bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken (FB) om verkställighet av domar, beslut eller avtal om vårdnad, boende eller umgänge m.m. som skall tillämpas.

I 21 kap. 1 § FB finns en bestämmelse rörande verkställighet av bl.a. domar och beslut rörande vårdnad. Den som genom en dom har utsetts till särskilt förordnad vårdnadshavare kan emellertid inte lägga domen angående vårdnaden till grund för verkställighet för utfående av barnet från ett familjehem eftersom familjehemsföräldrarna inte har varit part i det målet. Vårdnadshavarna får i stället göra en ansökan enligt 21 kap. 7 § FB. Enligt den bestämmelsen kan barnets vårdnadshavare, när barnet vistas hos någon annan, begära att länsrätten beslutar om åtgärd för att barnet skall överflyttas till vårdnadshavaren. I vissa brådskande fall kan polismyndigheten ta hand om barnet i avvaktan på länsrättens prövning (21 kap. 10 § andra stycket FB).

M-nämnden har således inte haft befogenhet att själv verkställa hemflyttningen av A. eftersom makarna F. motsatte sig detta. Redan på grund härav kunde nämnden inte påkalla biträde av polis för att hämta A. hos makarna F. och för att överföra honom till makarna X. Det var därför fel av förvaltningen att hos polismyndigheten ansöka om handräckning. Det har i och för sig ankommit på polisen att självmant undersöka om det förelåg förutsättningar för att bevilja begäran om handräckning. Socialnämnden eller en företrädare för nämnden får emellertid givetvis aldrig ansöka om handräckning om det inte finns laga grund för en sådan ansökan. Det går inte att bortse från att det finns en risk för att ansökan bifalls trots att den egentligen borde avslås. Omstän-

digheterna i det förevarande ärendet utgör ett exempel på detta. En ansökan om handräckning av polis utan att det föreligger laga grund för åtgärden utgör ett sådant fel som kan aktualisera fråga om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. I förevarande fall framgick dock redan av framställningen om handräckning att den inte kunde bifallas och begäran om biträde ledde inte heller till att A. hämtades av polis. Mot den bakgrunden har jag inte funnit skäl att gå vidare i saken utan jag låter den bero med den nu uttalade kritiken.

Även om den begäran om handräckning som förvaltningen gav in till polisen den 6 februari 2001 inte ledde till att A. fördes över till familjen X. fördes han dock dit den 7 februari i samband med att makarna F. hade hämtats av polis till förhör som misstänkta för att ha gjort sig skyldiga till egenmäktighet med barn. A. hade då följt med familjehemsföräldrarna till polisen. Vilka diskussioner som de berörda myndigheterna därefter förde och vem som bestämde att A. skulle överlämnas till socialtjänsten i Vellinge kommun och makarna X. är inte i detalj klarlagt.

ChefsJO Mats Melin anförde i denna del i sitt beslut bl.a. följande när det gällde polismyndighetens handläggning.

Enligt polismyndigheten har den inte fullgjort något handräckningsuppdrag; däremot kom myndigheten att samverka med socialförvaltningen i Värnamo. I denna del har polismyndigheten anfört att socialförvaltningen i Värnamo omhändertog A. i polishuset för att överlämna honom till socialförvaltningen i Skåne. Enligt de upplysningar som inhämtats från socialförvaltningen i Värnamo i JO:s ärende dnr 1002-2002 förefaller detta emellertid inte vara riktigt. I ärendet förekommer således flera oklarheter. Det är svårt att ha någon alldeles bestämd uppfattning om vad som egentligen inträffade den aktuella dagen.

Inte heller jag anser mig kunna dra några säkra slutsatser om vad socialförvaltningen och polisen kom överens om. Det ligger dock nära till hands anta att de berörda myndigheterna såg rent praktiskt på situationen och att de handlade utifrån vad de bedömde vara bäst utifrån A:s perspektiv. Såvitt framgår av nämndens yttrande synes nämnden emellertid helt ha förbisett att överflyttningen av A. från det förutvarande familjehemmet till makarna X. skulle ha prövats enligt bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet m.m. Dessa bestämmelser har tillkommit bl.a. för att utgöra ett skydd för barn då det råder tvist om var det skall bo. Även om det inte är helt utrett vem som beslutade att A. skulle skjutsas till familjen X. kan jag konstatera att socialförvaltningen i Vellinge kommun åtminstone aktivt medverkade till att A. fördes från familjehemmet till vårdnadshavarna utan att det förelåg något verkställighetsbeslut av länsrätten enligt 21 kap. föräldrabalken. Detta är givetvis inte godtagbart.

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

Med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet.

Fråga bl.a. om kravet på dokumentation av samtycke till en placering av en 16-årig yngling i ett HVB-hem

(Dnr 897-2003)

I en anmälan till JO framförde makarna G.L. och B.L. klagomål mot Hägerstens stadsdelsnämnd i Stockholms kommun angående handläggningen av två ärenden enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) rörande två av deras barn, J.L., född 1984, och E.L., född 1986.

G.L. och B.L. anförde i huvudsak följande. Ordföranden i stadsdelsnämndens sociala delegation beslutade den 15 mars 2001 att omedelbart omhänderta J.L. De fick inte ta del av beslutet eller underlaget för beslutet. Beslutet underställdes inte länsrätten trots att omhändertagandet varade till den 23 april 2001. E.L. omhändertogs i maj 2001. De fick inte någon information om omhändertagandet eller om var E.L. fanns. Eftersom det inte hade meddelats något formellt beslut om att inte röja var dottern vistades kunde de inte överklaga i det avseendet. Det jourhem i vilket E.L. var placerad brast i omsorg om E.L.

Till anmälan fogades en skrivelse från advokaten Peter Wanhainen. I skrivelsen framfördes synpunkter på de aktuella ärendenas handläggning. Utöver vad som hade tagits upp i anmälan anmärkte han mot bl.a. att den utredning som legat till grund för ansökan *(varmed torde åsyftas ansökan om LVU rörande E.L.; JO:s anmärkning)* inte hade överlämnats till föräldrarna i tillräckligt god tid inför behandlingen i nämnden samt att de vid mottagandet av utredningen inte hade underrättats om att prövningen i nämnden var utsatt till påföljande dag.

Inledningsvis inlånades nämndens akter i original rörande J.L. och E.L. för åren 2001–2003. Från Länsrätten i Stockholms län inhämtades ett beslut meddelat den 23 augusti 2001 i mål nr 13507-01 E avseende omedelbart omhändertagande av J.L. enligt beslut den 10 augusti 2001 av en ledamot i nämndens sociala delegation.

Därefter anmodades Hägerstens stadsdelsnämnd att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan. De inlånade akterna återställdes därvid till nämnden.

Nämnden, sociala delegationen, lämnade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande upprättat av tf. avdelningschefen Lotta Gillhardt och socialsekreteraren Gunilla Hansson, båda vid Hägerstens stadsdelsförvaltning. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

/– – – /

Med anledning av familjesituationen samt J:s kriminella beteende omhändertogs J. enligt 6 § LVU 2001-03-15 och placerades på Hasselakollektivet i Värmland. 2001-03-23 övergick vården till § 6g Sol då J. och föräldrarna samtyckte till vården.

/– – –/

Svar angående juridiska felaktigheter i ärendet.

1. Av journalanteckningar 2001-03-15 framgår att handläggaren ringde familjen för att informera om det omedelbara omhändertagandet av J. Föräldrarna

var mycket nöjda med detta beslut. Beslut sändes samma dag per post till familjen. Underställan till länsrätten gällande omedelbart omhändertagande enligt § 6 LVU skrevs och sändes 2001-03-16.

2. Handläggarna försökte nå föräldrarna under hela dagen per telefon (se journalanteckningar), fick dock ingen kontakt. I samråd med enhetschefen gjordes bedömningen att informationen var av den art att den ej skulle lämnas på en telefonsvarare. Vi hade inte för avsikt att undanhålla föräldrarna flickans vistelseadress. Handläggarna sände ordförandes beslut enligt 6 § LVU gällande E. till familjen 2001-05-11. Ordförande i sociala delegationen beslutade om vården enligt 11 § 1 st LVU 2001-05-22 vilket skickades till föräldrarna samma dag.

/– – –/

4. Enhetschef Karin Aleberg, enhetschef Karin Hogling, G.L. samt G.L:s ombud P.W. träffades vid ett möte 2001-05-30. Vid detta möte informerades om sociala delegationens möte morgonen 2001-06-07. Den exakta tidpunkten informerades om dagen innan mötet. Den skriftliga sammanställningen av utredningen delgavs dagen innan mötet direkt i familjens brevlåda. Vi beklagar att delgivningen lämnades väl sent.

Till remissvaret fogades beslut avseende omedelbart omhändertagande av J.L. och E.L., utredningar, journalanteckningar m.m.

Från förvaltningen inhämtades kopior av akten rörande J.L. avseende perioden mars–maj 2001 varvid ämbetet tillställdes även akterna rörande E.L. och barnens bror S.L. för samma period.

Vid kontroll med registrator på Länsrätten i Stockholms län framkom att länsrätten hade prövat endast det omedelbara omhändertagande av J.L. som ägde rum i augusti 2001 (se ovan nämnda mål nr 13507-01 E).

G.L. och B.L. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Den 25 augusti 2003 anmodades Hägerstens stadsdelsförvaltning att inkomma med kompletterande upplysningar enligt följande.

A. Nämnden har i sitt remissvar anfört att en underställning rörande beslutet om att omedelbart omhänderta J.L. skrevs och sändes till Länsrätten i Stockholms län den 16 mars 2001. Såvitt JO har kunnat utröna har denna underställning inte inkommit till länsrätten. JO hemställer att förvaltningen lämnar närmare upplysningar om hur den aktuella underställningen hanterades.

B. Enligt nämndens remissvar övergick i mars 2001 vården enligt LVU till vård enligt socialtjänstlagen eftersom J.L. och hans föräldrar samtyckte till vården. Vid granskningen av akten har inte kunnat återfinnas några uppgifter om att de lämnat ett sådant samtycke. JO hemställer därför att förvaltningen lämnar upplysningar om när och i vilket sammanhang de berörda lämnade samtycke till placeringen. Härvid skall även dokumentationsfrågan kommenteras.

Hägerstens stadsdelsnämnd, sociala delegationen, ingav som svar ett yttrande upprättat av vikarierande enhetschefen Kristiina Djerf och socialsekreteraren Gunilla Hansson, båda vid Hägerstens stadsdelsförvaltning. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Fråga A.

Beslutet om omedelbart omhändertagande fattades 2001-03-15, och skall underställas länsrätten för fastställande inom sju dagar. J. hade då varit placerad enligt § 6 g SoL hos sin farmor, och stannade kvar hos farmodern. Beslutet blev därmed inte verkställt, på så sätt att hans frihet skulle ha inskränkts eller att han förflyttats någon annanstans. Fortsatt LVU-handläggning förbereddes i form av ett PM och beslutsdokument om underställning till länsrätten. I ett möte med föräldrarna 2001-03-20, fem dagar efter beslutet om omhändertagande, lämnade föräldrarna och J. samtycke till frivillig vård genom socialtjänstlagen. Förvaltningens bedömning var att fortsatt vård kunde ske under frivilliga former. Beslutet om omedelbart omhändertagande blev därmed aldrig verkställt. Därför överlämnades beslutet beklagligtvis inte till länsrätten för prövning. Någon LVU-ansökan gjordes inte, utan vården fortsatte vid det tillfället under frivilliga former.

Fråga B.

Efter beslutet om omhändertagande ägde ett möte rum 2001-03-20 på socialtjänsten angående planering av fortsatt vård. J. hade beretts plats på Hasselakollektivet. Han själv och föräldrarna var positiva till den erbjudna vården. Mötet är dokumenterat i form av journalanteckningar i både J:s och brodern S:s akt. Journalanteckning har införts 2001-03-21, avseende ett möte med föräldrarna 2001-03-20 i broderns akt. (– – –) En journalanteckning har införts i J:s akt 2003-04-01, avseende samma möte. Anledningen till att mötet dokumenterats i två akter är att båda barnen var aktuella samtidigt, och handläggarna samarbetade med föräldrarna i form av möten där angelägenheter avseende båda barnen hanterades. Av journalanteckningarna i broderns akt framgår att frivillig vård diskuterats angående J. på mötet, och att föräldrarna har haft en positiv inställning. Det finns ett beslut om bistånd enligt § 6 g SoL för J. i form av placering på Hasselakollektivet fr.o.m. 2001-03-23.

Kommentarer

Stadsdelsförvaltningen är ombedd att avlämna kommentarer kring dokumentationen. Vid genomgång av dokumentationen av ärendet kan konstateras att handläggningen dokumenterats i tre akter. I arbetet med en familj där flera barn är aktuella hos socialtjänsten är det ofta svårt att särskilja dokumentationen av kontakttillfällen som berört båda barnen. I det här fallet har mötet där föräldrarna lämnade samtycke till vården av J. även dokumenterats i broderns akt, där det även finns en tydligare anteckning om att föräldrarna haft positiv inställning till fortsatt frivillig vård. Självklart borde föräldrarnas samtycke dokumenterats skriftligt genom undertecknat samtycke till vårdplan.

Handläggningen skedde vid en tid då datorisering av dokumentationen var i initialskede, med ovana och kunskapsbrister om datasystemet. Därmed ökade även risken för sammanblandning av dokumentationen i handläggning där flera barn i samma familj var aktuella hos socialtjänsten.

Utöver frågor kring dokumentationen konstaterar förvaltningen att beslutet om omedelbart omhändertagande borde ha underställts länsrättens prövning trots att verkställighet inte skedde.

Förvaltningens handläggningsrutiner i dag är klara och entydiga på så sätt att beslut om omhändertagande underställs länsrättens prövning oavsett om verkställighet skett eller inte. Vidare dokumenteras vårdnadshavarnas inställning i form av undertecknat samtycke/ej samtycke till vårdplan.

G.L. och B.L. fick del av det nya remissvaret och bereddes tillfälle att yttra sig däröver.

I ett beslut den 7 april 2005 anförde *JO André* följande.

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453), SoL, i kraft. I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande och i remissvaret har hänvisats till den lagen. Jag har emellertid valt att, om inte annat anges, här hänvisa till den nya socialtjänstlagen, som i de avseenden som nu behandlas inte har inneburit någon ändring i sak.

Beslut den 15 mars 2001 att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta J.L.

Enligt 6 § LVU ankommer det på socialnämnden att besluta i ärende om omedelbart omhändertagande. Om nämndens beslut om omedelbart omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande.

Av 7 § LVU framgår att ett beslut om omedelbart omhändertagande skall underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om beslutet inte har underställts länsrätten inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet. Har ledamot av nämnden fattat beslutet ankommer det på ledamoten att se till att underställning äger rum. Den i 7 § LVU utsatta tidsfristen för underställning innebär inte att nämnden eller, i förekommande fall, ledamoten utan anledning kan avvakta utgången av underställningstiden. Underställning skall ske så snart som möjligt. Det är inte avsett att nämnden under tidsfristen skall bedöma om det finns skäl för ett underställande eller om omhändertagandet skall upphävas. Själva beslutet kan således i allmänhet inges samma dag som det fattas eller påföljande dag. Som motivering till tidsfristen anfördes i förarbetena till lagstiftningen följande (prop. 1979/80:1 s. 591).

Det kan emellertid vara nödvändigt att vid beslutet foga även annan utredning som finns tillgänglig hos nämnden. Vid helger kan det vara svårt att få tag på sådan utredning. Också den försening av postbefordran som mellankommande helgdagar kan innebära måste beaktas.

Ordföranden i Hägerstens stadsdelsnämnd beslöt den 15 mars 2001 om omedelbart omhändertagande av J.L. Det har inte framkommit något som tyder på att en sådan situation som åsyftats i förarbetena har varit aktuell. Det ålåg därför ordföranden att se till att beslutet underställdes länsrätten utan dröjsmål.

Enligt det första remissvaret underställdes länsrätten beslutet om omedelbart omhändertagande av J.L. den 16 mars 2001. Sedan denna uppgift, på förekommen anledning, hade kontrollerats med länsrätten och en förnyad remiss skett framkom emellertid att beslutet aldrig hade underställts länsrätten. Att förvaltningen har lämnat en felaktig uppgift till JO i denna fråga är givetvis helt oacceptabelt. Orsaken till att den felaktiga uppgiften har lämnats kan vara att det av dokumentationen i ärendet inte framgår att den blankett om underställning som hade upprättats inte gavs in till länsrätten. Jag återkommer till frågor rörande dokumentationen i ärendet nedan. Jag vill dock redan här påpeka att det är allvarligt att det i ett ärende angående omedelbart

omhändertagande inte kan klart utläsas av handlingarna om bestämmelser som har tillkommit för att garantera en rättssäker handläggning har följts.

Upphörande av det omedelbara omhändertagandet och samtycke till vård enligt socialtjänstlagen m.m.

Omhändertagandet av J.L. upphörde i vart fall senast vid underställningstidens utgång till följd av att underställning av beslutet aldrig skedde (se 7 § tredje stycket LVU). Vården av J.L. utanför hemmet fortsatte dock. Det kan sättas i fråga vilken rättslig grund som fanns för vården efter det att det omedelbara omhändertagandet hade upphört.

Nämnden har i sitt remissvar anfört att J.L., med föräldrarnas samtycke, beretts vård med stöd av socialtjänstlagen. Av anmälan framgår dock att såväl föräldrarna som deras offentliga biträde har uppfattat att vården enlig LVU har pågått till den 23 april 2001.

Ett genomgående problem för bedömningen av ärendet är de brister som finns i dokumentationen. Jag har ovan pekat på saken när det gäller oklarheten om huruvida beslutet om omedelbart omhändertagande hade underställts länsrätten. Med anledning av vad som kommit fram vid min granskning av ärendet vill jag när det gäller dokumentationen framhålla följande.

Enligt 11 kap. 1 § andra stycket SoL skall vad som framkommit vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande tillvaratas på ett betryggande sätt. Enligt 11 kap. 5 § SoL skall handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Det är av största vikt från rättssäkerhetssynpunkt att dokumentationsskyldigheten fullgörs. En korrekt dokumentation är en förutsättning för att den som ärendet rör skall kunna följa handläggningen vid nämnden. Dokumentationen skall också säkerställa ärendets handläggning i den ordinarie handläggarens frånvaro, trygga nämndens beslutsunderlag samt ge möjlighet till granskning av ärendet i efterhand. Dokumentationen får inte vara för knapphändig och summarisk. Den måste vidare ha aktualitet. Det skall vid varje tidpunkt vara möjligt att se vad som framkommit i ärendet. När handläggningen, som i förevarande fall, rör flera barn i samma familj ställs särskilda krav på tydlighet i dokumentationen i varje ärende. Någon sammanblandning av uppgifterna får således inte ske.

Det allmänna intrycket är att dokumentationen har varit bristfällig. Journalanteckningarna är svåröverskådliga – de innehåller ibland uppgifter som saknar relevans i sammanhanget medan uppgifter om händelser och beslut som skall dokumenteras saknas eller återfinns i anteckningar där de inte borde ha funnits. Härigenom skapas osäkerhet om vad som har hänt och när en händelse har inträffat. De händelser och anteckningar som redovisas närmare nedan utgör exempel på uppmärksammade brister.

Bristen när det gäller dokumentationen föranleder påtagliga svårigheter när det gäller bedömningen av vilka förutsättningar det fanns för placeringen av J.L. sedan omhändertagandet enligt LVU hade upphört.

I ett beslut daterat den 23 april 2001 har nämnden beviljat J.L. bistånd enligt då gällande 6 g § socialtjänstlagen (1980:620) i form av placering ”under perioden 010323-010823”. Enligt ett brev den 17 oktober 2001 från förvaltningen till B.L. och G.L. fattades beslutet redan en vecka efter det att J.L. hade omhändertagits men undertecknades först en månad senare.

I 1 § första stycket LVU stadgas att insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar skall göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt SoL. Av andra stycket i samma lagrum följer att den som är under 18 år kan beredas vård enligt LVU om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § LVU föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Det innebär att det i förevarande fall har krävts samtycke från såväl G.L. och B.L. som J.L. själv, som vid den aktuella tidpunkten var 16 år, för att den planerade vården skulle kunna genomföras med stöd av SoL.

Lagstiftningen ställer inte upp några formella krav på hur samtycket skall vara utformat. Det innebär att även ett muntligt samtycke är giltigt. Det skall dock dokumenteras. Enligt Socialstyrelsens uppfattning bör ett samtycke regelmässigt avges i skrift, helst på den upprättade vårdplanen, se Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:15) om tillämpning av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), s. 18. Därigenom minskar utrymmet för tveksamheter om huruvida samtycke har lämnats och vad samtycket omfattar.

Det är, såvitt framkommit, nämndens uppfattning att G.L., B.L. och J.L. har samtyckt till vård enligt SoL. Samtyckena till vården har emellertid inte dokumenterats genom att de har skrivit under en vårdplan eller liknande handling. Den journalanteckning som nämnden har hänvisat till i sitt remissvar berör över huvud taget inte J.L:s situation. I J.L:s brors, S.L., journal har däremot den 21 mars 2001 registrerats uppgifter om ett möte den 20 mars 2001. Vid detta möte har antecknats ”H informerar föä kring placeringen av J. Denna kommer att ske 23/3 – – –positiva” J.L:s egen inställning till vård synes enligt anteckningar från den 14 och den 18 mars 2001 ha varit att han motsatte sig vård och placering på ett s.k. HVB-hem.

Den anteckning som har gjorts i S.L:s journal om att föräldrarna var positiva till en placering av J.L. kan inte ges innebörden att de samtyckt till vård enligt SoL. J.L:s inställning som den har kommit till uttryck i hans egen journal talar snarast för att han har motsatt sig såväl vården som placeringen. Det skall dock tilläggas att J.L. sedermera följde med till och stannade på det aktuella hemmet. Det kan därför inte uteslutas att nämnden har haft fog för sin uppfattning att G.L., B.L. och J.L. samtyckte till vård enligt SoL.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det ett oundgängligt krav att det inte råder någon som helst tvekan om vilken vårdform som är aktuell och att alla parter är införstådda med det. Misstag i detta avseende kan innebära att den unge är omhändertagen utan någon laglig grund. Beslut om upphörande av ett omedelbart omhändertagande och av vårdnadshavarnas, i förevarande fall även den unges eget, samtycke till frivillig vård utgör också sådana beslut och uppgifter som skall dokumenteras. Enligt nämnden har en orsak till bristerna i

dokumentationen varit att ”handläggningen skedde vid en tid då datorisering av dokumentationen var i initialskede, med ovana och kunskapsbrister om datasystemet”. Detta skall enligt remissvaret även ha ökat ”risken för sammanblandning av dokumentationen i handläggning där flera barn i samma familj var aktuella hos socialtjänsten”. De brister som har påvisats kan svårligen hänföras endast till ovana vid datasystemet.

Jag har inte underlag för att hävda att det inte förelåg rättsliga förutsättningar för att vårda J.L. med stöd av bestämmelserna i SoL. Däremot kan nämnden inte undgå kritik för den bristande dokumentationen i ärendet. Jag ser särskilt allvarligt på bristen vad avser dokumentationen rörande samtycke till vård enligt SoL.

Delgivning av utredning och kallelse till möte

G.L. och B.L. har, såvitt det får förstås, gjort gällande att de inte i tillräckligt god tid inför behandlingen i nämnden fått del av den utredning som legat till grund för ansökan om att bereda E.L. vård enligt LVU samt att de vid mottagandet av utredningen inte hade underrättats om att prövningen i nämnden var utsatt till påföljande dag.

Av remissvaret framgår att enhetscheferna Karin Aleberg och Karin Hogling träffade G.L. och hennes offentliga biträde vid ett möte den 30 maj 2001 varvid information lämnades om sociala delegationens möte den 7 juni 2001. Den exakta tidpunkten för mötet och den skriftliga sammanställningen av utredningen delgavs dagen före mötet direkt i familjens brevlåda. Nämnden har beklagat att delgivningen lämnades väl sent.

Det är av vikt för den enskilde att få tid att gå igenom utredningen och förbereda sig inför ett möte med nämnden. Jag instämmer här i nämndens bedömning att utredningen i fråga har kommit vårdnadshavarna till del för sent och lämnar saken med detta uttalande.

Övrigt

Vad som i övrigt har förevarit i ärendet föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

En försäkringskassa hade avslagit en kvinnas ansökan om underhållsstöd därför att det inte kunde uteslutas att hon fortfarande bodde tillsammans med sin f.d. make. Fråga bl.a. om socialnämnden utan en egen prövning har kunnat lägga försäkringskassans bedömning till grund för ett beslut om att avslå en ansökan från kvinnan om försörjningsstöd

(Dnr 1477-2003)

M.A.M. separerade hösten 2002 från sin make och hon var därefter ensamstående med tre barn födda 1997, 1999 och 2000. Hon hade ansökt om s.k. underhållsstöd hos försäkringskassan som dock hade avslagit hennes ansökan med motiveringen att det inte kunde uteslutas att hon fortfarande samman-

bodde med sin f.d. make. Hon vände sig i december 2002 till Stadsdelsnämnden Lärjedalen i Göteborgs kommun och ansökte om försörjningsstöd.

I en anmälan till JO den 10 april 2003 anförde M.A.M. klagomål mot stadsdelsnämndens handläggning av hennes ärende om försörjningsstöd. Klagomålen avsåg i huvudsak att stadsdelsnämnden nekade henne försörjningsstöd med motiveringen att försäkringskassan hade avslagit hennes ansökan om underhållsstöd. Detta hade lett till att hon nu befann sig i ett mycket utsatt ekonomiskt läge.

Inledningsvis inhämtades från stadsdelsnämnden en kopia av journalanteckningarna i M.A.M:s ärende. Vidare inhämtades från Länsrätten i Göteborgs län kopior av två beslut den 18 februari 2003 i mål nr 329-03 och 843-03. Av de inhämtade handlingarna framgick i huvudsak följande.

Genom två beslut den 19 december 2002 respektive den 24 januari 2003 avslog stadsdelsnämnden delvis – till ett belopp om 3 519 kr vid vardera tillfället – M.A.M:s ansökningar om försörjningsstöd för januari och februari 2003. Båda besluten motiverades enligt följande.

Om det föreligger behov av underhållsstöd som inte kan tillgodoses av barnens far så ska behovet tillgodoses via försäkringskassan. Då försäkringskassan har avslagit M.A.M:s ansökan om underhållsstöd bedöms det inte skäligt att socialtjänsten skall överpröva försäkringskassans beslut.

M.A.M. överklagade de båda besluten till Länsrätten i Göteborgs län som i de två ovan nämnda besluten gjorde följande likalydande bedömningar.

Stadsdelsnämnden har hänvisat M.A.M. att söka underhållsstöd för att på så sätt bidra till sina barns behov. M.A.M. har sökt underhållsstöd hos försäkringskassan men fått avslag. Behörig myndighet att fatta beslut om underhållsstöd är försäkringskassan. Utgångspunkten för bedömningen av M.A.M:s rätt till bistånd för aktuell period måste således vara att hennes behov inte kan tillgodoses genom underhållsstöd utbetalat från försäkringskassan. Stadsdelsnämnden har därför inte haft fog för att avslå M.A.M:s ansökan på den grunden att hennes behov kunnat tillgodoses genom underhållsstöd utbetalat från försäkringskassan. Att M.A.M. har behov av bistånd bl.a. för kostnader för boende och uppehälle för sina barn har inte ifrågasatts av stadsdelsnämnden. Stadsdelsnämnden har emellertid inte utrett M.A.M:s möjligheter att erhålla hjälp till barnens försörjning från barnens far. Då utredningen således inte är fullständig härvidlag skall målet återförvisas till stadsdelsnämnden för erforderlig utredning.

Länsrätten undanröjde stadsdelsnämndens båda beslut och överlämnade handlingarna till stadsdelsnämnden för erforderlig utredning beträffande M.A.M:s rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen avseende januari respektive februari 2003.

Av journalanteckningarna framgick att stadsdelsnämnden erhöll länsrättsbesluten den 19 februari 2003. Genom två beslut den 3 mars 2003 ”omprövade” nämnden de tidigare besluten om försörjningsstöd för januari och februari 2003. Även denna gång avslogs ansökningarna delvis med belopp om 3 519 kr med följande motivering.

Enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken skall föräldrar svara för underhållet av gemensamma barn efter förmåga. Vidare har f.d. makar med gemensamma barn som sammanbor försörjningsskyldighet gentemot varandra och denna skyldighet går före rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Stadsdelsnämnden anmodades härefter i en remiss att inkomma med utredning och yttrande. Stadsdelsnämnden skulle särskilt beakta vad Länsrätten i Göteborgs län hade anfört i de båda beslut som redogjorts för ovan.

Stadsdelsnämnden, sociala utskottet, avgav som sitt yttrande ett tjänsteutlåtande undertecknat av enhetschefen Jörgen Larzon. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Bakgrund:

Sökanden är en ensamstående kvinna med 3 barn (f. -97, -99 och -00). Hösten -02 separerade sökanden från sin make och har till socialförvaltningen samt försäkringskassan uppgivit att de numera lever åtskilda. Då försäkringskassan erhållit information som gjorde att man inte kunde utesluta att makarna fortfarande var sammanboende, avslog man sökandens begäran om underhållsstöd. Mot bakgrund av detta fattade socialförvaltningen senare beslut om att avslå ansökan om bistånd motsvarande underhållsstöd, med motiveringen att det inte åligger socialtjänsten att ompröva försäkringskassans beslut och därmed överta ansvaret. Detta beslut prövades senare i länsrätten, som undanröjde socialförvaltningens beslut och återvisade detta för erforderlig utredning. Försäkringskassans beslut att dra in underhållsstöd har överklagats och ligger hos länsrätten i Göteborg.

Aktuell situation och bedömning:

Vid omprövning har socialförvaltningen funnit att det primärt är föräldrars uppgift (se föräldrabalken 7 kap. 1 §) att ansvara för barnens försörjning och således åligger det även fadern (se föräldrabalken 7 kap. 2 §) att bistå. Sökanden har icke heller vidtagit någon rättslig åtgärd för att få underhåll av denne och enligt dom i Kammarrätten i Stockholm 240-1997 är detta ett krav för att erhålla kompletterande ekonomiskt bistånd. Ett flertal domar ger stöd för ovan nämnda resonemang. I ett likartat fall har Länsrätten i Göteborg i dom 2951-03 E beslutat att förälders underhållsskyldighet gentemot barn är primär i förhållande till socialtjänstlagen och därför avslagit besväret.

I det aktuella fallet uppger sökanden för övrigt att f.d. maken ej önskat ha kontakt med socialförvaltningen och därmed kan hans möjligheter att bistå familjen inte utredas närmare. Socialförvaltningen har begärt att få in inkomstuppgifter, men några sådana har inte redovisats. Han kan därmed antas vara självförsörjande.

Med anledning av det tidigare nämnda fattade socialförvaltningen 030303 beslut om att delvis avslå ansökan med 3 519:-. Detta beslut samt de efterföljande har inte överklagats och därmed ej heller varit föremål för rättslig prövning.

Socialförvaltningens handläggare har varit mycket måna om att ha tät kontakt med sökanden för att på så sätt kunna få en god bild av familjen och deras behov. I ärendet föreligger icke någon nödsituation och ej heller synes bostaden vara i fara. Extra bistånd har beviljats för matinköp och hyresskuld.

M.A.M. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 30 november 2004 anförde *JO André* följande.

Enligt 2 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453) svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av social-

nämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Kommunens yttersta ansvar får särskild aktualitet bl.a. när en enskild vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om försörjningsstöd efter att ha fått avslag hos någon annan myndighet, t.ex. försäkringskassan, på en ansökan om ekonomisk hjälp i någon form. Den biståndssökande kan ha räknat med denna inkomst och i den uppkomna situationen stå inför uppenbara problem att klara sin försörjning. Många gånger kan naturligtvis de faktiska omständigheter som har legat till grund för den andra myndighetens avslagsbeslut ha betydelse även för sökandens rätt till försörjningsstöd. Det ankommer emellertid i dessa fall på socialtjänsten att, utifrån de särskilda synpunkter som socialtjänsten har att beakta i sin verksamhet, göra en självständig prövning av om förutsättningarna för att bevilja försörjningsstöd enligt ansökan är uppfyllda eller om insatser annars behövs för att undvika en nödsituation.

Stadsdelsnämnden har i detta fall delvis avslagit M.A.M:s ansökningar om försörjningsstöd på den grunden att behovet skulle tillgodoses genom underhållsstöd från försäkringskassan och att det inte ”bedömdes skäligt” att ”överpröva” försäkringskassans avslagsbeslut. Jag instämmer i länsrättens uppfattning att utgångspunkten för stadsdelsnämndens prövning borde ha varit att M.A.M:s behov för den aktuella perioden *inte* kunde tillgodoses genom underhållsstöd. Av det ovan anförda följer också att stadsdelsnämnden inför besluten borde ha gjort en självständig bedömning av M.A.M:s familjeförhållanden och om hon var berättigad till försörjningsstöd enligt sin ansökan eller skulle anses ha möjlighet att ordna sin försörjning på annat sätt.

Vad som i övrigt har kommit fram föranleder inte något uttalande från min sida.

Fråga om socialnämndens skyldighet att kommunicera ett yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL)

(Dnr 1711-2004)

Enligt 11 § LUL skall, när någon är misstänkt för att ha begått brott innan han har fyllt 18 år, yttrande från socialnämnden inhämtas av åklagaren innan han fattar beslut i åtalsfrågan. Yttrande skall inhämtas om den unge har erkänt gärningen eller om det annars finns skälig misstanke att han har begått brottet. Åklagaren behöver emellertid inte inhämta yttrande om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

Ett yttrande enligt denna bestämmelse skall innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en plan för de åtgärder som nämnden avser att vidta, varvid arten, omfattningen och varaktigheterna av åtgärderna skall framgå. Yttrandet skall, om åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och hans levnadsomständigheter i övrigt.

I anledning av att A.S., född 1988, var misstänkt för misshandel begärde 2:a åklagarkammaren i Göteborg den 26 juni 2003 att stadsdelsnämnden Kortedala i Göteborgs kommun skulle avge yttrande enligt 11 § LUL beträffande A.S.

I en anmälan till JO framförde A.S. klagomål mot stadsdelsnämnden angående handläggningen av ärendet rörande det aktuella yttrandet. Han anförde bl.a. följande.

När han och hans föräldrar fick del av socialtjänstens utredning – vilket var först efter att huvudförhandling hade hållits i hovrätten – blev de chockade. Trots att den handläggande socialsekreteraren hade försäkrat att bara vissa delar av utredningen skulle bli offentliga fanns hela utredningen tillgänglig för allmänheten. Vem som helst kan få tillgång till en sekretessbelagd utredning som finns tillgänglig i domstolens akt och som är en offentlig handling. Han fick inte heller någon chans att bemöta socialsekreterarens slutsatser och värderingar trots att dessa skulle utgöra underlag för domstolarna. Utredningen innehöll faktiska felaktigheter och en bedömning rörande ifrågavarande gärning som kan ha skadat hans sak under förundersökningen och den fortsatta rättsliga processen. Utredningens första blad innehöll dessutom person- och adressuppgifter beträffande hans föräldrar.

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från 1:e socialsekreteraren Per-Erik Frennberg, stadsdelsförvaltningen Kortedala. JO tog också del av yttrandet rörande A.S.

Därefter anmodades stadsdelsnämnden att inkomma med yttrande såvitt avsåg frågan om kommunicering av yttrandet. Nämnden skulle därvid generellt redogöra för sina rutiner vad gällde kommunicering av aktuell typ av yttrande. I sitt remissvar anförde stadsdelsnämnden (sociala utskottet) följande.

Kommunicering av aktuell typ av yttrande

Göteborgs stad Kortedala Individ & Familj har följande kommunicering vad gäller yttrande enligt § 11 lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Enligt våra tidigare rutiner har socialtjänsten enbart kommunicerat vårdplanen med den det berör och dennes ev. vårdnadshavare. Kommunikationen och samtycke rörande vårdplanen har skett med föräldrar 030710.

– – –

Vi har nu ändrat våra rutiner med kommunicering vad gäller yttrande i enlighet med SOL 11 kap. § 8, tredje stycket. Dvs. att vi fortsättningsvis kommer att kommunicera yttrandet i sin helhet med den enskilde och vårdnadshavare.

– – –

Kommentarer

Vi vill också kommentera A.S:s frågor. När det gäller sekretess är det domstolen i detta fall tingsrätten som får besluta om sekretess i ärendet.

Yttrandet som socialtjänsten skriver till tingsrätten grundar sig på samtal med den enskilde och vårdnadshavare. Yttrande ska dessutom innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i

övrigt, enligt § 11 LUL, om nämnden finner det nödvändigt eller om åklagaren begär det. Nämnden fann det nödvändigt i detta fall.

I brevet hänvisas också till brott mot sekretesslagen 7 kap § 11, den paragrafen handlar om personalsociala frågor och inte socialtjänstens verksamhet. Det föreligger inte sekretess mellan myndigheter när domstolen begär yttrande enligt LUL.

Det är också enligt rutin som vårdnadshavarnas namnuppgifter finns på yttrandet när det handlar om icke myndiga personer.

A.S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 12 april 2005 anförde *JO André* följande.

Kommunicering av uppgifter som ligger till grund för yttranden enligt 11 § LUL

Som framgår av det ovan anförda följer av 11 § LUL att, med vissa undantag, yttrande i fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han har fyllt 18 år skall – om den unge har erkänt gärningen eller om det annars finns skälig misstanke att han har begått brottet – inhämtas från socialnämnden av åklagaren innan han fattar beslut i åtalsfrågan.

Enligt 12 § LUL skall åklagaren i sin begäran om yttrande ange inom vilken tid yttrandet skall lämnas och, om det är lämpligt, ge socialnämnden anvisningar för hur yttrandet kan begränsas. Om nämnden inte kan lämna sitt yttrande inom den föreskrivna tiden, får åklagaren medge att yttrandet lämnas senare. När åtalsunderlåtelse meddelas kan yttrandet, om det är nödvändigt för att hålla den tidsfrist som åklagaren har bestämt, lämnas muntligen vid delgivning av beslutet (jfr 18 § LUL).

I 17 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild inte, utom i vissa undantagsfall, får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Av 11 kap. 8 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att denna regel skall tillämpas i ärenden hos socialnämnd som avser myndighetsutövning mot någon enskild. I tredje stycket samma bestämmelse stadgas att regeln skall gälla också när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna.

Socialnämnden är skyldig att på begäran av åklagare avge yttrande enligt 11 § LUL. Yttrandet utgör underlag för den myndighetsutövning som åklagaren utövar mot den enskilde i åtalsfrågan. Detta innebär att när uppgifter har tillförts ärendet genom någon annan än den unge skall nämnden som huvudregel kommunicera dessa innan yttrandet lämnas till åklagaren. Kommunikationsskyldigheten gäller i förhållande till part. I dessa ärenden hos nämnden torde endast den unge vara att anse som part. Utifrån de aktuella bestämmelserna är det således obligatoriskt att kommunicera uppgifterna med den unge. Det får dock anses ligga i sakens natur att kommunikation bör ske även med vårdnadshavarna.

När det gäller ärendet rörande A.S. synes förvaltningen endast ha inhämtat uppgifter från A.S. själv och hans mor. Uppgiftslämnandet har, såvitt framkommit, skett vid ett möte där båda har varit närvarande. Det kan under dessa förhållanden inte anses ha förelegat någon skyldighet att kommunicera de uppgifter som modern lämnade innan yttrandet skickades till åklagare. Med hänsyn till den betydelse yttrandet kan komma att få såväl hos åklagare som vid eventuell domstolsprövning talar likväl starka skäl för att kommunikation bör ske också i fall som det förevarande.

Det har framkommit att nämnden inte har hanterat kommunikationsfrågan i enlighet med vad jag har uttalat. Mot bakgrund av vad nämnden har anfört om att rutinerna för kommunikation har ändrats anser jag mig emellertid kunna lämna saken med gjorda uttalanden.

Avslutningsvis i denna del bör, för fullständighetens skull, noteras att det på grund av tidsbrist inte alltid är möjligt att kommunicera de uppgifter som ligger till grund för yttrandet innan detta skickas till åklagaren (jfr 17 § första stycket 4 förvaltningslagen). I sådana fall bör emellertid yttrandet skickas till den unge och dennes vårdnadshavare samtidigt som det lämnas till åklagaren.

Övrigt

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

Fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnavårdsutredning till en s.k. privat konsult

(Dnr 2788-2003)

I en anmälan till JO framförde E.C. klagomål mot Socialnämnden i Värnamo kommun angående handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende rörande E.C:s dotter M.S. (JO:s dnr 4133-2002).

JO rekvirerade socialförvaltningens personakt rörande M.S.

Vad E.C. hade anfört i sin anmälan till JO föranledde inte JO att fortsätta utredningen (JO:s beslut den 19 maj 2003).

Vid granskningen av M.S:s akt framkom att socialnämnden för utförandet av en barnavårdsutredning under våren 2003 hade anlitat utredare som inte var anställda vid nämndens förvaltning. Såvitt framgick av de inlånade journalhandlingarna fanns det inte någon löpande dokumentation rörande de kontakter som utredarna tagit under utredningen, vad som kommit fram vid dessa kontakter eller utredarnas åtgärder och överväganden i övrigt.

JO beslöt på eget initiativ att inhämta yttrande från Socialnämnden i Värnamo kommun angående frågan om kravet på dokumentation enligt socialtjänstlagen (2001:453) var uppfyllt.

Medborgarnämnden i Värnamo kommun överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av socialchefen Iréne Kastanius och sektionschefen Ann Andreen. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

Aktuell fråga

Socialnämnden i Värnamo, sedan 030401 benämnd medborgarnämnden, anmodas i remiss från JO daterad 030703 att inkomma med yttrande gällande M.S:s ärende.

/– – – /

Bakgrund

021211 beslutade Sociala utskottet i Värnamo att en utredning skulle inledas gällande M.S:s hemförhållanden sedan flickans pappa tagit kontakt med socialnämndens ordförande och uttryckt oro för dottern. Sociala utskottet beslutade samtidigt att extern utredare skulle anlitas för uppdraget. Via bemanningsföretaget Office Support kunde två utredare rekryteras. Detta var det första och hittills enda tillfället som socialförvaltningen i Värnamo anlitat ett bemanningsföretag för att få hjälp med att genomföra en barnutredning. Avtal skrevs och en överenskommelse gjordes om att utredarna skulle skriva utredningen samt kontinuerliga journalhandlingar på diskett och att dessa efter uppdragets slutförande skulle lämnas till sektionschefen på barn- och ungdomsgruppen. Under utredningstiden hade utredarna kontinuerlig kontakt med sektionschefen för information kring hur utredningsarbetet fortskred samt diskussion kring olika frågeställningar.

Efter det att utredningen var färdig lämnades den till sektionschefen som originalhandling i pappersform. Överenskommelsen var att utredarna i direkt anslutning till detta skulle skicka disketterna till sektionschefen. Detta dröjde dock något varför journalanteckningarna ej fanns inlagda i förvaltningens IFO-program i samband med att JO begärde att få ut akten för granskning. Av denna anledning kom dessa handlingar ej med när övrigt aktmaterial tillsändes JO.

Bedömning

Undertecknades bedömning är att kravet på dokumentation enligt socialtjänstlagen är uppfyllt genom de rutiner vi haft i det aktuella ärendet. Löpande dokumentation finns rörande de kontakter utredarna tagit, vad som framkommit vid dessa kontakter samt utredarnas överväganden och åtgärder i övrigt. Det som har brustit är att det i ärendeakten tydligt borde ha framgått att journalföring under utredningstiden skett via diskett och var denna fanns att tillgå. Om det åter skulle uppstå en situation då man anser att det gagnar ett ärende att anlita en extern utredare kommer det tydligt att framgå av akten var den löpande dokumentationen finns att tillgå. Noteras bör dock att ambitionen är att den ordinarie personalstyrkan ska ha den dimension som behövs för att klara av sektionens alla barnutredningar. I detta syfte beslutade medborgarnämnden 030813 att inrätta ytterligare en socialsekreterartjänst på barn- och ungdomsgruppen.

JO hade tillgång till de avtal som träffades mellan Värnamo kommun och de privata utredarna angående utredningsuppdraget. JO rekvirerade även de journalanteckningar som utredarna förde på diskett. Journalanteckningarna föranledde JO att inhämta kompletterande upplysningar av förste socialsekreteraren Solweig Benemark vid socialförvaltningen i Värnamo kommun.

I ett beslut den 8 november 2004 anförde *JO André* följande.

En socialnämnd skall enligt 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan

eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Socialnämnden kan under vissa förutsättningar använda sig av andra personer än tjänstemän vid nämndens förvaltning för att utföra en utredning. Nämnden har möjlighet att anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till myndigheten på ett sådant sätt att de kan anses delta i dess verksamhet. En sådan uppdragstagare förutsätts stå under myndighetens arbetsledning och utföra arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd. Detta får till följd att grundläggande regler – däribland tryckfrihetsförordningens, sekretesslagens (1980:100), förvaltningslagens (1986:223) och socialtjänstlagens bestämmelser – gäller för uppdragstagarens arbete. Denne står även under min tillsyn i den del han utför arbete åt socialnämnden (se JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250 f.).

Av de avtal som upprättades mellan Värnamo kommun å ena sidan och Office Support och utredarna å den andra sidan framgår att kommunen uppdrog åt utredarna ”att utföra arbete som socialsekreterare för individ- och familjeomsorg i Värnamo kommun”. Uppdraget innefattade utförandet av en barnavårdsutredning. Av avtalen framgick bl.a. att utredarna var att betrakta som uppdragstagare och att de vid utövandet av uppdraget var skyldiga att följa den lagstiftning som gällde för respektive arbetsuppgift.

De externa utredarna har således haft att vid utförandet av sitt uppdrag följa de bestämmelser som styr verksamheten, och förvaltningen har haft ett ansvar för att se till att de gjorde detta.

I 15 § förvaltningslagen finns en bestämmelse om myndigheters skyldighet att dokumentera uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. För socialtjänstens del finns dessutom särskilda regler om dokumentation. I 11 kap. 1 § andra stycket SoL anges att vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt. Av 11 kap. 5 § socialtjänstlagen framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Enligt vad JO vid flera tillfällen har uttalat räcker det inte med att de uppgifter som inhämtats under en utredning sammanställs när utredningen är slutförd. Det åligger utredaren att kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse. Anteckningar skall föras löpande och lämpligen i form av s.k. journalanteckningar. Detta utgör inte hinder mot att utredaren vid olika kontakter i ärendet gör anteckningar på lösa lappar till stöd för minnet. Uppgifterna skall dock utan dröjsmål tillföras akten. Dokumentationen skall föras så att det är möjligt att vid varje tidpunkt utläsa vad som har kommit fram.

Journalanteckningarna utgör allmänna handlingar (se 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen). Till begreppet allmän handling är kopplat viktiga rättsverkningar, som avser allmänhetens insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet. En sådan handling kan därför inte utan vidare ändras. Av detta följer att nämnden måste ha ett journalföringssystem som inte tillåter att uppgifter kan ändras i efterhand. En annan sak är att felaktiga uppgifter självfallet

får rättas. Den felaktiga uppgiften skall dock vara fullt läsbar även efter rättelsen.

När jag gick igenom de journalanteckningar som hade lånats in från förvaltningen i det tidigare ärendet fanns det inte några löpande journalanteckningar rörande själva utredningsarbetet. Detta föranledde mig att undersöka om bestämmelserna om dokumentation hade åsidosatts. Enligt nämndens remissvar har utredarna dock fört löpande journalanteckningar och enligt nämndens bedömning har dokumentationskravet uppfyllts.

Det är självfallet en brist att det inte av akten framgick att det fanns handlingar som hörde till ärendet utöver de som rent faktiskt förvarades i akten hos förvaltningen. Att handlingarna inte ens gavs in till JO med anledning av att jag önskade ta del av personakten rörande M.S., visar på påtagliga brister i hanteringen av akten. Enligt remissvaret är det aktuella ärendet det första i vilket förvaltningen har anlitat utomstående utredare och mot den bakgrunden finns det skäl anta att det inträffade utgör ett rent misstag. Jag lämnar därför frågan.

Enligt remissvaret har de externa utredarnas anteckningar förts på diskett. När jag hemställde att få ta del av dem erhöll jag en utskrift av vilken framgick att anteckningarna hade förts in i kronologisk ordning i det vanliga journalföringssystemet. De externa utredarnas anteckningar hade blandats med de anteckningar som tidigare förts i systemet av tjänstemännen vid nämndens förvaltning. Av utskriften framgick dock inte att de externa utredarnas journalanteckningar hade förts in i efterhand. Vidare har anteckningarna inte kunnat få sin slutliga, dvs. inte justerbara, form i samband med att de har ”skrivits in på disketten”, utan detta har skett först i samband med att anteckningarna har överförts till förvaltningens journalföringssystem. I det tidigare skedet torde anteckningarna närmast vara att beteckna som minnesanteckningar. Journalanteckningar skall, som tidigare redovisats, föras löpande och även löpande tillföras akten. Eftersom det torde ha varit möjligt att göra tillägg och ändringar i anteckningarna fram till dess att de fördes in i förvaltningens journalföringssystem kan det ifrågasättas om skyldigheten enligt 11 kap. 5 § SoL har varit uppfylld.

För det fall förvaltningen i framtiden kommer att anlita utomstående utredare bör rutinerna för journalföring ses över.

Fråga om de intagna vid ett kommunalt behandlingshem hade utsatts för otillåten s.k. kollektiv bestraffning genom att hemmet hade ställt in bl.a. vissa helgaktiviteter

(Dnr 5091-2003)

T.M. vid Svenska Brukarföreningen anförde i en anmälan till JO klagomål avseende förhållandena vid Östagårdens behandlingshem i Tärnsjö, för vilket Stockholms kommun är huvudman. T.M. gjorde gällande att det hade förekommit s.k. kollektiv bestraffning vid behandlingshemmet. I en till anmälan fogad skrivelse från klienter vid behandlingshemmet anfördes bl.a. följande. En mobiltelefon hade den 5 december 2003 försvunnit från ett personalkontor

på behandlingshemmet. Klienterna informerades om att alla helgaktiviteter och ”inköpsresor” skulle ställas in om inte telefonen återlämnades. Eftersom ingen erkände och telefonen inte kom fram genomfördes den kollektiva bestraffningen.

Anmälan remitterades till Socialtjänstnämnden i Stockholms kommun för utredning och yttrande. Socialtjänstnämnden avgav som sitt yttrande en tjänsteskrivelse från socialtjänstförvaltningens kansliavdelning. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Sammanfattning

Förvaltningen bedömer att händelsen med den försvunna jourtelefonen den 5 december vilken gav anledning till anmälan till JO, ledde till en situation där flera klienter kände sig kränkta. Bakgrunden till detta var en oro på institutionen där personalen hade svårigheter att skapa ett gynnsamt behandlingsklimat. Situationen har nu förbättrats. För att långsiktigt uppnå stabilitet på institutionen inriktas åtgärderna på att göra en översyn av personalschema, förstärka bemanningen, utbildningsinsatser för personalen och förändringar i verksamhetsprogrammet.

Bakgrund

Riksdagens ombudsmän – JO har till socialtjänstnämnden för yttrande överlämnat anmälan från T.M., Svenska Brukarföreningen. Anmälan gäller personalgruppen på Östagårdens behandlingshem och deras agerande den 5 december 2003.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen i samarbete med HVB Vuxna och Östagårdens behandlingshem.

Anmälan i sammanfattning

T.M. uppger att Svenska Brukarföreningen haft kännedom om att det under längre tid funnits problem på Östagårdens behandlingshem. Då de fått ett konkret exempel på kollektiv bestraffning från patienter på Östagården anmäldes händelsen till Riksdagens ombudsmän – JO.

Patienterna beskriver händelsen den 5 december 2003 på följande sätt. En mobiltelefon, s.k. jourtelefon, upptäcktes saknad från det olåsta personalkontoret. Strax efter informerades klienterna om att alla helgaktiviteter och inköpsresor skulle inställas om inte telefonen återlämnades. Då telefonen inte återlämnades genomförde personalen den kollektiva bestraffningen.

Östagårdens behandlingshem

Östagården är belägen i Tärnsjö i nordvästra Uppland, 15 mil från Stockholm. Målgruppen är alkohol- och narkotikamissbrukare. Man tar emot män, kvinnor och par. Det finns 15 platser på institutionen. Målsättningen är att i en drogfri miljö göra klienten medveten om sina resurser till förändring. Vistelsen på Östagården ska ge möjlighet till känslomässig utveckling och skapa förutsättningar för klienten att hantera sin verksamhet utan droger.

Behandlingen består av samtalsgrupper, miljöterapeutiskt arbete och friskvård. Det finns ingen nattbemanning på Östagården. Klienterna har jour med en anställd som bakjour.

Händelsen den 5 december 2003

Klienter och personal är samstämmiga i sin beskrivning av vad som hände den 5 december 2003. Den mobila jourtelefonen försvann på förmiddagen från kontoret. Den personal som upptäckte att telefonen var borta blev upprörd och arg, samlade ihop klienterna i huvudbyggnaden och krävde att telefonen skulle återlämnas. I annat fall skulle alla aktiviteter utanför Östagården ställas in.

Jourtelefonen används av den som har kvälls- och nattjour samt medföljer alltid vid gemensamma externa utflykter. Östagårdens ordinarie telefon är kopplad till denna och syftet är att alltid kunna nås.

Den starka reaktionen på den försvunna mobiltelefonen uppger personalen bero på att det en tid varit oroligt på Östagården. Det fanns misstankar om att klienter använde droger och om att katter utsatts för djurplågeri av klienter. En klient hade även snattat i det närbelägna samhället vilket väckt stor uppståndelse där. Det fanns flera nyinskrivna klienter på institutionen och det var olyckligt för dem att behandlingsvistelsen inleddes med denna oro.

Personalens bedömning var att det var angeläget att stanna upp och försöka skapa ro på institutionen. I den upprörda situationen uttrycktes detta som en kollektiv bestraffning och syftet med att stanna hemma blev otydligt.

Förvaltningens synpunkter

Händelsen med den försvunna mobiltelefonen den 5 december 2003 ledde enligt både klienter och personal till att en inköpsresa ställdes in. Den uppfattades av klienterna som en kollektiv bestraffning. Personalen bekräftar att det fanns fog för denna uppfattning även om syftet var att lugna ner det oroliga läget på institutionen.

I samband med denna händelse fick man också bekräftat att två klienter infört droger och använt dessa på institutionen. Dessa två klienter skrevs ut den 5 och 7 december 2003.

Östagården befinner sig sedan början av hösten 2003 i ett utvecklingsskede. En dialog och ett arbete pågår mellan ledningen för HVB Vuxna och institutionschefen för att omformulera Östagårdens program utifrån klientgruppen och den relativt nyanställda personalen. Detta har bland annat lett fram till att ytterligare en person ska anställas på Östagården.

En annan påbörjad åtgärd är att personalgruppen deltar i en utbildning om motivationsarbetets grunder, det professionella arbetssättet, problemförklaringar och det specifika med att arbeta på institution.

Personalen som tjänstgjorde den 5 december har tagit upp händelsen med klientgruppen och lämnat en ursäkt till de som känt sig kränkta vid detta tillfälle. Detta har lett till fortsatt dialog mellan klienter och personal om hur verksamheten ska bedrivas på institutionen.

Sammantaget bedömer förvaltningen att händelsen med den försvunna jourtelefonen den 5 december ledde till en situation där flera klienter kände sig kränkta. Bakgrunden till detta var en oro på institutionen där personalen hade svårigheter att skapa ett gynnsamt behandlingsklimat. Situationen har nu förbättrats. För att långsiktigt uppnå stabilitet på institutionen inriktas åtgärderna på att göra en översyn av personalschema, förstärka bemanningen, utbildningsinsatser för personalen och förändringar i verksamhetsprogrammet.

T.M. gavs tillfälle att yttra sig över remissyttrandet men hördes inte av.

I ett beslut den 25 oktober 2004 anförde *JO André* följande.

En huvudprincip i den svenska rättsordningen är att en person är ansvarig endast för de handlingar som han själv företar. Ett undantag härifrån är att en

person kan bli ansvarig för handlingar som företas av någon som står under hans tillsyn eller ansvar enligt särskilda bestämmelser härom. Kollektiva bestraffningar eller kollektiva disciplinära påföljder godtas inte av rättsordningen. Denna princip gäller vid behandlingshemmen lika väl som i samhället i övrigt.

Såvitt utredningen visar fick incidenten med den försvunna mobiltelefonen till följd att alla planerade aktiviteter utanför behandlingshemmet ställdes in tills vidare. Syftet med åtgärden var enligt remissvaret att ”lugna ner det oroliga läget” på institutionen.

Jag kan ha förståelse för om personalen bedömde att förhållandena på behandlingshemmet hade trappats upp på ett sådant sätt att det fanns ett behov av att ”stanna upp” och snabbt försöka skapa ett mer gynnsamt behandlingsklimat. Jag anser mig inte kunna ha några synpunkter på om det därvid är en adekvat åtgärd att ställa in alla planerade aktiviteter utanför hemmet tills vidare eller om något annat handlingssätt borde väljas. Rent principiellt bör emellertid en sådan åtgärd kunna anses ligga inom ramen för det acceptabla om den bedöms som nödvändig från ren behandlingssynpunkt eller av ordnings- eller säkerhetsskäl.

Vid mötet med klienterna den 5 december 2003, och uppenbarligen även under tiden närmast därefter, presenterades dock åtgärden som vidtagen enbart för att försöka förmå den eller de som hade tagit mobiltelefonen att lämna tillbaka den. Detta innebar att flera klienter kände sig kränkta. De uppfattade att informationen om inställda aktiviteter utgjorde ett hot om kollektiv bestraffning vilket sedan kom att konkretiseras i varje fall genom att en ”inköpsresa” ställdes in. Jag anser att klienterna, mot bakgrund av hur saken lades fram för dem, hade fog för sin uppfattning. Det sätt som behandlingshemmets personal hanterade den uppkomna situationen på var därför enligt min mening inte godtagbart.

Det inträffade visar på vikten av att personalen i svårbedömda situationer som den nu aktuella förmår att vara klar över i vilket syfte som olika åtgärder vidtas och även är mycket tydlig i sin information till klienterna om detta. Jag noterar med tillfredsställelse att socialtjänstnämnden har vidtagit flera åtgärder för att förbättra situationen på behandlingshemmet och därvid bl.a. har initierat utbildningsinsatser för berörd personal.

En man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit

(Dnr 2882-2003)

I en anmälan, som inkom till JO den 3 juli 2003, framförde S.K. och W.K. klagomål mot Eskilstuna kommun. Klagomålen avsåg underlåtenhet att efterforska och underrätta anhöriga om ett inträffat dödsfall samt underlåtenhet att följa upp ett ärende rörande dödsboanmälan.

S.K. och W.K. anförde följande. I samband med begravningen av deras mor år 2003 informerades de om att deras far, S.M.K., hade avlidit den 30

oktober 2001. Fadern avled på en av kommunens vårdavdelningar. Efter kontakter med Skatteverket framkom att det inte hade upprättats någon dödsboanmälan eller bouppteckning. I kommunens uppdrag till Fonus att anordna begravningen av fadern ingick att upprätta en dödsboanmälan. Det gjordes ingen uppföljning av ”beställningen” av dödsboanmälan. Efter flera kontakter gjorde vuxenförvaltningen den 27 juni 2003 en dödsboanmälan. Ingen kan svara på vart faderns bohag tog vägen.

När det gäller hur socialtjänsten i Eskilstuna kommun är organiserad inhämtades att det ålåg vuxennämnden att underrätta anhöriga om ett inträffat dödsfall och dåvarande socialnämnden att göra dödsboanmälan. Den 1 oktober 2003 sammanlades socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden till arbetsmarknads- och integrationsnämnden. Den nya nämnden antog fr.o.m. den 1 januari 2004 namnet arbetsmarknads- och familjenämnden.

Inledningsvis inhämtades handlingar rörande S.M.K. för tiden september 2001 och framåt från vuxenförvaltningen, arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen. Från vuxenförvaltningen begärdes särskilt journalanteckningarna från det särskilda boendet.

Därefter anmodades vuxennämnden och dåvarande socialnämnden att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade anförts i anmälan till den del det föll under respektive nämnds ansvarsområde.

Vuxennämnden avgav som sitt svar ett av områdeschefen Richard Karlsson upprättat tjänsteyttrande. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

/– – –/

Vid genomgång av anmälan har vuxennämnden funnit att den del som avser skyldigheten att underrätta anhörig om dödsfall ligger inom vuxennämndens ansvar.

Vid den interna granskningen har vi gått igenom dokumentation i ärendet samt kontaktat berörda sjuksköterskor och biståndshandläggare. Då framkommer följande i vår handläggning av ärendet.

Rutiner för underrättelse om dödsfall finns. I dessa framgår dock inte vilka skyldigheter nämnden har att underrätta anhöriga om dödsfallet när en vårdtagare som i detta fall så uttryckligt sagt ifrån all kontakt med anhöriga. Rutinerna har därmed inte kunnat ge vägledning i detta ärende.

Enligt förvaltningens interna utredning har handläggare fått uppgift om att anhörig med samma efternamn som den avlidne finns. Denna uppgift har dock inte nått de som har till uppgift att underrätta anhöriga om dödsfall.

De som har till uppgift att underrätta anhöriga har inte heller funnit anledning att göra egna efterforskningar om anhöriga på grund av den avlidnes uttryckliga önskan om att inte ha någon kontakt med anhöriga.

I vår kommun hanteras dödsboanmälan av socialnämnden och med anledning av att patologen hörde av sig till Lotsen ca en månad efter dödsfallet kontaktades socialförvaltningen av vuxenförvaltningens biståndshandläggare för vidare handläggning av ärendet.

Bristerna i detta ärendes handläggning föranleder att vuxennämnden nu ser över gällande rutiner för underrättelse om dödsfall så att inga oklarheter om skyldigheter och ansvar råder i framtiden oavsett ärendets karaktär.

Den dåvarande arbetsmarknads- och integrationsnämnden avgav som remissvar en av enhetschefen Ulf Eriksson utförd utredning. I utredningen anfördes i huvudsak följande.

Anmälan gäller anmälarnas fars dödsfall, samt handläggning och omständigheterna kring dödsboanmälan och begravning. Fadern avled enligt uppgift från anmälarna på kommunens vårdavdelning Lotsen 2001-10-30 och kroppen överfördes därifrån till bårhuset. Ansvaret för rutiner i samband med dödsfall vid Lotsen ansvarar vuxennämnden för varför detta inte kommenteras i detta yttrande.

Enligt den ansvarsfördelning mellan Eskilstuna kommuns nämnder som gällde vid tidpunkten för aktuell händelse ansvarade dåvarande socialnämnden bl.a. för dödsboförvaltning enligt 18 kap. 2 § ärvdabalken när det inte finns någon som tar hand om dödsboet och dödsboanmälan enligt 20 kap. 8 a § ärvdabalken. Kommunens ansvar enligt 5 kap. 2 § begravningslagen då den avlidne inte efterlämnar någon som ordnar med gravsättningen låg vid denna tidpunkt på dåvarande arbetsmarknadsnämnden.

Rutinerna för dödsboanmälan vid den aktuella tidpunkten var att det sköttes av respektive distrikt inom socialförvaltningen. Distriktet fick en anmälan antingen från anhöriga, från äldreomsorgsverksamheten, från hälso- och sjukvården eller annorledes. Efter detta beställdes själva arbetet med uppgiftsinhämtning m.m. av en av begravningsbyråerna på orten. Beställningen bevakades så att man hade koll på om en dödsboanmälan tog onormalt lång tid. När begravningsbyrån färdigställt uppgifterna fick distriktet tillbaka dödsboanmälan för undertecknande av behörig tjänsteman som sedan skickade dödsboanmälan till tingsrätten (numera skattemyndigheten).

I nu aktuellt ärende saknas dokumentation över hur och när dåvarande socialförvaltningen fick reda på att det fanns en avliden som det var aktuellt att göra en dödsboanmälan på. Däremot finns en kopia på rekvisition till Fonus begravningsbyrå som undertecknades av utredaren 011219 på distrikt Nordost. Denna beställning förnekar Fonus att de har fått. Vid årsskiftet 2001/2002 övergick ansvaret för dödsboanmälan till dåvarande socialförvaltningens vuxenenhet. Det kan bero på denna organisatoriska förändring att någon uppföljning på att distrikt Nordost ej erhållit någon dödsboanmälan från Fonus ej gjorts. Utredaren blir 020103 uppringd av personal från Mälarsjukhuset som menar att den avlidne ej kunde ligga på bårhuset längre utan måste begravas. Utredaren tog kontakt med arbetsmarknadsförvaltningen som sedan beställde av Fonus att ombesörja en begravning, då ingen efterfrågade den avlidne.

När det gäller dödsboförvaltningen så fick bitr. enhetschef på socialförvaltningens vuxenenhet Mats Ola Jansson den 28 maj 2002 reda på att lägenheten där K. bott inte var uppsagd, samt att ingen varit där för att teckna boet och se till att det blev tömt.

Den 29 maj 2002 fick assistent Siv Andersson uppdraget av Mats Ola Jansson att tillsammans med honom åka till adressen. Där gick man igenom tillhörigheter, packade lite saker i en kartong för att spara. Uppdrag gick till kooperativet Talko att packa den avlidnes tillhörigheter. Dessa magasinerades några månader för att sedan forslas bort.

I maj eller i början av juni 2003 kom en son till den avlidne på besök till Siv Andersson. Tre söner fanns i livet till den avlidne men hade inte fått reda på sin fars bortgång. Detta förmedlades dem när deras mor hade avlidit. Vid mötet med Siv Andersson överlämnades en del av den avlidnes tillhörigheter som hade sparats i en kartong.

En dödsboanmälan är sedermera gjord först i juni 2003.

Det pågår en översyn av gällande rutiner beträffande kommunens ansvar i samband med dödsfall varvid bristerna i detta ärende kommer att beaktas.

S.K. och W.K. yttrade sig över remissvaren. Till yttrandet fogades registerutdrag m.m.

Vuxennämnden ingav som komplettering till sitt remissvar ”Riktlinjer för underrättelse om dödsfall” som hade fastställts den 22 januari 2004.

Kompletterande upplysningar inhämtades från Ing-Marie Johansson, medicinskt ansvarig sjuksköterska i Eskilstuna kommun.

I ett beslut den 4 maj 2005 anförde *JO André* följande.

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453), SoL, i kraft. I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande. Jag har emellertid valt att här hänvisa till den nya socialtjänstlagen, som – i de avseenden som nu behandlas – inte har inneburit någon ändring i sakligt hänseende.

Underrättelse till anhöriga

S.M.K. hade beviljats bistånd till ett boende på Lotsen, ett hem för korttidsboende, dit han överfördes från Mälarsjukhuset den 6 september 2001. Upplysningarna från Ing-Marie Johansson ger vid handen att det är ett sådant boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket SoL (förutvarande 20 § socialtjänstlagen [1980:620]). Varje kommun skall – enligt 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL – erbjuda en god hälso- och sjukvård bl.a. åt dem som bor i en sådan boendeform.

I 1 § HSL stadgas följande.

Med hälso- och sjukvård avses i denna lag åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna.

Bestämmelsen i 1 § första stycket HSL om att omhändertagande av avlidna hör till hälso- och sjukvårdens ansvar tillkom genom en ändring av HSL som trädde i kraft den 1 juli 1992. I förarbetena (prop. 1991/92:152 s. 12) konstaterades att de åtgärder som skall vidtas i anslutning till en människas död är ett naturligt led i hälso- och sjukvårdsverksamheten och att omhändertagandet av de avlidna i praktiken regelmässigt utgör en integrerad del av den offentliga hälso- och sjukvården. Utvidgningen av hälso- och sjukvårdsbegreppet är generell och det görs således inte någon skillnad på om ett dödsfall sker på eller utanför en sjukvårdsinrättning.

Enligt 29 § första stycket HSL skall det inom hälso- och sjukvården finnas någon som svarar för verksamheten (verksamhetschef). Verksamhetschefen skall, enligt 2 § 1 förordningen (1996:933) om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården, ansvara för att någon närstående omedelbart underrättas när en patient avlider.

S.M.K. avled på ett sådant kommunalt boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket SoL. Därigenom har ytterst verksamhetschefen för hälso- och sjukvården, för vilken vuxennämnden i sin tur svarar, varit ansvarig för att någon anhörig till S.M.K. underrättades om dödsfallet. Någon underrättelse kom inte att ske. Ett skäl därtill har uppgivits vara att S.M.K. hade förklarat att han motsatte sig kontakt med de anhöriga. Det är en önskan som personalen har haft att respektera. S.M.K:s vilja i det hänseendet har emellertid inte inverkat på skyldigheten att underrätta de anhöriga om dödsfallet. Med hänsyn till att bristerna i ärendets handläggning har föranlett vuxennämnden att se över och

ändra rutinerna för underrättelse om dödsfall nöjer jag mig den kritik som ligger i det anförda.

Dödsboförvaltning m.m.

I 18 kap. 2 § ärvdabalken (ÄB) regleras vården av den dödes egendom tills denna kommer under förvaltning av samtliga delägare såsom sägs i 1 § eller blir föremål för särskild förvaltning enligt 19 kap. ÄB. Stadgandet lyder som följer.

Till dess att egendomen har tagits om hand av samtliga dödsbodelägare eller av den som i annat fall har att förvalta boet, skall egendomen, om den ej står under vård av förmyndare, syssloman eller annan, vårdas av delägare som sammanbodde med den avlidna eller annars kan ta hand om egendomen. Den som har tagit hand om egendomen skall genast underrätta övriga delägare om dödsfallet och, om det behövs god man för någon delägare, göra anmälan hos överförmyndaren enligt 11 kap. föräldrabalken. Vad som har sagts om delägare gäller också efterlevande make som inte är delägare.

Finns det inte någon som sålunda tar hand om den dödes egendom, skall medlem av hushållet som den döde tillhörde, hyresvärd eller annan som är närmast till det ta hand om egendomen samt tillkalla delägare eller anmäla dödsfallet till socialnämnden. Då anmälan skett eller förhållandet på annat sätt blir känt, skall socialnämnden, om det behövs, göra vad som enligt första stycket åligger delägare. För kostnaderna med anledning av detta har kommunen rätt till ersättning av boet.

I 20 kap. 8 a § första och andra styckena ÄB stadgas följande.

Räcker den dödes tillgångar eller, när han efterlämnar make, tillgångarna jämte hans andel i makens giftorättsgods inte till annat än begravningskostnader och andra utgifter med anledning av dödsfallet och omfattar tillgångarna inte fast egendom eller tomträtt, behöver bouppteckning inte förrättas, om dödsboanmälan görs till Skatteverket av socialnämnden.

Dödsboanmälan skall vara skriftlig och innehålla den dödes fullständiga namn (– – –) samt intyg, utvisande att beträffande tillgångarna föreligger fall som avses i första stycket. I anmälan skall även dödsbodelägares namn och bostadsadresser anges, om uppgifterna kan inhämtas utan avsevärd tidsutdräkt. Dödsboanmälan bör göras inom två månader efter dödsfallet. Den skall förvaras hos skattemyndigheten.

Det ankommer således i första hand på delägarna i dödsboet att ta hand om den avlidnes egendom och ombesörja bouppteckning. Undantag från skyldigheten att förrätta bouppteckning inträder om en dödsboanmälan sker. Nämndens ansvar för såväl boets förvaltning som upprättande och ingivande av dödsboanmälan aktualiseras således endast under vissa i ÄB närmare angivna förhållanden.

En följd av att S.M.K:s anhöriga inte underrättades om dödsfallet genom vuxennämndens försorg blev att dödsbodelägarna inte kunde fullgöra sina uppgifter.

Enligt remissvaret ”saknas dokumentation över hur och när dåvarande socialförvaltningen fick reda på att det fanns en avliden som det var aktuellt att göra en dödsboanmälan på”. Ulf Eriksson har den 19 december 2003 undertecknat en till Fonus gjord beställning av en dödsboanmälan. I remissvaret har inte närmare berörts anledningen till eller vilka överväganden som föregick

beställningen. Mot bakgrund av att det primära ansvaret för dödsboförvaltningen åvilar dödsbodelägarna och att huvudregeln är att bouppteckning skall förrättas, borde det ha legat närmast till hands att kontakta de anhöriga och underrätta dem om förhållandena.

Det kan i sammanhanget finnas anledning att påpeka att det framstår som oklart vilken omfattning uppdraget till Fonus var avsett att ha, t.ex. om uppdraget avsåg endast inhämtande av registeruppgifter eller om det ingick att på annat sätt utreda om förutsättningarna för att göra en dödsboanmälan var uppfyllda. Oavsett hur det förhöll sig med uppdragets omfattning, har det under givna förhållanden ålegat nämnden att bevaka att uppdraget fullgjordes. Inte ens sedan nämnden i maj 2002 av hyresvärden fått vetskap om att S.M.K:s lägenhet inte var uppsagd, följdes uppdraget till Fonus upp. Nämndens hantering i dessa avseenden är inte acceptabel. Den organisatoriska förändring som ägde rum kring årsskiftet 2001/2002 utgör inte någon godtagbar förklaring till de brister i handläggningen som har påvisats. Med hänsyn till den översyn som har skett av rutinerna beträffande ansvar i samband med dödsfall, avstår jag från vidare uttalanden.

Övrigt

Vad som i övrigt har anförts föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning

(Dnr 94-2003)

Genom dom den 22 augusti 2001 förordnade Länsrätten i Örebro län, såvitt här är i fråga, att pojken M., född i augusti 2000, skulle beredas vård med stöd av 1 och 2 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Moderns syster var vid tiden för beslutet om LVU-vård inte beredd att som familjehem ta emot M. Pojken placerades hos I.R. som uppgavs vara hans farmor. Sedan det hade framkommit att I.R. inte var M:s farmor beslutade Vivalla-Lundby kommundelsnämnd (sociala utskottet) i Örebro kommun i december 2001 att M. skulle placeras i familjehemmet D.

Den 13 november 2002 beslutade nämnden att M. skulle omplaceras och att den biologiska familjen skulle utredas för uppdrag som familjehem.

Den 4 december 2002 beslutade nämnden att placeringen av M. i familjehemmet D. skulle avslutas snarast möjligt samt att M. skulle placeras hos sin moster V.K. och hennes sambo, C.B., som vid den tidpunkten hade förklarat sig vara beredda att ta emot honom.

Familjehemsföräldrarna, makarna D., överklagade omplaceringsbeslutet och yrkade att nämndens beslut att flytta M. från deras hem skulle upphävas. De yrkade även inhibition av nämndens beslut. Länsrätten i Örebro län, som fann att makarna D. hade talerätt, beslutade den 13 december 2002 att bifalla deras yrkande om inhibition (mål nr 2924-02). Nämnden överklagade länsrättens beslut till Kammarrätten i Jönköping.

Den 19 december 2002 beslutade nämnden att M. inte längre skulle beredas vård med stöd av LVU. Samtidigt beviljades bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) i form av placering i familjehemmet V.K. och C.B. Medgivande lämnades samtidigt till V.K. och C.B. att ta emot M. för vård och fostran i sitt hem. Nämnden beslutade även samma dag om en umgängesplan som innebar att M. skulle ha umgänge med modern och övrig släkt i sin mosters hem från lördagen den 21 december 2002 till torsdagen den 26 december 2002, med återlämning hos makarna D. kl. 15.00.

Sedan kammarrätten hade erfarit att nämnden hade beslutat att upphäva LVU-vården avskrevs kammarrättens mål rörande frågan om inhibition.

M:s offentliga biträde och ställföreträdare överklagade nämndens beslut om såväl omplacering av M. som upphörande av vården enligt LVU samt yrkade inhibition av besluten.

Länsrätten beslutade den 23 januari 2003 (mål nr 33-03) dels att inte uppta familjehemsföräldrarnas talan i fråga om LVU-vårdens upphörande till prövning, dels att bifalla M:s ställföreträdares yrkande om inhibition av nämndens beslut om LVU-vårdens upphörande. Länsrätten förordnade att LVU-vården av M. skulle fortsätta till dess länsrätten slutligt hade prövat frågan.

Länsrätten beslutade den 28 januari 2003 i målet om det överklagade omplaceringsbeslutet (mål nr 2924-02) att bifalla familjehemmet D:s samt M:s ställföreträdares yrkanden om interimistiskt beslut och förordnade att M. skulle flytta tillbaka till familjehemmet D. och vistas där till dess länsrätten hade prövat frågan slutligt. Länsrätten förordnade att beslutet skulle gälla omedelbart.

Nämnden yrkade att länsrätten skulle avvisa överklagandena i målen under åberopande av att nämndens beslut om omplacering av M. från ett familjehem till ett annat och om LVU-vårdens upphörande inte kan överklagas. Länsrätten avslog genom beslut den 5 februari 2003 nämndens yrkande.

Kammarrätten beslutade den 11 februari 2003 (mål nr 294-2003) att inte tillerkänna de tidigare familjehemsföräldrarna, makarna D., ställning som parter i målet rörande interimistisk placering av M. i nytt familjehem. Kammarrätten beslutade vidare att upphäva länsrättens beslut den 28 januari 2003 i följd varav M. skulle kvarstanna hos sin moster V.K. i avvaktan på att länsrätten skulle ta ställning slutligt i målet.

Genom dom den 20 februari 2002 upphävde länsrätten nämndens beslut att avsluta LVU-vården och förordnade att vården enligt 1 och 2 §§ LVU av M. skulle bestå (mål nr 33-03). Eftersom kammarrätten hade gjort bedömningen att makarna D. saknade talerätt och då M:s ställföreträdare hade återkallat talan rörande omplaceringsbeslutet avskrev länsrätten målet avseende omplacering av M. från familjehemmet D. till familjehemmet V.K. (mål nr 2924-02).

I en anmälan till JO framförde makarna D. klagomål mot Vivalla-Lundby kommundelsnämnd och dess förvaltning angående handläggningen av barnavårdsärendet. De anförde bl.a. följande.

M. placerades hos dem i december 2001. De fick beskedet att det skulle bli en långvarig placering. Den 4 december 2002 fick de dock ett kort telefonmeddelande från gruppledaren Åsa Leek vid kommundelsförvaltningen. Hon underrättade dem om att nämnden hade beslutat att M. omedelbart – senast den 13 december 2002 – skulle flyttas till ett nytt familjehem, sin moster och morbror. Innan nämnden tog sitt beslut hade fyra oberoende barnpsykologer tillfrågats rörande sin uppfattning om förflyttning av en tvååring som har bott halva sitt liv i ett familjehem. Samtliga fyra hade svarat bestämt nej, dvs. att barnet inte skulle flyttas. Barnpsykologerna ansåg att det krävdes mycket starka skäl för att flytta ett barn i den åldern efter en så lång placering. Detta till trots beslutade nämnden att M. skulle omplaceras. Makarna D. överklagade beslutet till länsrätten och yrkade inhibition. Samma dag som M. skulle flyttas beviljade länsrätten inhibition. Socialnämnden överklagade dock beslutet. Den 19 december 2002 hade socialnämnden ett extra sammanträde där man beslutade att LVU-vården skulle upphöra och att M. skulle erhålla en placering med stöd av socialtjänstlagen hos mostern. Detta möjliggjorde förflyttning av M. oavsett länsrättens uppfattning. De fick information om händelseutvecklingen via länsrätten. Nämnden lämnade däremot inte någon information i saken. Nämnden hade bestämt att M. skulle ha umgänge med modern hos mostern fr.o.m. den 21 december t.o.m. den 26 december 2002.

Makarna D. tyckte att det var för lång tid med sex dygn, men lämnade M. som det var bestämt. På förmiddagen den 26 december ringde modern och meddelade att M. inte skulle komma tillbaka till dem utan stanna hos mostern tills modern kunde ta hem honom. Makarna D. tog kontakt med socialjouren och meddelade vad som hade inträffat men inget hände. De fick inte kontakt med någon ansvarig tjänsteman förrän efter en vecka, den 3 januari 2003. Åsa Leek ringde då och konstaterade att mostern och morbrodern hade handlat egenmäktigt men att det ”fick vara på det sättet” och att M. skulle stanna hos mostern. Mostern och morbrodern var i stort sett främlingar för M. Han hade varit hos dem endast vid två tillfällen. M. fick således ingen inskolning hos mostern och inget avslut hos makarna D. Åsa Leek visade inte någon förståelse eller empati för makarna D. och deras två andra familjehemsplacerade barn.

De hade fått besked om att det rörde sig om en lång placering som skulle upphöra endast om modern ”rättade till sig”. De hade uppfyllt vad som hade ålagts dem när det gällde umgänge. Under året hade endast ett umgänge ställts in och det var på grund av att M. var sjuk. De hade också tvingats att flytta umgänget vid två tillfällen. I övrigt hade allt fungerat enligt de överenskommelser som hade gjorts.

Makarna D. ifrågasatte varför handläggaren under hösten 2002 hade frångått ärendet och varför de inte hade fått någon ny kontakt därefter. Vidare ifrågasatte de nämndens beslut att omplacera M. och undrade varför nämnden inte hade lyssnat på förvaltningens uppfattning. Enligt makarna D:s uppfattning hade nämnden inte satt M. och hans bästa i fokus.

Anmälan remitterades till Socialnämnd Väster i Örebro kommun för utredning och yttrande. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett av enhetschefen Eva Cading och gruppledaren Åsa Leek undertecknat yttrande. I remissvaret anfördes följande.

M.L., numera K., född i augusti 2000, placerades 2001-12-06 i familjen S.D. och A.D. Han placerades med stöd av LVU. Vid placeringstiden hade Örebro kommun en organisation med kommundelar, där den kommundel där M. var aktuell hade en särskild rättsenhet knuten till kommundelen, där utredningar som kunde tänkas leda fram till tvingande åtgärder handlades. Därav förekommer de olika anteckningarna som här överlämnas till JO.

Socialtjänsten sökte efter ett familjehem i – – –trakten i enlighet med moderns önskan. Planeringen var att hon skulle behandlas för sina missbruksproblem på behandlingshemmet D., beläget i – – –. Därvid skulle hon kunna ha en nära och tät kontakt med sin son som vid placeringsdatumet var 17 månader gammal. Ingen av M:s biologiska nätverk kände sig nöjda med familjehemmet. De kände sig nedvärderade och ovälkomna till familjehemmet. Nedlåtande kommentarer har fällts avseende främst modern. Kommundelens politiska utskott krävde stor insyn i ärendet och pekade på att ytterligare stöd måste ges till modern för att umgänget med sonen skulle kunna komma att utökas. Modern sökte själv ofta en egen kontakt med ordföranden i den politiska nämnden och framförde klagomål till henne, både gällande handläggaren på socialkontoret, liksom klagomål på familjehemmet. Det sociala utskottet ålade handläggaren att ordna med en speciell telefon till familjehemmet så de lättare kunde nås per telefon av M:s anhöriga.

Som familjehemmet mycket riktigt skriver i sin anmälan till JO, beslutade politikerna i det sociala utskottet att i augusti 2002, frånta den ordinarie handläggaren på kommundelen fortsatt handläggning i ärendet. Det sociala utskot-

tet beslutade att fortsatt handläggning av ärendet skulle ske på rättsenheten. Sociala utskottet poängterade att riktningen i handläggningen skulle vara att återföra M. till sitt biologiska nätverk.

I enlighet med moderns önskemål skulle en hemskolning ske till M:s mosters. Modern har insikt i vad som gäller sin egen begränsade förmåga att själv klara av att ta hand om sonen. Detta samtycke till fortsatt vård av M. i mosterns hem bedömdes som trovärdigt, varför sociala utskottet beslutade att LVU skulle upphöra. Vid tidpunkten för beslutet om LVU levde modern tillsammans med den man som då ansågs vara pappa till M. Moderns förhållande med denna man som innehöll missbrukssamvaro med våldsinslag, bidrog till att ett samtycke till frivillig vård i familjehem för M. då inte kunde bedömas som trovärdigt. Paret är numera separerade. Med tidigare kännedom om moderns uppfattning om socialtjänsten och hennes vilja till ett samarbete, kunde nu hennes samtycke till fortsatt vård av sonen i familjehem i det egna nätverket, bedömas som trovärdigt.

Som kommentar till familjehemmets uppgifter om att socialtjänsten inte avhörts till dem, måste detta påstående dementeras. Familjehemmet har haft kontakt med, tyvärr olika tjänstemän från Örebro kommun, i samband med julhelgen 2002. Åsa Leek kontaktade familjen direkt efter sin julledighet och ställde sig till förfogande för familjen. Familjen avböjde dock detta erbjudande. Handläggarna Åsa Leek och Christina Jansson har bett familjen att hälsa på M. i sitt nuvarande hem i syfte att mildra svårigheter för M. i samband med hans inskolning i sitt nya hem. Familjehemmet har svarat att något sådant är inte aktuellt från deras sida.

M:s mor har förklarat att hon fattade sitt beslut att inte återföra M. tillbaka till familjehemmet efter julens umgänge, då hon förstod att familjehemmet inte skulle medverka till någon hemskolning till hennes syster någonsin. Hon insåg att detta var den enda möjligheten till genomförande av en omplacering av sonen.

I hemskolningsprocessen har Örebro kommuns egen behandlingsenhet, Björkdungen, varit inkopplad som med Marte Meo-metoden följt processen med M:s anknytning i hans nya hem hos mostern. Björkdungen har även fungerat som stöd till den nya familjen. Två halvdagar i veckan har personal från denna enhet arbetat i familjens hem. En legitimerad psykolog, Gunilla Langeroth, har varit inkopplad och observerat M. Hon har liksom Björkdungen funnit att M. har en grundtrygghet som varit honom till hjälp i denna process, där de observerat och bedömt, att han inte i nuläget visar på att ha fått några skadeverkningar. Han är glad och nöjd och ter sig helt normal och åldersadekvat.

Makarna D. yttrade sig över remissvaret. De anförde bl.a. följande. Remissvaret innehöll ett flertal felaktigheter. Vid det besök som förvaltningen gjorde hos dem i mitten av november 2002 ställde de direkta frågor om det fanns något missnöje med dem som familjehem. De fick då svaret att det inte fanns det utan att problemen var det långa avståndet till modern och umgängesfrekvensen. De upplystes om att missnöjet inte riktades mot dem utan mot den tidigare handläggaren. Det enda negativa som framkom var att de hade gett M. ett smeknamn. – Det är en felaktig uppgift att den tidigare handläggaren fråntogs handläggningen av ärendet i augusti. Hon arbetade med ärendet till mitten av november 2002. – De tillbakavisar uppgiften om att de skulle ha fällt nedlåtande kommentarer avseende modern. – Under perioden från det att M. försvann den 26 december till dess att Åsa Leek ringde den 3 eller 4 januari 2003 togs det inte någon kontakt med dem. Däremot kontaktade de själva dagligen socialjouren. – Uppgiften om att de hade ombetts att hälsa på M. hos mostern och morbrodern är inte korrekta. – Vid placeringen hos dem var

modern inte på behandlingshem i Filipstadstrakten. Hon hade avvikit från det behandlingshemmet. När förvaltningen besökte dem inför placeringen fanns modern på ett annat behandlingshem någonstans i Mellansverige.

Därefter inhämtades vissa handlingar från förvaltningen samt kompletterande upplysningar per telefon från gruppledaren Åsa Leek. Hon uppgav bl.a. följande.

Den 4 december 2002 skulle hon och en annan tjänsteman informera nämnden (sociala utskottet) om hur förvaltningen tänkte beträffande omplaceringen. Förvaltningens planering var bl.a. att man skulle ordna en barnpsykolog som det var möjligt att samråda med inför omplaceringen. Förvaltningen ville bl.a. arbeta med att skapa en dialog mellan familjehemmet och den biologiska familjen. Nämnden accepterade inte förvaltningens planering. Trots att utredningen rörande omplaceringsfrågan inte var färdig beslutade nämnden att M. skulle omplaceras. Tanken var att flyttningen till det nya familjehemmet skulle vara genomförd till lucia.

I ett beslut den 20 maj 2005 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Socialnämndens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli aktuellt med vård utan samtycke. Regler om tvångsvård finns i LVU. Vård enligt LVU skall beslutas bl.a. om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). En grundläggande förutsättning för att barn skall beredas vård med stöd av LVU är att det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv (1 § andra stycket LVU).

De övergripande reglerna om socialnämndens vårdansvar i LVU-ärenden finns i socialtjänstlagen (2001:453). Av bestämmelsen i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön. Av 6 kap. 7 § socialtjänstlagen följer bl.a. att socialnämnden skall lämna vårdnadshavarna till barn som vistas i familjehem och dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp som de behöver. Nämnden bör härvid hålla en fortlöpande kontakt med både barnets föräldrar och det hem där barnet får sin fostran.

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var denne skall vistas under vårdtiden. I 13 § stadgas att socialnämnden noga skall följa vården av den som vårdas med stöd av LVU. Har den unge, såsom i detta fall, beretts vård med stöd av 2 § LVU, skall socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt LVU fortfarande behövs. Socialnämnden har, enligt 14 § första stycket LVU,

ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom så långt möjligt tillgodoses.

Av 6 kap. 5 § socialtjänstlagen framgår att när ett barn placeras skall det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Vad som är bäst för barnet skall dock enligt 1 kap. 2 § alltid beaktas. I den sistnämnda bestämmelsen stadgas att när åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. I 1 § LVU stadgas att vid beslut enligt LVU skall vad som är bäst för den unge vara avgörande.

Av 21 § LVU framgår att socialnämnden skall besluta att vård med stöd av LVU skall upphöra när den inte längre behövs. Nämnden skall noga förbereda den unges återförening med den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne.

I ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall nämnden, enligt 11 kap. 8 § socialtjänstlagen, tillämpa bl.a. 16 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223) om en parts rätt att få del av uppgifter.

Av 41 § första stycket 1 LVU framgår att beslut i fråga om att flytta den unge från det hem där han vistas får överklagas hos länsrätten. Även nämndens beslut i fråga om fortsatt vård med stöd av LVU är överklagbara (41 § första stycket 2 LVU).

Enligt 39 § LVU skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare i mål och ärenden angående bl.a. upphörande av vård enligt 21 § LVU och vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 LVU, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. I ärenden hos socialnämnd förordnas offentligt biträde av länsrätten. Socialnämnden har skyldighet att anmäla behov av offentligt biträde även om någon ansökan inte har gjorts.

Av 36 § andra stycket LVU framgår att den som är förordnad som offentligt biträde enligt 39 § LVU för någon som är under 15 år, utan att samtidigt vara biträde för vårdnadshavaren, utan särskilt förordnande är den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser.

Bedömning

Inledning

Makarna D:s anmälan har aktualiserat ett flertal frågor. Jag har valt att inrikta min granskning på några frågor som enligt min mening är centrala i ärendet.

Nämndens beslut att omplacera M.

M., som är född i augusti 2000, placerades i familjehemmet D. i början av december 2001. Under hösten 2002 begärde modern att M. skulle omplaceras. Hon ansåg att umgänget inte fungerade och ifrågasatte även på andra sätt familjehemmet. På grund av moderns begäran inleddes den 16 oktober 2002 en utredning avseende en eventuell omplacering. Den 13 november 2002 beslutade nämnden att M. skulle omplaceras och att den biologiska familjen skulle utredas för uppdrag som familjehem. Den 4 december 2002 beslutade

nämnden att placeringen av M. i familjehemmet D. skulle avslutas ”snarast möjligt” samt att M. skulle placeras hos sin moster och morbror.

Som framgår av det anförda gjorde modern en framställan till nämnden om att M. skulle omplaceras. Med hänsyn härtill har jag inte någon invändning mot att en utredning inleddes. Den fråga som inställer sig är emellertid om det förelåg tillräckliga skäl för att besluta om omplacering av M. Detta är i och för sig en sådan bedömningsfråga som JO inte brukar uttala sig om. Vad som har framkommit i det aktuella ärendet ger mig dock anledning att anföra följande.

Inledningsvis kan konstateras att det i ett fall som det förevarande självfallet måste göras en noggrann avvägning mellan de omständigheter som talar för respektive mot att ett barn flyttas från ett familjehem. Att ett barn inte onödigtvis flyttas från trygga och invanda förhållanden är en viktig ledstjärna i arbetet med familjehemsplaceringar. När frågan om omplacering skall ske prövas måste nämnden beakta den risk en separation medför för barnet.

Det har framkommit att modern ansåg att M. skulle omplaceras bl.a. på grund av att familjehemmet inte i tillräcklig grad medverkade till umgänge mellan henne och M. Enligt uppgifter i handlingarna kände sig modern också nedvärderad av familjehemmet och upplevde att hon inte var välkommen att besöka sonen där. Familjehemmet kallade även sonen vid ett annat namn. Emellertid var M. vid den aktuella tidpunkten endast drygt två år och han hade vistats i familjehemmet ett år, vilket är en, i relation till M:s ålder, lång tid. M. hade också innan han kom till familjehemmet D. haft en annan familjehemsplacering. Det synes vara ostridigt att M. hade utvecklats mycket positivt under sin tid i familjehemmet. Flera barnpsykologer som förvaltningen hade kontakt med avrådde från en omplacering eftersom en sådan bedömdes medföra risker för att M. skulle fara illa.

Det ligger i sakens natur att socialtjänsten, om det inte rör sig om mycket allvarliga missförhållanden i ett familjehem, i första hand bör försöka att komma till rätta med föreliggande problem i stället för att vidta en så ingripande åtgärd som omplacering.

Det är vidare en självklarhet att ett beslut rörande en så viktig fråga som omplacering i ett LVU-ärende måste föregås av en mycket grundlig och omsorgsfull utredning som allsidigt klarlägger de förhållanden som är av betydelse i ärendet. När det gäller den aktuella utredningen har bl.a. följande framkommit. Utredningen inleddes den 16 oktober 2002. Redan den 13 november 2002 beslutade nämnden att M. skulle omplaceras. Det är av stor betydelse att en utredning som den förevarande bedrivs förutsättningslöst. Med hänsyn härtill framstår det som olämpligt att nämnden på detta sätt, under utredningens inledande skede, slog fast *att* M. skulle omplaceras. Beslutet synes närmast ha utgjort en form av direktiv för den fortsatta handläggningen. Här kan noteras att förvaltningen först den 19 november 2002 besökte familjehemmet och samtalade om moderns begäran om omplacering. Den 4 december 2002 beslutade nämnden att placeringen i familjehemmet D. skulle avslutas ”snarast möjligt” och att M. skulle omplaceras till sin moster. Utredningen rörande placeringsfrågan var då fortfarande inte avslutad. Det är mycket anmärkningsvärt att nämnden fattade beslut om omplacering trots att

utredningen inte var slutförd. I ett fall som rör en så viktig fråga som omplacering och där förhållandena inte är akuta bör vidare utredningen sammanställas i ett separat dokument. Det kan tilläggas att utredningen formellt avslutades först den 24 februari 2003.

I denna del vill jag sammanfattningsvis framhålla vikten av att beslut grundas på ett tillräckligt underlag. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för att den fattade beslut trots att den inte hade ett fullgott underlag för detta. Handläggningen förmedlar intrycket att nämnden inte i tillräcklig utsträckning beaktade vad som var bäst för M. utan i stället i hög grad lät sig styras av moderns önskningar.

Nämndens beslut att vården enligt LVU skulle upphöra

Nämnden beslutade den 19 december 2002 att LVU-vården rörande M. skulle upphöra. Samtidigt beviljades bistånd enligt socialtjänstlagen i form av placering hos mostern och morbrodern.

Omprövning av vården innebär att ett förvaltningsrättsligt ärende föreligger. Innan frågan om LVU-vårdens upphörande togs upp till prövning var nämnden således skyldig dels att ta initiativ till att en utredning gjordes och förelades nämnden, dels att före beslut iaktta förvaltningslagens regler om kommunicering, m.m. Någon egentlig utredning om förutsättningarna för vårdens upphörande gjordes dock inte. Till grund för beslutet låg endast ett kortfattat tjänsteutlåtande rubricerat ”Övervägande jml LVU 13 §”. I handlingen angavs bara i mycket allmänna ordalag hur vårdplaneringen för M. skulle se ut.

Såsom framgår av redogörelsen ovan skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare i mål och ärenden angående bl.a. upphörande av vård enligt 21 § LVU, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Beslutet att LVU-vården skulle upphöra fattades utan att M. hade företrätts av en sådan särskild ställföreträdare som ett offentligt biträde utgör enligt 36 § andra stycket LVU. Nämnden gjorde inte någon anmälan till länsrätten om behov av offentligt biträde innan beslutet fattades. Eftersom omständigheterna inte var sådana att det måste antas att behov av biträde saknades förtjänar nämnden kritik för sin underlåtenhet i detta avseende.

I sammanhanget kan följande tilläggas. Beslutet om att LVU-vården rörande M. skulle upphöra fattades sex dagar efter det att länsrätten hade beslutat att inhibera omplaceringsbeslutet. Att nämnden beslutade om LVU-vårdens upphörande innebar rent faktiskt att förvaltningsdomstolarna inte hade möjlighet att pröva omplaceringsfrågan materiellt. Det tidsmässiga sambandet inger farhågor om att beslutet fattades för att förhindra en sådan prövning. Jag anser mig dock inte ha tillräckligt underlag för att hävda att nämnden medvetet obstruerade i förhållande till domstolarna.

Planeringen av överflyttningen till det nya familjehemmet, m.m.

Som har framgått ovan anser jag att nämnden agerade felaktigt när den beslutade om omplacering trots att det inte fanns ett tillfredsställande underlag för

beslutet. Oaktat min inställning vad gäller beslutet om omplacering vill jag uppehålla mig vid nämndens planering av och agerande i fråga om överflyttningen av M. till det nya familjehemmet.

Av journalanteckningarna i ärendet framgår att handläggande tjänstemän vid förvaltningen var av uppfattningen att omplaceringsprocessen måste få ta mycket lång tid. Handläggarnas tanke var bl.a. att förvaltningen med hjälp av en psykolog skulle arbeta för att få till stånd en dialog mellan den biologiska familjen och familjehemmet D. Nämnden delade dock inte denna uppfattning utan ville genomföra överflyttningen snabbt. Det har framkommit att nämnden, när beslut om omplacering fattades den 4 december 2002, ansåg att omplaceringen skulle vara genomförd till den 13 december 2002. Som förhållandena utvecklade sig rent faktiskt kom M. inte att återvända till familjehemmet D. efter att han den 21 december 2002 lämnades över till sin moster och morbror för att i deras hem ha umgänge med modern under juldagarna.

Situationen vid den aktuella omplaceringen kan jämföras med förhållandena vid hemflyttning av ett barn som under lång tid har vistats i ett familjehem. Vissa av de uttalanden som har gjorts i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:15 s. 76 f.) rörande socialtjänstens skyldigheter vid hemflyttning av barn är därför av intresse. Socialstyrelsen har bl.a. framhållit följande. Det åligger nämnden att hjälpa barnet och de tidigare familjehemsföräldrarna med separationen. Alla berörda parter bör vara införstådda med planeringen och generellt sett bör en successiv utökning av umgänget ske. Förberedelserna måste utgå från det enskilda barnet, dess situation, behov och inställning. Uppbrottet från familjehemmet kan för en del barn vara liktydigt med att lämna sina psykologiska föräldrar och ”fostersyskon” som upplevs som egna syskon. En hemflyttning som sker abrupt kan innebära en påtaglig risk för barnets hälsa eller utveckling.

I enlighet med det anförda kan det konstateras att en överflyttning till ett nytt familjehem behöver förberedas på ett aktivt och insiktsfullt sätt. Arten och omfattningen av förberedelserna samt den tid som erfordras blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är socialnämnden som har ansvaret för planeringen och den bör göras i samråd med alla inblandade.

Vid tidpunkten för den aktuella omplaceringen hade M., som då bara var drygt två år, bott i familjehemmet D. i ett år. Såvitt har framkommit hade M. före omplaceringsbeslutet träffat det nya familjehemmet, dvs. sin moster och morbror, i begränsad utsträckning. Varken av remissvaret eller av handlingarna i övrigt framgår varför nämnden ansåg att överflyttningen av M. var så brådskande. Enligt min uppfattning brast nämnden allvarligt i sina åligganden vad gällde överflyttningen till det nya familjehemmet.

Stöd och uppföljning efter överflyttningen till det nya familjehemmet

Det är av synnerlig vikt att ett barn som under lång tid har vistats som en del av en familj bereds möjligheter att efter en omplacering behålla kontakten med de personer som under familjehemsplaceringen har utgjort barnets trygghet. Det ingår som ett led i socialtjänstens åligganden att medverka till det.

I ärendet föreligger delvis motstridiga uppgifter när det gäller hur nämnden agerade för att kontakten mellan M. och familjehemmet D. skulle kunna bibehållas efter omplaceringen. Jag har inte funnit tillräcklig anledning att vidta någon ytterligare åtgärd i den delen.

Fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU

(Dnr 46-2003)

Vid en inspektion av Socialnämnden i Falkenbergs kommun den 1–3 oktober 2002 granskades bl.a. ärenden enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, (JO:s dnr 3402-2002).

Vid granskningen av socialförvaltningens akter rörande T.S., född 1984, och B.A., född 1985, som båda vårdades enligt 3 § LVU, kom fram att nämndens ordförande genom beslut under 2001 hade förordnat om att vården av dem enligt LVU skulle fortsätta.

JO fann skäl att i ett särskilt ärende utreda om det funnits formella förutsättningar för nämndens ordförande att fatta beslut om att vården enligt LVU skulle bestå (JO:s dnr 46-2003). Socialnämnden i Falkenbergs kommun anmodades att komma in med ett yttrande i saken.

Socialnämndens socialutskott överlämnade som sitt remissvar ett yttrande som hade upprättats av avdelningschefen vid socialförvaltningen i Falkenbergs kommun, Anna-Lena Sellergren. I yttrandet anfördes följande.

/– – –/

Enligt lagstiftningen (§ 13 LVU) har tjänsteman att minst en gång var 6:e månad anmäla hur vården bedrivs och att överväga fortsatt vård enl. LVU.

Enligt delegationsordningen för Socialnämnden i Falkenbergs kommun ska övervägande av vård göras av socialutskottet. Ordförande, eller vid förhinder för denne vice ordförande, har rätt att på nämndens vägnar besluta i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Ska då anmälas vid nästa sammanträde.

Handläggaren beskriver i journalanteckningar 010821 gällande T.S. att Öxnevalla behandlingshem, där han var placerad, omgående samma dag krävde en omprövning för att fortsätta vården. Skälet till detta kan ha varit att den tidigare omprövningen gjordes 010206 (drygt 6 mån. tidigare) och att behandlingshemmet nu förstärkte personalresurserna kring pojken pga hans vårdbehov. Handläggaren konfererade med undertecknad och vi hittade inget alternativ till att trygga vården för honom på annat sätt än genom att tillgodose behandlingshemmets begäran.

Handläggaren berättar gällande B.A. att en omplacering från Margretelunds utrednings- och behandlingshem behövde göras för omplacering till öppenvård i någon form inom kommunen och att denna planering behövde göras klart före semestertider så att pojken själv och personal skulle veta vad som skulle gälla framåt. I samband omprövades även vården vilket inte kan betraktas som brådskande. Vården hade omprövats 020507, två månader tidigare.

Ordförande beskriver att det var ett akut läge gällande T.S. som i annat fall hade mist sin vårdplats. Beträffande B.A. var det själva omplaceringen från

behandlingshemmet till kommunen som brådskade men mer av planeringsskäl.

Till remissyttrandet var fogat de aktuella ordförandebesluten och journalanteckningar i respektive ärende.

JO inhämtade och tog del av Socialnämndens i Falkenberg delegationsförteckning. Dessutom inhämtades per telefon upplysningar från Rolf Bock som är sekreterare i nämnden.

I ett beslut den 11 februari 2005 anförde *JO André* följande.

Socialtjänstens insatser för barn och ungdomar skall göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Under vissa förutsättningar kan det bli fråga om att bereda unga personer vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i LVU. Enligt 2 § LVU skall vård beslutas om det på grund av förhållanden i den unges hem finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Vård enligt LVU skall enligt 3 § beslutas också bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Socialnämnden skall noga följa vården av den som får vård med stöd av LVU. När vård med stöd av LVU inte längre behövs skall nämnden enligt 21 § första stycket LVU besluta att vården skall upphöra. En sådan prövning skall göras efter en framställning från en part eller på initiativ av nämnden. Enligt 13 § LVU skall nämnden regelbundet överväga och, när det gäller vård med stöd av 3 § LVU, pröva om vården enligt LVU fortfarande behövs. Av bestämmelsen framgår att om den unge har beretts vård med stöd av 2 §, skall socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs (13 § andra stycket LVU). Om den unge har beretts vård med stöd av 3 § skall socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen skall upphöra. Denna fråga skall därefter prövas fortlöpande inom sex månader från den senaste prövningen (13 § tredje stycket LVU).

Bestämmelserna i 13 § tredje stycket LVU om att vården enligt 3 § LVU skall prövas minst en gång var sjätte månad är en minimiregel och det finns inte något som hindrar att nämnden prövar om vården skall fortsätta oftare än vad som följer av lagparagrafen.

En prövning enligt 13 § tredje stycket LVU skall resultera i ett formellt beslut som en enskild part kan överklaga till länsrätten om beslutet har gått honom emot. Ett sådant beslut skall föregås av en utredning som skall kommuniceras enligt bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen (1986:223) med den som är part i ärendet. Ett övervägande av vård enligt 13 § andra stycket LVU innebär däremot inte att något formellt beslut i frågan fattas. För det fall nämnden vid sitt övervägande finner att vården inte ger anledning till någon åtgärd av nämnden kan den lägga förvaltningens anmälan om vården till handlingarna utan att fatta något beslut. Om nämnden när den överväger vården finner att frågan om fortsatt vård skall prövas, skall nämnden se till att en

utredning utförs och därefter fatta ett beslut. I det ärendet gäller bestämmelserna om bl.a. parts rätt till insyn och kommunikation.

Enligt 13 § tredje stycket LVU skall frågan om fortsatt vård med stöd av 3 § LVU prövas av socialnämnden. Detta gäller enligt 21 § LVU även beslut om att vården enligt LVU skall upphöra. I de två fall som har föranlett initiativärendet har uppkommit fråga om beslut angående fortsatt vård kan beslutas av nämndens ordförande på nämndens vägnar.

Av 10 kap. 1 § SoL framgår att för en socialnämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900), KL. Enligt 6 kap. 33 § KL får en kommunal nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Beslutanderätten får dock inte delegeras när det gäller 1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, 2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats, 3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, och 4. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter (6 kap. 34 § KL).

Utöver vad som följer av 6 kap. 33 § KL får en nämnd uppdra åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas (6 kap. 36 § KL).

I 10 kap. 4 § SoL finns en bestämmelse som utgör en sådan särskild föreskrift som avses i 6 kap. 34 § KL fjärde punkten. I 10 kap. 4 § SoL föreskrivs begränsningar i socialnämndens rätt att delegera. Där stadgas att uppdrag att fatta beslut på socialnämndens vägnar i ärenden som är en uppgift för nämnden bl.a. enligt 13 § och 21 § LVU endast får ges åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden. Vid sidan av reglerna om delegation finns i LVU och lagen (1988:870) om vård av missbrukare (LVM) i vissa fall bestämmelser om rätt att i närmare angivna situationer av brådskande karaktär fatta beslut i socialnämndens ställe (10 kap. 6 § SoL). Som exempel kan nämnas 6 § LVU enligt vilken nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat får fatta beslut om omedelbart omhändertagande om nämndens beslut inte kan avvaktas. Någon sådan bestämmelse om rätt att fatta beslut i socialnämndens ställe finns inte när det gäller beslut enligt 13 § och 21 § LVU.

Som framgått ovan utgör bestämmelsen i 10 kap. 4 § SoL ett hinder för att delegera beslutanderätten till ett annat organ än ett utskott som består av ledamöter eller ersättare i socialnämnden. Det är således inte möjligt för nämnden att med stöd av 6 kap. 33 § KL delegera rätten att fatta beslut i en fråga som rör upphörande av vård till en ledamot eller en tjänsteman. Såvitt jag har förstått har inte heller ordföranden i de nu båda aktuella fallen fattat besluten på grundval av delegation enligt 6 kap. 33 § KL. Nämnden synes däremot anse att beslutanderätten haft sin grund i att nämnden allmänt har delegerat rätten att fatta beslut till ordföranden i frågor av brådskande natur. Delegationen i den delen har skett med stöd av den ovan nämnda bestämmelsen i 6 kap. 36 § KL.

Det kan diskuteras om delegation enligt 6 kap. 36 § KL kan ske i sådana fall där ärendet gäller myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt eller när delegationsrätten är begränsad i särskilda föreskrifter, t.ex. enligt 10 kap. 4 § SoL (jfr 6 kap. 34 § p. 3 och 4). Någon inskränkning i tillämpligheten av 6 kap. 36 § KL är emellertid inte angiven i lagtexten. I förarbetena till lagrummet uttalas tvärtom att någon begränsning av möjligheterna att delegera enligt denna paragraf med hänsyn till ärendenas art inte finns (prop. 1990/91:117 s. 205). Det torde därför finnas utrymme för att tolka de aktuella bestämmelserna på det sättet att det är möjligt att med tillämpning av 6 kap. 36 § KL delegera beslutanderätten till nämndens ordförande även när delegation inte är tillåten enligt 10 kap. 4 § SoL.

Oavsett hur det förhåller sig med detta, måste det ändå vara i princip uteslutet att nämndens ordförande kan fatta beslut när det gäller de regelbundna omprövningar som skall äga rum enligt 13 § tredje stycket LVU. Detta hänger samman med att dessa ärenden skall handläggas på ett sådant sätt att nämnden inte skall kunna hamna i tidsnöd. Beslutanderätten vad avser de regelbundna omprövningarna av vård enligt 3 § LVU kan därför inte delegeras enligt bestämmelsen i 6 kap. 36 § KL.

När det gäller handläggningen av T.S:s ärenden framgår bl.a. följande.

T.S. vårdades enligt 2 och 3 §§ LVU. Nämnden hade omprövat vården den 6 februari 2001 och beslutat att vården skulle bestå. Den 21 augusti 2001 omprövades vården genom ett ordförandebeslut. Beslutet anmäldes till socialnämndens socialutskott den 4 september 2001. Omprövningen hade föregåtts av att en anställd vid det behandlingshem som pojken vårdades på krävde att ett omprövningsbeslut skulle fattas samma dag. Anledningen till denna begäran var att behandlingshemmet ansåg att T.S. inte längre kunde vårdas på hemmet om inte ett beslut om fortsatt vård enligt 3 § LVU fattades.

Nämnden skulle rätteligen ha omprövat vården genom ett beslut som skulle ha fattats senast den 6 augusti 2001. Att nämnden inte hade gjort detta är givetvis djupt otillfredsställande. Om nämnden underlåter att ompröva vården enligt 13 § tredje stycket LVU medför detta dock i och för sig inte att vården förfaller. Det besked som framfördes från behandlingshemmet att T.S. inte längre kunde vårdas vid hemmet var således inte korrekt.

I den situation som uppkom måste det ha legat nära till hands för förvaltningen att kontakta chefen för behandlingshemmet eller den centrala myndigheten, Statens institutionsstyrelse, så att hemmets misstag rörande förutsättningarna för fortsatt vård av T.S. hade kunnat avhjälpas. Det besked som hemmet lämnade till förvaltningen kan dock ha föranlett viss osäkerhet hos förvaltningen i frågan om T.S. skulle kunna hållas kvar vid behandlingshemmet. Om ordföranden inte fattade ett beslut i vårdfrågan kunde det inte uteslutas att vården av T.S. kunde äventyras. Mot den bakgrunden anser jag inte att det finns skäl för mig att rikta någon egentlig kritik mot ordföranden för att denne ansåg sig omgående behöva fatta ett beslut enligt vilket vården enligt 3 § LVU av T.S. skulle bestå. Däremot vill jag framhålla att det är allvarligt

att nämnden, såsom jag nyss påpekat, inte hade omprövat vården före den 6 augusti 2001.

I sammanhanget kan tilläggas följande. När ordföranden beslutade att vården enligt 3 § LVU skulle bestå förordnade han även att vården med stöd av 2 § LVU skulle fortsätta. Av utredningen torde man kunna dra slutsatsen att även övervägande enligt 2 § LVU borde ha skett senast den 6 augusti 2001. Det är otillfredsställande att nämnden inte i tid har övervägt vården.

Av 12 § LVU framgår att för vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det finnas särskilda ungdomshem. Det hem som T.S. vårdades på var ett sådant hem. Hans placering där var således inte beroende av att han vårdades även enligt 2 § LVU. Redan på denna grund fanns det därför inte något skäl för ordföranden att fatta beslut om fortsatt vård enligt 2 § LVU. Det är vidare uppenbart att beslutet inte har kunnat fattas med stöd av delegationsbestämmelsen i 6 kap. 36 § KL.

När det gällde B.A. skiljer sig omständigheterna från de som var aktuella i T.S:s fall.

B.A. vårdades enligt 3 § LVU. Den 2 juli 2002 omprövades vården genom ett ordförandebeslut. Vården hade senast omprövats den 7 maj 2002. Anledningen till att vården omprövades genom ett ordförandebeslut i detta fall var enligt remissvaret att en omplacering till öppenvård skulle göras och att det var önskvärt att denna planering gjordes klar före semestern. I samband med omplaceringsbeslutet omprövades även vården. Av remissvaret att döma var det således praktiska skäl som gjorde att ett omprövningsbeslut fattades av ordföranden. Något utrymme för att åberopa delegationsbestämmelsen i 6 kap. 36 § KL i en sådan situation finns naturligtvis inte. Beslutet har således fattats i strid med bestämmelsen om delegationsbegränsning i 10 kap. 4 SoL.

Jag har nu något behandlat frågan om hur man skall se på tillämpningen av bestämmelsen i 6 kap. 36 § KL när förutsättningarna för delegation har begränsats enligt 10 kap. 4 § SoL. Hur regelverket skall tolkas har diskuterats även i andra sammanhang. Jag kan konstatera att det råder betydande osäkerhet om rättsläget (se bl.a. Clevesköld m.fl., Handläggning inom socialtjänsten, nionde uppl., 2005 s. 174, Höök, Intern kommunal kompetensfördelning, 2000 s. 298 f. och Svenska Kommunförbundets cirkulär nr 2001:138 s. 6). Mot den bakgrunden finner jag skäl att tillställa Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Socialdepartementet) en kopia av detta beslut.

Efter att en socialnämnd beslutat att ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU av två syskon skulle upphöra överlämnades barnen till sin mor. Fråga om nämnden hade tillräckligt underlag för att kunna bedöma moderns omsorgsförmåga

(Dnr 2596-2003)

I en anmälan till JO framförde E.H. klagomål mot Socialnämnden i Älvsbyns kommun. Han anförde bl.a. följande.

I november 2001 lämnade hans dåvarande sambo, J.G., Slovakien och sökte asyl i Sverige. Hon tog med sig de två äldsta av parets fyra gemensamma barn. J.G. är prostituerad. Skälet till att hon tog med sig barnen till Sverige var att hon hade fått höra att det är lättare att få en ansökan om asyl beviljad om man har barn med sig. I mars 2002 reste han och de två yngsta barnen, J. och J., till Sverige där de sökte asyl. Avsikten var att hämta de två äldsta barnen.

I januari 2003 skadades det yngsta barnet i huvudet i samband med att hon lekte. Han tog därför flickan till vårdcentralen i Älvsbyn. Läkaren som tog emot dem beskyllde honom för att ha misshandlat dottern och kallade på tjänstemän från socialtjänsten i Älvsbyn. Den 10 januari 2003 förde socialtjänsten, med hjälp av polis, bort hans barn J. och J. Vid tidpunkten för anmälan till JO, den 14 maj 2003, hade han fortfarande inte fått veta exakt var barnen var placerade.

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från avdelningschefen Anne-Britt Ferreira vid socialförvaltningen i Älvsbyns kommun. Hon lämnade huvudsakligen följande upplysningar.

Den 17 november 2002, när E.H. och barnen J. och J. bodde på flyktingförläggningen i Vidsel, ringde en bybo till polisen och berättade att E.H. var elak mot sina barn. Polisen tog kontakt med socialförvaltningen. Efter att förvaltningen hade samtalat med E.H. beslutades att inte inleda utredning. – Den 9 januari 2003 ringde en tjänsteman vid Migrationsverket till förvaltningen angående sin oro för J. och J. Det äldre barnet *(rätteligen det yngre barnet; JO:s anm.)* hade en bula i pannan och ett igensvullet öga. E.H. hade uppgett att J. hade åsamkats skadorna av systern. E.H. ville att skadan skulle röntgas. – Den 10 januari 2003 blev förvaltningen uppringd av tjänstgörande läkare på vårdcentralen. Läkaren ansåg att de skador som J. hade tydde på att hon hade blivit misshandlad. Läkaren ansåg inte att systern hade kunnat åsamka henne skadorna, utan trodde att E.H. hade gjort det. Läkaren remitterade barnen till Piteå Älvdals sjukhus för undersökning. Fadern gick dock inte med på att de skulle undersökas. Ordföranden i socialnämnden beslutade samma dag om omedelbart omhändertagande av barnen. E.H. och barnen skickades med polishandräckning till sjukhuset för att barnen skulle undersökas. Vid besöket på sjukhuset fick E.H. via tolk upplysningar om omhändertagandebeslutet. – J. och J. placerades först i familjehem men under utredningen framkom att barnens mor fanns i Sverige. Via Migrationsverket fick förvaltningen vetskap om vid vilken förläggning modern och de två andra barnen vistades. Förvaltningen talade med moderns handläggare på förläggningen. Allt tydde på att modern hade god omsorgsförmåga. Såvitt framkom har föräldrarna gemensam vårdnad om barnen. Vid telefonsamtal med modern den 14 januari 2003 meddelade hon att hon ville ta hand om J. och J. Den 16 januari 2003 lämnades de båda barnen över till modern. Med hänsyn till händelseutvecklingen fanns det inte skäl att fullfölja LVU-ärendena. – Förvaltningen försökte att få tag på E.H. för att informera honom rörande aktuella frågor. Han kom inte på det möte som var utsatt den 24 januari 2003. Den 30 januari 2003 fick E.H., med hjälp av tolk, information om vad som

hade hänt med hans barn. Han upplystes också om att han har möjlighet att vid domstol väcka talan om att tillerkännas ensam vårdnad om barnen.

Journalanteckningarna i de aktuella barnavårdsärendena inhämtades från förvaltningen. Därefter anmodades Socialnämnden i Älvsbyns kommun att göra en utredning och yttra sig över vissa frågor. I sitt remissvar anförde nämnden (arbetsutskottet) bl.a. följande.

1 a. Vilka överväganden gjordes inför beslutet att de omedelbara omhändertagandena skulle upphöra?

I skrivelse till länsrätten 2003-01-16 redovisas de överväganden som gjordes före beslutet om att omhändertagandena skulle upphöra.

> Efter kontakt med mamman J.H. beslutas att låta de omedelbara omhändertagandena falla, då mamman meddelar att hon hämtar barnen för att de ska bo hos henne.
>
> Mamman och två barn är asylsökande och bosatta på Migrationsverkets förläggning någonstans i Sverige. Mamman har blivit misshandlad upprepade gånger av barnens far och är därför livrädd att han ska få veta var hon och de två äldre barnen befinner sig.
>
> Hon blir mycket ledsen och uppriven när hon hör att barnen J. och J. blivit omhändertagna av socialtjänsten i Älvsbyn på grund av misstänkt misshandel av fadern. Hon förklarar omedelbart att hon vill hämta barnen till sig.
>
> Då det sålunda visar sig att det finns ytterligare en vårdnadshavare till barnen här i Sverige, saknas grund för att gå vidare med de omedelbara omhändertagandena och det finns heller ingen anledning att ansöka om vård enligt lagen om vård av unga.

1 b. Vilken utredning fanns rörande vårdnadsfrågan och moderns förhållanden när beslutet om upphörandet fattades?

Samtal med modern och socialsekreterarna Maud Lundquist-Löfwenberg och Marlene Stoltz 2003-01-14 via tolk på plats på förläggningen och med hjälp av högtalartelefoner.

Tidigare kontakt från Migrationsverket av handläggaren Bodil Russel 2002-09-13 för att diskutera umgänge mellan barnen J. och J. och mamman J.G. Enligt Russel tog modern väl hand om de barn som hon hade med sig. Kontakt togs med socialsekreterare G.H., – – –, som inte kände till J. och barnen. Vi uppmanades av handläggaren Bodil Russel att inte meddela fadern om hustruns och de två större barnens vistelseort, då denna var hemlig.

2. Vid vilken tidpunkt informerades E.H. om beslutet om upphörande av de omedelbara omhändertagandena?

E.H. underrättades om beslutet 2003-01-30. Att detta inte skedde tidigare berodde på att omhändertagandet upphörde torsdag 2003-01-16 och att vi inte kunde meddela E.H. omedelbart då förläggningspersonalen ombett oss att alla meddelanden skulle ske skriftligen per brev till hr H., även meddelanden om besökstider. Fredagen den 17 januari blev vi uppringda från socialtjänsten i Solna att E.H. varit där och sökt deras hjälp, men han hade hunnit försvinna före telefonsamtalet. Vi meddelade skriftligen att han var välkommen till socialtjänsten i Älvsbyn för information via tolk den 24 januari, vilket var första tid som tolk kunde ordnas. E.H. kom inte på meddelad tid. Ny tid ordnades till den 30 januari, då beslutet kunde delges samt informerades han om möjligheterna till att överklaga.

/– – –/

Socialnämndens slutsats

Med barnens bästa som riktpunkt finner inte socialnämnden att ärendena har handlagts felaktigt. Däremot kan berättigad kritik riktas mot viss del av dokumentationen, som är bristfällig. En förklaring till detta kan vara att individ- och familjeomsorgen i Älvsbyn under januari månad omhändertog och placerade åtta asylsökande barn. Migrationsverkets förläggningsverksamhet med cirka 400 asylsökande personer, vuxna och barn, i en liten kommun innebär en stor påfrestning på den kommunala socialtjänsten.

E.H. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 8 oktober 2004 anförde *JO André* följande.

Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har socialtjänsten särskilda skyldigheter att verka för att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden. Sålunda skall socialnämnden enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom skall göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelser i socialtjänstlagen. Under vissa förutsättningar kan dock ett tvångsingripande bli aktuellt. Regler om det finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Av 6 § LVU framgår att socialnämnden, under vissa förutsättningar, får besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas. Om socialnämndens beslut inte kan avvaktas får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande. Beslutet skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Ett beslut om omedelbart omhändertagande gäller omedelbart (40 § LVU).

Enligt 7 § LVU skall beslut om omedelbart omhändertagande underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

Om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande skall socialnämnden besluta att detta genast skall upphöra (9 § tredje stycket LVU).

Av handlingarna framgår bl.a. följande. Den 10 januari 2003 beslutade ordföranden i socialnämnden att J. och J. skulle omhändertas omedelbart med stöd av 6 § LVU. Den 14 januari 2003 hade socialtjänsten kontakt per telefon med modern som vistades på en flyktingförläggning i en annan del av Sverige. Modern meddelade att hon ville att J. och J. skulle bo hos henne. Den 16 januari 2003 beslutade nämndens ordförande att besluten om omedelbart omhändertagande skulle upphöra. Samma dag överlämnades barnen till modern.

Nämnden har i sitt remissvar uppgett att det saknades grund för att gå vidare med de omedelbara omhändertagandena och för att ansöka om vård enligt LVU eftersom det visade sig att den andra vårdnadshavaren fanns i Sverige och var villig att ta hand om barnen.

Frågan är emellertid vilken utredning som fanns rörande vårdnadsfrågan och moderns förhållanden när beslut fattades om att de omedelbara omhändertagandena skulle upphöra. Det kan konstateras att dokumentationen är synnerligen knapphändig vad gäller de aktuella frågorna. I journalanteckningarna har endast noterats att modern vid den kontakt som ägde rum per telefon den 14 januari 2003 uppgav att hon och de två äldsta barnen hade blivit misshandlade av E.H. och att hon ville ta hand om J. och J. Därutöver har i remissvaret upplysts att socialtjänsten fyra månader tidigare, den 13 september 2002, hade haft en kontakt med Migrationsverket för att diskutera umgänge mellan barnen J. och J. och modern. Tjänstemannen vid Migrationsverket hade vid det tillfället uppgett att modern tog väl hand om de två barn som hon hade med sig. Av handlingarna framgår vidare att E.H. över huvud taget inte kontaktades innan nämnden (ordföranden) beslutade att omhändertagandena skulle upphöra. Det ligger i sakens natur att fadern inom ramen för utredningen skulle ha hörts om sin uppfattning rörande moderns omsorgsförmåga och inställning till att barnen skulle lämnas över till henne. Enligt min mening har underlaget för besluten om upphörande av omhändertagandena varit otillräckligt. Om E.H. hade fått tillfälle att yttra sig hade han – såvitt här framkommit – ifrågasatt moderns omsorgsförmåga. Nämnden borde ha sett till att utredningen kompletterades innan den tog ställning till om det fanns skäl att gå vidare i LVU-ärendena.

Härutöver vill jag framhålla att E.H. självfallet skulle ha informerats omgående om att det hade beslutats att omhändertagandena skulle upphöra och att barnen vistades hos modern. Vad nämnden har anfört om skälet till att det tog 14 dagar innan han blev underrättad ändrar inte den bedömningen. Om det var uteslutet att snabbt ordna ett möte med tolk närvarande borde E.H. i vart fall – i avvaktan på ett sådant möte – ha erhållit de skriftliga besluten. Eventuellt skulle beslutet ha översatts till engelska för att underlätta för E.H. att, antingen själv eller med hjälp av någon annan i hans omgivning, tillgodogöra sig innehållet i beslutet.

I sammanhanget kan också noteras följande. Nämnden har i remissvaret uppgett att E.H. den 30 januari 2003 delgavs besluten samt informerades om ”möjligheterna till att överklaga”. Om detta innebar att E.H. fick besked om att besluten om upphörande av omhändertagandena kunde överklagas var den upplysningen inte korrekt då talan inte kan föras mot ett sådant beslut (jfr 41 § LVU).

Vad som har kommit fram ger mig också anledning att uppehålla mig vid frågan om dokumentation.

Enligt 11 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) skall vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ärendets avgörande tillvaratas på ett betryggande sätt. Detta innebär att muntliga uppgifter som inhämtats under en sådan utredning och som har betydelse för ärendets avgörande måste antecknas skriftligen samt att handlingar av betydelse fogas till akten i ärendet. I 5 § samma kapitel stadgas att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Med handläggning av ärende menas därvid alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs till dess att det avslutas. Doku-

mentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt av största vikt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Journalen skall föras så att det är möjligt att vid varje tidpunkt se vad som har kommit fram i ärendet. Det är viktigt att nu givna krav uppfylls. Detta är en förutsättning för att den som ärendet rör skall kunna följa ärendets handläggning vid nämnden. Journalföringen skall också säkerställa ärendets handläggning i den ordinarie handläggarens frånvaro, trygga nämndens beslutsunderlag samt ge möjlighet till granskning av ärendets handläggning i efterhand.

Nämnden har medgett att dokumentationen är bristfällig vad gäller de uppgifter som låg till grund för besluten att omhändertagandena skulle upphöra. Jag delar den uppfattningen. Nämnden förtjänar kritik även för dessa brister.

Fråga om en socialnämnds skyldighet att underrätta ett särskilt ungdomshem om förhållanden som påverkar vården av den unge vid hemmet

(Dnr 2879-2003)

Den 28 maj 2003 beslutade ordföranden i Järna kommundelsnämnd i Södertälje kommun att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta N.N., född 1987. Beslutet grundades på sådana förhållanden som avses i 3 § LVU, dvs. N.N:s eget beteende. Länsrätten fastställde beslutet den 6 juni 2003.

Beslutet om omhändertagande verkställdes den 28 maj 2003 och N.N. placerades på Eknäs ungdomshem, som drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS).

I en skrivelse från en tjänsteman vid kommundelsnämndens förvaltning, som kom in till länsrätten den 18 juni 2003, anfördes följande.

Ang [namn och personnummer]

Ansökan om vård enligt 4 § LVU kommer på grund av att frivilliga insatser inletts ej att fullföljas.

I ett beslut den 19 juni 2003 beslutade länsrätten att skriva av ”LVU-ärendet”. Länsrätten anförde under rubriken *Skäl för beslutet* bl.a. att kommundelsnämnden hade beslutat om att det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra.

Jan Erik Häljebo, som är chef för Eknäs ungdomshem, sände en skrivelse till JO rörande handläggningen av LVU-ärendet. I skrivelsen anförde han i huvudsak följande.

Den 25 juni 2003 kommer ett brev från länsrätten adresserat till pojken där det framgår att det omedelbara omhändertagandet inte hade gått igenom då den kommunala nämnden hade beslutat att inte gå vidare med ansökan om LVU och att pojken därmed skall skrivas ut. Då vare sig länsrätten eller kommunen underrättat institutionen om detta rings länsrätten upp och som då bekräftar att kommunen redan den 19 juni beslutat att inte gå vidare med

ansökan om LVU. Efter kontakt med kommunen skriver institutionen ut pojken.

Att domstolen har underlåtit att informera institutionen eller att domen har sänts per vanlig post har förekommit vid flera tillfällen. Detta har fått till följd att den intagne som domen avser inte blivit utskriven i tid, dvs. ett olaga frihetsberövande.

Undertecknad önskar därför att JO utreder huruvida detta förfaringssätt är lämpligt med hänsyn till den intagnes rättssäkerhet.

JO lånade in och granskade SiS:s akt rörande N.N., länsrättens akt i LVU-målet och kommundelsnämndens akt rörande N.N.

Av journalanteckningar i kommundelsnämndens akt framgick bl.a. följande. Den 4 juni 2003 ägde ett möte rum på Eknäs ungdomshem varvid personal från socialtjänsten, kommunens LSS-enhet, Eknäs ungdomshem och Färingeskolan deltog. N.N. var med en stund men lämnade sedan mötet. Syftet med mötet var att planera för N.N:s framtid. Den 17 juni 2003 förklarade N.N. att han ville komma till Färingeskolan. Vårdnadshavaren uttryckte senare ett önskemål om att N.N. skulle placeras där. Den 18 juni 2003 underrättades länsrätten per telefax om att nämnden inte skulle ansöka om att N.N. skulle beredas vård enligt LVU. Nästa dag, den 19 juni 2003, meddelade Färingeskolan att den kunde ta emot N.N. först den 23 juni 2003. Färingeskolan meddelade den 23 juni 2003 att N.N. kunde tas emot först den 1 juli 2003. N.N. skulle vara kvar på Eknäs. Något beslut om att det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra fanns inte i akten.

JO beslutade att inhämta yttrande från Järna kommundelsnämnd om vilka överväganden som gjordes vad gällde förutsättningarna för att N.N. skulle kunna vara fortsatt placerad på Eknäs ungdomshem fram till den 1 juli 2003 (mot bakgrund av att nämnden inte skulle göra en ansökan om vård enligt LVU och att det omedelbara omhändertagandet av N.N. därför skulle upphöra att gälla innan N.N. kunde flytta till Färingeskolan).

Kommundelsnämnden överlämnade som sitt remissvar en skrivelse som hade upprättats av tf. kommundelschefen Kjell Sjundemark och IFO-chefen Helena Charpentier. I skrivelsen anfördes följande.

Sammanfattning

Riksdagens ombudsmän, JO, har av Järna kommundelsnämnd begärt utredning och yttrande angående handläggning av N.N. Järna kommundelsnämnd beslöt den 28 maj 2003 att omedelbart omhänderta N.N. enligt 6 § LVU. N.N. placerades då vid Eknäs ungdomshem.

I och med att kommundelsnämnden den 19 juni 2003 beslöt att ej ansöka om fortsatt vård enligt LVU skulle kommundelskontoret ha informerat behandlingshemmet och omedelbart flyttat N.N. från Eknäs ungdomshem. Länsrätten meddelade N.N. den 25 juni att det omedelbara omhändertagandet inte gått igenom. På grund av flera orsaker informerade kommundelskontoret inte N.N. att man beslutat om att inte ansöka om fortsatt vård enligt LVU. Detta resulterade i att han inte flyttades från LVU-hemmet i samband med att tidigare beslut om LVU upphävdes. Enligt vår bedömning berodde detta på att kommundelen inte var klar med en bra lösning för N.N. Han har tidigare visat på svårighet att acceptera förändringar, vilket innebar att handläggaren ville undvika en tillfällig lösning.

Personalsituationen vid kommundelskontoret var också en bidragande orsak. Utredningen i samband med det akuta omhändertagandet gjordes av

handläggare som var inhyrd och därmed saknade kunskap om N.N. och den planering som påbörjats mellan Järna kommundel, familjehemmet, vårdnadshavaren och handikappomsorgen i Södertälje.

/– – – /

Ärendet

N.N. har sedan 1988 bott i ett och samma familjehem. Vid placeringen var han 15 månader gammal. I samband med en konflikt med familjehemmet, som ledde till att familjehemmet vägrade att låta N.N. komma hem, beslöts om omedelbart omhändertagande av N.N. enligt 6 § LVU. Han har diagnos ADHD och är känslig för förändringar.

Hans destruktiva agerande i samband med omplacering från familjehemmet till jourhem innebar att socialjouren i Södertälje kommun inte kunde placera N.N. i jourhem enligt SoL utan han placerades enligt 6 § LVU vid Eknäs ungdomshem.

Järna kommundelskontor, handikappomsorgen i Södertälje och familjehemmet hade tillsammans med N.N. och hans vårdnadshavare under våren 2003 fört diskussion om N.N:s behov av annat boende. Handikappomsorgen hade föreslagit Färingeskolan, men något beslut var inte taget.

Socialtjänsten inom Järna kommundel saknade under våren 2003 socialsekreterare och gruppledare inom barn- och ungdomsgruppen. När den aktuella situationen uppstod saknades det handläggare för N.N. och kommundelskontoret fick då anlita en handläggare från bemanningsföretag att utreda och genomföra LVU-placeringen. Denne handläggare hade inte kunskap om bakgrund och tidigare planering, vilket kunde ha underlättat en snabbare placering vid Färingeskolan.

När socialtjänsten beslöt om att inte ansöka om fortsatt vård enligt LVU fanns ingen bra lösning av var N.N. skulle bo. Socialtjänstens bedömning var att N.N. skulle ha svårt att acceptera och klara en tillfällig placering i jourhem i avvaktan på en långsiktig planering. Möjligheten att återvända till familjehemmet fanns inte. Planeringen blev då att ta beslut om placering vid Färingeskolan och i avvaktan på placering där finna ett tillfälligt boende hos någon som N.N. sedan tidigare hade en relation till.

Socialtjänsten i Järna kommundel är i dag omorganiserad och tillhör sedan den 1 december 2003 social- och arbetsmarknadskontoret i Södertälje kommun.

Jan Erik Häljebo gavs tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 13 maj 2005 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Insatser från socialtjänstens sida beträffande barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan barn och ungdomar dock beredas vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i LVU.

Vård enligt LVU skall beredas den som är under 18 år om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). Vård enligt LVU skall också beslutas om den som är under 20 år utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas

genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

Socialnämnden får enligt 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU, och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande (6 § andra stycket LVU).

Har socialnämnden beslutat om omedelbart omhändertagande, skall beslutet underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

Om länsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande, skall socialnämnden inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes ansöka hos länsrätten om att den unge skall beredas vård med stöd av LVU. Ett omedelbart omhändertagande upphör bl.a. om ansökan om vård inte har gjorts inom den föreskrivna tiden och inte heller förlängning av tiden har begärts.

Om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande, skall socialnämnden besluta att detta genast skall upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av den rätt som prövar en fråga om vård med stöd av lagen.

Bedömning

Jag vill inledningsvis påpeka att länsrätten inte hade fattat något beslut om att det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra. Såvitt framgår av utredningen hade inte heller nämnden fattat något sådant beslut, låt vara att länsrätten i sitt beslut den 19 juni 2003 synes ha utgått från att så var fallet. Den fråga som Jan Erik Häljebo har väckt om att nämnden eller länsrätten åsidosatt ett åliggande att underrätta ungdomshemmet om att vården av N.N. med stöd av LVU upphört aktualiseras således inte i det förevarande ärendet. Eftersom den rättsliga grunden för placeringen av N.N. vid hemmet påverkade förutsättningarna för hans vistelse där, kan det dock ifrågasättas om inte nämnden borde ha lämnat tydligare information till hemmet om att nämnden inte skulle ansöka om vård enligt LVU. Jag övergår till att behandla den frågan.

Nämnden hade fått till stånd en överenskommelse med N.N. och dennes vårdnadshavare om att N.N. skulle beredas erforderlig vård under frivilliga former på Färingeskolan. Det var därför inte aktuellt för nämnden att hos länsrätten ansöka om att N.N. skulle beredas vård enligt LVU. Detta innebar emellertid inte att beslutet om omedelbart omhändertagande upphävdes automatiskt. Förhållandena kan ha varit sådana att det förelegat skäl för nämnden att med stöd av LVU låta N.N. vara placerad på ungdomshemmet till dess att han kunde tas emot vid skolan. Det har således funnits ett utrymme för nämnden att låta beslutet om omedelbart omhändertagande bestå i avvaktan på att den frivillliga vården kunde påbörjas. Däremot har det funnits en gräns för under hur lång tid som beslutet om omhändertagande har kunnat gälla. Beslu-

tet verkställdes den 28 maj 2003. Om inte en ansökan om vård eller hemställan om förlängd tid för att göra en sådan ansökan hade inkommit till länsrätten senast den 25 juni 2003 skulle beslutet upphöra (se 8 § LVU).

Den 18 juni 2003 stod det klart för nämnden att N.N. skulle kunna beredas vård under frivilliga former. Enligt remissvaret var planeringen att N.N. skulle flytta till Färingeskolan den 23 juni 2003. Flyttningen dit sköts upp till den 1 juli 2003. Att flyttningen drog ut på tiden är inte något som nämnden kan lastas för. Ungdomshemmet fick den 25 juni 2003 av en händelse ta del av länsrättens beslut den 19 juni om att skriva av målet. Enligt beslutet hade nämnden upphävt omhändertagandebeslutet. Utifrån hemmets ansvar för N.N. föranledde länsrättens beslut givetvis flera frågor.

Eftersom den rättsliga grunden för N.N:s placering vid hemmet hade betydelse för förutsättningarna för hans vistelse där, var det givetvis av vikt att hemmet hölls underrättat om saken. Av SiS:s akt framgår att en tjänsteman vid socialförvaltningen den 23 juni 2003 per telefon underrättade ungdomshemmet om att nämnden troligen inte skulle komma att ansöka om vård enligt LVU. Socialförvaltningen förefaller dock inte ha lämnat något besked till ungdomshemmet om var N.N. skulle vistas efter det att beslutet om omhändertagande upphörde fram till dess att N.N. skulle flytta till Färingeskolan. Den frågan blev föremål för överväganden först den 25 juni 2003 då ungdomshemmet kontaktade socialförvaltningen med anledning av att hemmet hade tagit del av länsrättens beslut att skriva av målet.

När det bestämdes att vården av N.N. skulle ske med N.N:s och hans vårdnadshavares samtycke borde nämnden tillsammans med N.N., vårdnadshavaren och ungdomshemmet har diskuterat var N.N. skulle vistas fram till att N.N. kunde flytta till Färingeskolan. Nämnden borde också ha tagit ställning till huruvida det omedelbara omhändertagandet skulle bestå. Handläggningen av ärendet förefaller ha fortsatt utan att dessa frågor ägnades någon närmare tanke från nämndens sida. Detta är förvånande inte minst som omhändertagandebeslutet skulle upphöra senast den 25 juni 2003. Jag vill härvid påpeka att det inte har förelegat något formellt hinder mot att låta N.N. vara kvar på Eknäs på frivillig grund. En sådan ordning har i och för sig inneburit att hemmets befogenheter beträffande N.N. skulle ha varit begränsade (se bl.a. 18 § LVU). Det har ytterst ankommit på ungdomshemmet att ta ställning till om N.N. hade kunnat vårdas vid hemmet på frivillig grund.

Nämnden har i sitt yttrande pekat på flera omständigheter som bidrog till att det blev en form av ”glapp” i handläggningen av ärendet inför N.N:s flyttning till Färingeskolan. Nämnden är enligt remissvaret väl medveten om bristerna i handläggningen och jag finner därför inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

När det gäller länsrättens handläggning vill jag anföra följande.

I den skrivelse som socialförvaltningen skickade till länsrätten uppgav handläggaren att nämnden inte skulle ansöka om vård enligt LVU på grund av att frivilliga insatser hade inletts. Det framgår dock inte klart av skrivelsen att nämnden hade fattat ett beslut om att omhändertagandet skulle upphöra. Som tidigare nämnts har länsrätten dock utgått från att nämnden hade fattat ett sådant beslut. Såsom skrivelsen var utformad kan jag hysa viss förståelse för

hur länsrätten uppfattade saken. Jag har inte funnit skäl att närmare gå in på länsrättens handläggning. I denna del har jag samrått med JO Nils-Olof Berggren som har tillsyn över bl.a. förvaltningsdomstolarna.

Fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern

(Dnr 2508-2002)

A., född 1986, är son till A.C. och S.K. Efter att föräldrarna hade skilt sig lämnade fadern, A.C., år 1991 Marocko och bosatte sig i Sverige där han träffade en ny kvinna. I augusti 1996 kom A. till Sverige tillsammans med sin mor. A. stannade hos sin far och dennes nya familj medan modern åkte tillbaka till Marocko.

Den 22 april 1997 beslutade ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta A. Grunden för beslutet var misstanke om att A. utsattes för psykisk och fysisk misshandel i faderns och styvmoderns hem. Länsrätten i Blekinge län beslutade genom dom den 11 juni 1997 att A. skulle beredas vård med stöd av 1 § andra stycket och 2 § LVU. Domen fastställdes av Kammarrätten i Jönköping den 17 september 1997 och den 19 december samma år beslutade Regeringsrätten att inte meddela A.C. prövningstillstånd.

A. placerades inledningsvis på barnhemmet Notavillan i Karlshamn. Den 14 januari 1998 erhöll han placering i ett familjehem i Kristianstad. Familjehemmet meddelade den 18 maj samma år att det inte hade tillräcklig kapacitet att ta hand om A., som den 11 juni lades in på Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Kristianstad för utredning inför en omplacering. Den 12 juli 1998 placerades A. åter på Notavillan i Karlshamn. Den 8 september samma år placerades A. i ett familjehem i Ruda i Högsby kommun.

Den 22 april 1997 beslutade nämnden med stöd av 14 § LVU att totalt inskränka umgänget mellan A. och ”hans familj samt med personer i familjens bekantskapskrets”. Grunden för beslutet var att det bedömdes föreligga risk för att A., med anledning av den polisanmälan om misshandel som hade gjorts, skulle utsättas för direkta eller indirekta påtryckningar från fadern eller styvmodern. Den 23 maj 1997 fattades ett nytt beslut i umgängesfrågan. Fadern fick då rätt till umgänge med A. en gång per vecka, en och en halv timme. Den begränsningen gällde sedan under ungefär ett års tid, med ett successivt något ökande umgänge. Den 8 april 1998 beslutade nämnden att umgänget mellan A. och fadern skulle vara begränsat till att äga rum i familjehemmet varannan lördag eller söndag kl. 10.00–18.00. Länsrätten lämnade faderns överklagande avseende beslutet utan bifall. I samband med att A. den 11 juni 1998 lades in på barn- och ungdomspsykiatrisk klinik beslutade nämnden om total begränsning av umgänget mellan A. och hans familj. Efter att fadern hade ansökt om att få ha umgänge med sonen två gånger i månaden samt telefonkontakt på julafton fick han avslag, och den 22 december 1998 beslutades att ”totalt inskränka umgänge samt kommunikation via telefon, brev

eller dylikt mellan A. och hans familj samt personer i familjens umgängeskrets". I beslutet angavs att undantag från umgängesinskränkningen kunde göras endast efter tillstånd från handläggarna. Beslutet fastställdes av länsrätten den 5 mars 1999. I dom den 7 juli 1999 gjorde kammarrätten endast den ändringen att föreskriven inskränkning i brevkontakterna mellan A. och hans far upphävdes. Den 7 februari 2001 upphävdes umgängesbegränsningen.

A. vistades i familjehemmet i Ruda till den 8 januari 2002 då han placerades på Högelids akut- och utredningsenhet i Alvesta. Den 25 april 2002 dömdes A. av Växjö tingsrätt för två fall av olaga hot till överlämnande till vård inom socialtjänsten samt böter. Brotten hade begåtts mot utredningsassistenter vid Högelids akut- och utredningsenhet. Efter genomförd utredning placerades A. den 3 maj 2002 på Baggershus i Kållered. Genom beslut den 10 april 2002 avslog nämnden en ansökan från A. och fadern om att LVU-vården skulle upphöra. Genom dom den 19 juni 2002 biföll länsrätten A:s och faderns överklaganden och förordnade att LVU-vården avseende A. skulle upphöra. I domen anfördes bl.a. följande.

Beslutet att bereda A. LVU-vård var huvudsakligen en skyddsåtgärd mot bakgrund av det för svensk barnuppfostran främmande sätt som han behandlades på i hemmet hos fadern och dennes nya familj. Som redovisats ovan har A. under de fem år han varit föremål för LVU-vård fyra gånger placerats på institution och två gånger i familjehem. Placering har skett på ett relativt stort avstånd från faderns bostadsort, vilket i och för sig förutom andra faktorer begränsat möjligheten att bygga upp en fungerande relation mellan far och son. Någon uppföljning av A.C:s förhållanden har inte gjorts och någon insats för att hjälpa och stödja honom i syfte att göra honom till en efter svenska förhållanden bättre fostrare har inte gjorts. Anmärkningsvärt är att barn- och utbildningsnämndens representanter vid den muntliga förhandlingen uppgivit, dock utan att med säkerhet kunna hävda att det varit så, att anledningen till den uteblivna kontakten med A.C. varit att man inte haft kännedom om dennes adress.

/– – –/

De problem utredningen *(utredningen från Högelids akut- och utredningsenhet; JO:s anm.)* beskriver kan inte relateras till de förhållanden som rådde i A.C:s hem under den begränsade tid han vistades där och utgjorde inte skäl för vårdbeslutet. De problem som beskrivs är av sådan natur att de bör kunna mötas med insatser från skola, socialtjänst och psykiatrin på frivillig väg och kan inte motivera fortsatt tvångsvård enligt LVU. Erbjudande om sådant stöd och hjälp har A.C. förklarat sig villig att ta emot. A.C:s förhållanden är i dag annorlunda än de var då A. omhändertogs. A.C. lever i dag ensam. Hans dåvarande hustru hade enligt den utredning som låg till grund för vårdbeslutet del i den behandling A. utsattes för. A.C. har uppgivit – uppgifter som inte bestritts eller motsagts av barn- och utbildningsnämnden – att han tränar barn, ungdomar och vuxna i lagidrotter som fotboll och handboll, att han även har uppdrag som fotbollsdomare samt att han aldrig blivit beskylld för att hantera barn hårdhänt.

På grund av vad sålunda anförts gör länsrätten den bedömningen att fortsatt vård av A. enligt LVU inte längre behövs. Överklagandena skall därför bifallas och LVU-vården upphöra.

I en anmälan till JO framförde advokaten M.F., i egenskap av offentligt biträde för A., klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun. Hon ifrågasatte huruvida vården av A. hade skett i enlighet med gällan-

de lagstiftning och med beaktande av A:s bästa. Hon ifrågasatte också huruvida nämnden hade varit berättigad att avvakta till den 21 maj 2002 med att till Länsrätten i Blekinge län vidarebefordra två överklagandeskrivelser som hade inkommit till nämnden den 25 april respektive den 3 maj 2002. Överklagandena avsåg nämndens beslut den 10 april 2002 att avslå ansökan från A. och fadern om att LVU-vården skulle upphöra.

Barn- och utbildningsnämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i M.F:s anmälan till JO. Nämnden (individ- och familjeomsorgsutskottet) beslutade att som sitt remissvar lämna ett av IFO-chefen Helene Håkansson upprättat yttrande. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

/– – –/

980611 uppger A. att han absolut inte vill träffa pappa och inte heller sin styvmor. A. är 12 år och hänsyn ska tas till hans egen vilja angående umgänge. Beslut tas om umgängesbegränsning av nämndens ordförande. Familjehemmet har kontakt med pappa och även mamma i Marocko. Mamman beskriver att A. blivit slagen av sin pappa även i Marocko. Fram till dess att beslut tas om umgängesbegränsning har det gjorts ansträngningar i 14 månader för att få igång ett fungerande umgänge mellan A. och hans pappa.

/– – –/

A. blir familjehemsplacerad i Ruda 980908, och är placerad där till januari 2002, i ca 3,5 år. – – – Pappa är informerad om placeringen. Vid placeringen i Ruda har det i första hand tagits hänsyn till A:s vårdbehov, vilket även är lagstiftningens intention. Det ska även vägas in närheten till biologiska föräldrar men i första hand är det vårdbehovet som styr. I A:s fall var placeringen i Ruda det alternativ som framstod som det bästa för A:s del. Nämnden bistår med kostnader för biologiska föräldrar att utöva umgänge om det behövs. Nämnden är även medveten om den skyldighet som föreligger att upprätthålla kontakten med biologiska familjen men i första hand är det vårdbehovet som styr. I detta ärende har det varit av väsentlig betydelse för vårdinnehållet att ta hänsyn till A:s mående och behov av att träffa sin pappa.

Under de nästan 3,5 år som A. var i familjehemmet i Ruda har utvecklingen periodvis gått mycket bra. A. var vid placeringen 12 år. I början var han orolig och hade stora utbrott samt var även hotfull mot familjen. Den första tiden var jobbig för både familjen och A. Sakta men säkert fann sig A. dock till rätta och situationen blir mer stabil fr.o.m. februari 1999. Fram till dess hade A. testat familjen mycket och uppföljningarna från IFO har varit täta. Det har de varit under hela placeringstiden. Det har varit uppföljningar ca var tredje månad och däremellan telefonkontakter. Det har även varit samma handläggare som varit ansvarig varför kontinuitet i ärendet har varit möjlig. Familjehemmet var mer kvalificerat än vanliga och tillhör ett familjecenter. Genom familjehemscentret har familjen hela tiden haft tillgång till handledning och stöd. Även socialsekreteraren har hela tiden funnits med som stöd för familjehemmet. Med skolan har familjehemmet och socialsekreterare haft ett bra samarbete. Familjehemmet har hela tiden stöttat A. i att ha kontakt med sin mamma i Marocko, vilket han också haft under hela placeringstiden. I februari 1999 när situationen i familjen blir bättre fungerar det också bättre i skolan och med kamrater. Även fritiden fungerar bättre. A. pratar ej om pappa och säger att han inte vill träffa honom. Att i detta läge börja planera för umgänge med pappa, när A. inte vill och det börjar fungera i familjen, bedöms ej som bra vård för A. Det är hela tiden A:s behov som får styra. När A. är mogen för umgänge och det är till gagn för honom ska umgänge planeras. Att ha kontakt med mamma är något som A. efterfrågar och han har aldrig sagt att

han inte vill ha kontakt med mamma. Umgängesbegränsning för pappa råder under tiden 980611–010207. Begränsningen överklagas inledningsvis av pappa till Länsrätten och även Kammarrätten.

/– – –/

I mars 2001 får IFO information om att pappa bor i Helsingborg. Ett antal brev som skickats till pappa har returnerats till IFO med adress okänd. Pappa har ej meddelat ny adress till IFO-kontoret. Under lång tid har pappa inte på något sätt varit aktiv för att få igång något umgänge. Han har inte hört av sig alls till IFO, vilket gör att intresset för att ha en bra kontakt kan ifrågasättas. Det måste finnas ett ansvar även för pappa att arbeta för ett bra umgänge.

/– – –/

I december avviker A. från familjehemmet. Han kontaktar Högsby kommun och säger att han inte vill bo kvar i familjehemmet. Över huvud taget är det mycket turbulent kring A. och det är svårt att bedöma vad A. vill. Han uttrycker dock i samtal 011221 att han inte vill träffa pappa. När A. är avviken från familjehemmet har han efterlysts. Pappa kontaktar IFO 011227 – – –. Eftersom familjehemmet inte längre klarar av situationen blir A. tillfälligt placerad på Högelids akut- och utredningsenhet 020108. - - -

Målsättningen med placeringen på Högelid var att bryta den kaotiska situationen som rådde och att A. skulle kunna flytta hem till familjehemmet igen. Tyvärr lyckades inte detta utan familjehemsplaceringen fick avslutas. Detta var mycket olyckligt utifrån A:s behov, det hade varit önskvärt att familjehemmet orkat finnas kvar för A. Detta var dock ej möjligt och det var helt och hållet familjehemmets eget beslut. I efterhand kan vi nu fundera kring om IFO skulle ha haft mer ingående kontakt med pappa. Då det var mycket kaotiskt under denna tid och det var mycket svårt att veta vad A. verkligen ville och skulle bli bäst hjälpt av, valde vi att avstå umgänge med pappa till dess att situationen lugnat ner sig. Under hela placeringstiden har erfarenheterna varit att A. mått mycket dåligt av kontakterna med pappa och han har konsekvent nekat till att vilja träffa honom. A:s bästa har hela tiden varit det som funnits med vid bedömningarna.

Tillsammans med remissvaret ingav nämnden handlingarna i det aktuella ärendet.

M.F. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 28 oktober 2004 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

De övergripande reglerna om socialnämndens vårdansvar i LVU-ärenden finns i socialtjänstlagen (2001:453). I 6 kap. 1 § socialtjänstlagen stadgas att vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön. Av 6 kap. 7 § socialtjänstlagen följer bl.a. att socialnämnden skall lämna vårdnadshavarna till barn som vistas i familjehem och dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp de behöver. Nämnden bör härvid hålla en fortlöpande kontakt med både barnets föräldrar och det hem där barnet får sin fostran. Här kan tilläggas att socialtjänstlagen (2001:453) trädde i kraft den 1 januari 2002. Socialtjänstlagen (1980:620) innehöll stadganden som motsvarade de nämnda bestämmelserna i den nu gällande socialtjänstlagen.

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var denne skall vistas under vårdtiden. Socialnämnden har enligt 14 § första stycket LVU ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom så långt möjligt tillgodoses.

Socialnämnden skall noga följa den vård som ges barn och ungdomar utanför det egna hemmet. När den unge, som i förevarande fall, har beretts vård med stöd av 2 § LVU skall socialnämnden, enligt 13 § andra stycket LVU, minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs. Syftet är att vården inte skall bestå längre än nödvändigt. Övervägandet innebär ingen formell prövning av beslutet utan det är först när nämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av vården som en omprövning i nämnden skall ske. Omprövning skall vidare alltid ske när vårdnadshavaren eller den unge, om denne har fyllt 15 år, begär det. Socialnämnden skall även på eget initiativ, när det finns skäl till det, pröva om vården kan upphöra.

Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med LVU-vården får nämnden, enligt 14 § andra stycket LVU, inskränka umgänget mellan barnet och dess föräldrar eller vårdnadshavare. Beslut om umgängesbegränsning får överklagas (41 § första stycket 3 LVU).

På motsvarande sätt som beskrivits ovan beträffande vården skall socialnämnden minst en gång var tredje månad överväga om ett beslut om umgängesbegränsning fortfarande behövs (14 § tredje stycket LVU). Om den som berörs av beslutet begär det skall en omprövning, dvs. en formell prövning, av den beslutade inskränkningen ske.

Enligt 21 § LVU skall socialnämnden, när vård med stöd av LVU inte längre behövs, besluta att vården skall upphöra. Nämnden skall noga förbereda den unges återförening med den eller dem som har vårdnaden om honom.

Bedömning

Enligt 20 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän bör JO inte utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte föreligger särskilda skäl för det. Socialnämndens handläggning av det här aktuella LVU-ärendet ligger delvis bortom denna tidsgräns. Nämndens handläggning måste dock bedömas utifrån hur ärendet hanterades under hela den tid som A. vårdades enligt LVU. Jag kommer därför att beröra frågor som ligger förhållandevis långt tillbaka i tiden.

När A. kom till Sverige i augusti 1996 var han tio år. Fram till dess hade han levt i Marocko, först med båda sina föräldrar och från 1991 med sin mor. Efter att ha bott hos sin far och dennes nya familj i Sverige endast drygt ett halvår blev A. tvångsomhändertagen på grund av förhållandena i faderns och styvmoderns hem. A. vårdades med stöd av LVU under fem år. Under den tiden var han fyra gånger placerad på institution och två gånger i familjehem. Merparten av tiden, cirka tre och ett halvt år, vistades han i ett familjehem i Ruda.

Den 19 juni 2002 förordnade länsrätten att LVU-vården skulle upphöra. A:s behov bedömdes kunna tillgodoses av fadern som hade förklarat sig villig att ta emot stöd och hjälp från bl.a. socialtjänsten.

Under den tid som A. vårdades med stöd av LVU var kontakten mellan A. och fadern mycket begränsad. Under senare delen av vårdtiden synes vidare förvaltningen i princip inte ha haft någon kontakt med fadern. Förhållandena leder till flera frågor rörande hur nämnden har bedrivit vården rörande A. Man kan bl.a. fråga sig om nämnden har utformat vården så att A:s samhörighet med fadern har främjats.

En utgångspunkt för nämndens arbete med barn som placeras utanför det egna hemmet är att barnet skall återförenas med sina föräldrar. För att detta skall vara möjligt fordras att det under vårdtiden har funnits en nära och god kontakt mellan barnet och föräldrarna. En sådan kontakt är som regel också viktig för att barnet skall kunna utvecklas i familjehemmet. Även i de fall där en återförening ter sig omöjlig eller åtminstone avlägsen är det som regel av vikt att förvaltningen på lämpligt sätt verkar för att den unge och föräldern kan upprätthålla eller, åtminstone på sikt, kan erhålla en meningsfull kontakt med varandra.

Under större delen av den tid som A. vårdades med stöd av LVU förklarade han att han inte ville träffa fadern. Med beaktande av A:s inställning beslutade nämnden den 8 april 1998 med stöd av 14 § LVU att begränsa umgänget mellan A. och fadern till att avse visst helgumgänge. I samband med att A. den 11 juni 1998 lades in på barn- och ungdomspsykiatrisk klinik fattades beslut om totalt umgängesförbud. Totalt, eller näst intill totalt, umgängesförbud rådde sedan fram till den 7 februari 2001, dvs. under mer än två och ett halvt år. Bestämmelsen i 14 § LVU om nämndens möjlighet att besluta om umgängesbegränsningar skall tillämpas restriktivt. Det finns enligt min uppfattning skäl att ifrågasätta nödvändigheten av en så omfattande och långvarig umgängesbegränsning som här har varit fallet. Denna begränsning i kombination med att nämnden inte har arbetat aktivt för att förbättra kontakten mellan A. och fadern har medfört risk för att problemen skulle bli bestående.

Det har givetvis inte gått att bortse från A:s egen inställning i umgängesfrågan. Det kan ändå med fog ifrågasättas om inte nämnden borde ha agerat med större kraft när det gällde att få till stånd en kontakt mellan A. och fadern. Den tveksamhet jag hyser i den delen föranleder mig att komma in på den övergripande frågan om nämndens kontakt med fadern under den tid som A. vårdades i familjehem. Utredningen ger vid handen att nämnden hade en regelbunden kontakt med fadern endast under den första delen av vårdtiden, cirka ett och ett halvt år. Under den resterande delen av den fem år långa vårdtiden har nämnden haft kontakt med fadern i mycket liten utsträckning.

Det är svårt att utifrån remissvaret få en bild av nämndens kontakter med fadern. Även efter en genomgång av aktmaterialet i ärendet kvarstår frågetecken kring kontakterna med fadern och hur nämnden har sett på sitt ansvar i denna del. Det kan naturligtvis finnas fall då förhållandet mellan vårdnadshavare och nämnden är sådant att det kan vara förenat med svårigheter att nå konstruktiva resultat i arbetet med att ge den unge god vård. I nämndens uppgifter enligt socialtjänstlagen och LVU ligger emellertid en skyldighet att låta

vårdnadshavarna vara delaktiga i frågor rörande vården av den unge. Vägrar vårdnadshavarna att medverka i arbetet kring vården eller är i övrigt förhållandena mellan myndigheten och den unges vårdnadshavare ansträngt kan visserligen möjligheterna att samråda på ett fruktbart sätt vara begränsade. Enligt min mening bör dock nämndens handläggare aldrig underlåta t.ex. att informera vårdnadshavarna om uppkomna frågor kring vården. Vårdnadshavarna skall även beredas möjlighet att framföra sina synpunkter till nämnden. Nämnden måste således se till att handläggaren av ärendet vid nämndens förvaltning verkar för att någon form av kontakt med vårdnadshavarna upprätthålls.

Nämnden synes hävda att den uteblivna kontakten har – i vart fall under en stor del av vårdtiden – berott på att den inte har känt till faderns nya adress. Emellertid har nämnden inte kunnat slå sig till ro med att den saknat kännedom om adressen. I en sådan situation måste det anses ankomma på nämnden att försöka ta reda på uppgiften. Såvitt framkommit har några sådana ansträngningar inte gjorts. Att, som här har varit fallet, under mycket långa perioder underlåta att ta direktkontakt med fadern anser jag vara ett felaktigt sätt att arbeta på och det torde strida mot den lagstiftning som redogjorts för ovan. Jag vill i sammanhanget understryka att den information som nämnden kan få genom en egen kontakt med vårdnadshavaren kan vara av betydelse vid bedömning av om LVU-vården skall bestå. I likhet med vad länsrätten har anfört i domen den 19 juni 2002, genom vilken förordnades att LVU-vården skulle upphöra, måste jag konstatera att nämnden inte har gjort någon uppföljning av faderns förhållanden samt att nämnden inte heller har bistått med insatser för att hjälpa och stödja fadern i syfte att göra honom till en bättre fostrare.

Sammanfattningsvis anser jag, även med beaktande av ärendets komplexa natur, att nämnden allvarligt har åsidosatt sina åligganden när det gäller att upprätthålla kontakten med fadern. Detta kan ha bidragit till att det inte har skapats förutsättningar för en tillfredsställande relation mellan A. och fadern under den tid som A. vårdades enligt LVU. Vidare kan det – med hänsyn till den bristfälliga kontakten med fadern – ifrågasättas om nämnden, när den har övervägt vården, har haft ett tillräckligt underlag för att bedöma om det har funnits förutsättningar för fortsatt vård enligt LVU.

I anmälan har även tagits upp frågor rörande nämndens hantering av två överklagandeskrivelser. Vad som har kommit fram i den delen ger mig anledning att anföra följande.

I förvaltningslagen finns inte någon bestämmelse om den tid inom vilken beslutsmyndigheten skall överlämna handlingarna i ett överklagat ärende till den myndighet som skall pröva överklagandet. Det ligger i sakens natur att överlämnandet – när sådant skall ske – skall ske utan dröjsmål. JO har vid flera tillfällen uttalat att tiden i normalfallet inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

De aktuella överklagandena inkom till förvaltningen den 15 april respektive den 3 maj 2002. Överklagandena vidarebefordrades till länsrätten den 21 maj 2002, dvs. efter cirka fem respektive nästan tre veckor. Denna handlägg-

ningstid har varit för lång. Nämnden förtjänar således kritik även i detta avseende.

Handläggning

En ordförande i en socialnämnd bistod som privatperson en 17-årig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Fråga om ordföranden därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga en anmälan till nämnden som rörde flickans förhållanden i hemmet

(Dnr 3078-2002)

I en anmälan till JO riktade R.T. och S.B. kritik mot Lisbeth Lennartsson, ordförande i Socialnämnden i Borgholms kommun, för att hon hade ”överskridit sina befogenheter enligt socialtjänstlagen”. Klagomålen avsåg handläggningen av ett ärende rörande deras dotter N., född 1985. R.T. och S.B. anförde i huvudsak följande.

Den 20 maj 2002 körde Lisbeth Lennartsson, trots ”förbud” från handläggaren av N:s ärende och utan föräldrarnas vetskap, N. till hennes pojkvän. N. vistades där i en vecka. Lisbeth Lennartsson uppgav att hon inte visste var N. befann sig.

Vid ett annat tillfälle, den 15 juni 2002, lovade Lisbeth Lennartsson att hon skulle köra N. till ”psyk i Kalmar” dagen därpå. Hon uppfyllde inte det löftet.

Den 23 augusti 2002 meddelade Lisbeth Lennartsson att hon hade ordnat så att N. skulle bo hos en familj i Småland tills vidare. Föräldrarna fick dock inget närmare besked om var N. vistades. Den 26 augusti 2002 fick de av ungdomssekreteraren vid socialförvaltningen, Therese Ekman, reda på att N. hade bott i Lisbeth Lennartssons sommarstuga i Småland under den aktuella tiden, detta trots att de hade förklarat för Lisbeth Lennartsson att de inte ville ha med henne att göra.

Inledningsvis inhämtades journalanteckningar ur N:s personakt hos socialförvaltningen i Borgholms kommun beträffande de händelser som anmälan avsåg. Jag tog också del av ett e-meddelande av den 20 maj 2002 från Lisbeth Lennartsson till ungdomssekreteraren vid socialförvaltningen, Therese Ekman. Därefter remitterades anmälan till Socialnämnden i Borgholms kommun. Nämnden överlämnade följande yttrande upprättat av Therese Ekman som sitt remissvar till JO.

Bakgrund

Familjen S.B. och R.T. har varit aktuella inom socialförvaltningen i Borgholm sedan november 2001. Handläggare i ärendet har varit ungdomssekreterarna Camilla Areskog och Therese Ekman. Då stora konflikter uppstått i familjen efter kontorstid, har familjen vid ett par tillfällen kontaktat socialnämndens ordförande Lisbeth Lennartsson, som var den i kommunen som för tillfället hade jouransvar för individ- och familjeomsorgen.

Lennartsson har en dotter som är jämngammal med N., dotter till S.B. och R.T., och som även är kompis med N.

Händelsen 020520

Ekman och Areskog har inte förbjudit Lennartsson att köra N. till pojkvännen. Däremot har N. med socialnämndens vetskap bott hos sin pojkvän under två veckor vilket föranleddes av att fadern, R.T., misshandlat N. Det var ingen placering från socialförvaltningen utan ett tillfälligt boende till dess socialförvaltningen utrett N:s hemförhållanden och kommit fram till vad för eventuella insatser från socialförvaltningen som bäst skulle gynna N. Då man från polisens sida såg mycket allvarligt på händelsen, rådde man Lennartsson att till en början hemlighetshålla N:s vistelseadress för att skydda N. När Ekman och Areskog träffar familjen S.B. och R.T. i deras hem den 28 maj 2002, är det ingen hemlighet att N. tillfälligt bor hos sin pojkvän.

Det ”förbud” Ekman och Areskog meddelat innebar att boendet hos pojkvännen inte fick fortgå i mer än två veckor eftersom pojkvännens hem inte var ett utrett familjehem, och eftersom N:s föräldrar inte ställde sig positiva till att N. bodde hos pojkvännen.

Händelsen 020615

Datumet 020615 stämmer inte överens med Ekmans journalanteckningar. Däremot träffade Ekman familjen akut kvällen 020605 eftersom det uppstått stora konflikter i hemmet. Familjens vän hade hört N. uttrycka att hon ville ta sitt liv. Under kvällen var N. mycket upprörd och efter telefonsamtal till barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen (BUP) beslutades det att Ekman skulle köra N. till BUP. Under tiden telefonsamtalet pågick mellan BUP och Ekman rymde N. hemifrån. När Ekman sedan hittade N. var klockan 22 och BUP tog inte längre emot om inte N. var suicidal. N. visade inga tecken på att vilja skada sig själv, utan gick frivilligt med på att sova en natt hos Lennartsson. Det var föräldrarnas önskan att N. skulle sova hos Lennartsson och hennes familj. Ekman skickade en remiss till BUP och körde in N. till Kalmar när hon fick tid hos läkare Maj Åkerback 020626.

Enligt Lennartsson har hon aldrig lovat att köra N. till BUP. När u.t försökte reda ut vid vilket tillfälle Lennartsson enligt S.B.-R.T. skulle ha lovat köra N. till BUP, framkom det i telefonsamtal med S.B., att det var i samband med ett möte mellan Areskog, Lennartsson och familjen S.B.-R.T. som Lennartsson ska ha sagt att hon kunde köra N. till BUP. U.t som inte var med vid mötet har talat med Lennartsson som försäkrar att hon inte lovat köra N. till BUP. Vidare har u.t inte fått tag på Areskog som är föräldraledig, och därför inte kunnat tillfrågas. Det finns inga journalanteckningar som bekräftar att Lennartsson ska ha lovat att köra N. till BUP.

Händelsen 020823

Föräldrarna S.B.-R.T. lämnade dottern på polisstationen i Borgholm eftersom de ansåg att de inte kunde ta hand om henne. N. hade inte kommit hem på två dygn, och föräldrarna var oroliga för att N. skulle rymma om de tog hem henne. Polisen i sin tur lämnade N. på socialförvaltningen. Eftersom Ekman var på tjänsteärende i Norrköping och Areskog var föräldraledig tog Lennartsson hand om ärendet.

Till polisen hade S.B. och R.T. sagt att de inte ville att N. skulle vara hos Lennartssons. Enligt föräldrarna fick de under eftermiddagen den 23 augusti information om att N. befann sig i ett familjehem i Småland. De fick inte veta var i Småland N. befann sig, och de fick heller inget telefonnummer dit de kunde ringa för att tala med N. vilket de eftersökt.

Familjen mötte Ekman på stan under kvällen och bad om information om var N. tagit vägen. Ekman som precis återkommit från tjänsteärendet, bad att få återkomma till familjen under måndagen för att informera om vad som skett. N. hade följt med Lennartssons man och dotter till deras sommarbostad i Småland över helgen. Denna information fick familjen att i affekt berätta att de kommer anmäla Lennartsson.

Enligt Lennartsson har hon aldrig sagt att N. befunnit sig i ett familjehem. Den enda information hon lämnat till familjen var att N. skulle befinna sig i Småland under helgen den 23–25 augusti. Lennartsson informerade övriga handläggare på socialförvaltningen om var N. befann sig. Däremot lämnade hon inte över ärendet till de handläggare inom barn- och familjeomsorgen som befann sig på socialförvaltningen. Lennartsson säger själv att hon till viss del handlade utifrån sin modersroll. Då N. är kompis med hennes dotter, och eftersom N:s föräldrar tidigare ansett att Lennartssons hem varit bra för N., fanns det enligt Lennartsson ingen anledning för henne att anta att N. inte fick följa med hennes man och dotter till Småland.

Uppgifterna om händelsen 020823 går isär. Enligt S.B.-R.T. har de varit tydliga med att tala om för Lennartsson att N. inte får vara hos Lennartssons. Detta bland annat för att de ansåg att Lennartsson som var mitt uppe i valarbetet inte skulle ha tid för deras dotter. Ytterligare en anledning till att N. inte fick vara hos Lennartsson var att familjen känt sig svikna av Lennartsson med hänvisning till de övriga två händelserna i anmälan.

YTTRANDE

Ekman har haft regelbunden kontakt med S.B. och R.T. sedan maj 2002. Innan de JO-anmälde Lennartsson ringde de Ekman och talade om vad de tänkte göra. S.B. och R.T. var mycket besvikna på nämndens ordförande, och Ekmans intryck var att de kände sig lurade av Lennartsson. S.B. och R.T. har sannolikt uppfattat händelserna som de beskriver dem i anmälan.

Ekman som är ansvarig handläggare i ärendet tror att S.B. och R.T. antingen missförstått eller feltolkat informationen från handläggarna och Lennartsson angående boendet hos pojkvännen och körningen till BUP i Kalmar. S.B. och R.T. har goda kunskaper i svenska och de har bott i Sverige sedan 1989. Trots detta skulle det kunna vara språkliga missförstånd mellan föräldrarna och socialförvaltningen. En viktig aspekt att ta hänsyn till är att föräldrarna fått den information de hänvisar till, när de varit upprörda och oroliga och haft det psykiskt arbetsamt på grund av konflikterna med dottern. Detta i sin tur skulle eventuellt kunna ha lett till ett språkligt missförstånd.

Eftersom N. är vän till Lennartssons dotter och eftersom Lennartssons hem var det enda hem föräldrarna S.B.-R.T. till en början accepterade för N., finns det anledning att tro att Lennartsson handlade utifrån sin modersroll och inte utifrån sin roll som socialnämndsordförande, vid det tillfälle hon beslutade att N. skulle få åka med hennes man och dotter till Småland 020823.

Lennartsson valde att inte engagera nya handläggare i ärendet 020823, då hennes tanke var att det skulle försvåra arbetet. Ett stort ansvar med jour dygnet runt har legat på socialnämndens ordförande då individ- och familjeomsorgen stått utan chef under en längre period. Nämndledamöterna förstår Lennartssons tanke med att låta N. följa med Lennartssons man och dotter till Småland, men anser att det inte är att rekommendera att nämndens ordförande i framtida ärenden agerar på liknande sätt som Lennartsson gjorde 020823.

Lisbeth Lennartsson gav till JO in en egen redogörelse för vad som hade förekommit och för de bedömningar hon hade gjort.

Jag har idag emottagit den till JO inkomna anmälan från 17-åriga N:s föräldrar för yttrande och vill här redogöra för min syn på det hela.

Borgholms kommun är en liten kommun som liksom många andra småkommuner endast har socialnämndsordförande som socialjour. Problemet med detta fall förstärks här av att anmälarnas 17-åriga dotter, som anmälan gäller, N. är klasskamrat till min 17-åriga dotter. N. har aldrig varit hemma hos oss på besök tidigare.

020519

Blev jag i egenskap av socialnämndsordförande uppringd av vakthavande polis i Kalmar kl. 23 på kvällen. N. hade då blivit misshandlad med en bandyklubba av sin pappa R.T. utanför hemmet i Borgholm. Anmälare och vittne är grannen i huset mittemot. Pappan häktades omgående. N:s märken efter slagen med bandyklubban finns dokumenterade med fotografi och rättegångsprocessen gällande detta fortskrider. N. skjutsades över natten till en väninnas föräldrahem i Kalmar.

020520

Besökte jag N. i Kalmar och hade med mig kläder och pengar, som mamman S.B. packat ner och ville skicka med till N. Jag satt en stund och pratade med S.B. som var mycket ledsen och orolig. Jag sa att socialtjänsten backar upp och tar hand om N. enligt gällande lagstiftningar och att mamman behöver inte oroa sig för flickans välbefinnande men att jag inte kan tala om var N. finns för henne.

Polisen och jag hade mycket täta kontakter under de här dagarna. Vi var oklara över orsaken till misshandeln. N. hävdar själv att hon är strängare behandlad än tonårsflickor med svenska föräldrar och det fanns anledning att överväga LVU för att garantera flickans säkerhet. Eftersom vi haft fler fall gällande andra ungdomsfrågor i pingsthelgen och jag redan där haft hjälp av vår ungdomssekreterare Therese Ekman valde jag att avvakta kontakt med socialsekreterare tills Therese åter tjänstgjorde på tisdagsmorgonen. Familjen som N. vistades tillfälligt hos i Kalmar ville helst inte ha henne kvar där, oro fanns för att pappan R.T. skulle leta efter flickan när han släpptes från häktet.

N. själv var mycket ledsen och ville åka över till Öland till pojkvännens familj. Jag ringde mamman där som lovade finnas till hands för att hjälpa och stötta N. efter misshandeln. Något förbud mot detta förelåg inte från varken föräldrar eller socialsekreterare. N. vistades under en kortare period senare i den familjen under tiden som utredning pågick inom socialtjänsten.

I samråd med polisen och av rädsla för N:s säkerhet beslutade jag att inte informera föräldrarna om var N. fanns så länge vi övervägde LVU. Jag har däremot aldrig sagt till familjen att jag inte vet var N. är så som anmälaren påstår.

020615

Jag befinner mig på Centerstämman i Helsingborg från 020613–0617!

Jag skulle aldrig någonsin skjutsa klienter till psyk i Kalmar oavsett om jag känner dem eller ej. Där går för mig en mycket klar gräns mellan mitt ordförandeuppdrag och tjänstemannautövning. Det har förekommit samtal mellan föräldrarna och socialsekreteraren om besök på psyk vid ett tillfälle då N. var mycket aggressiv hemma och rymde hemifrån. Therese Ekman hittade N. och kontaktade psyk som hade stängt för dagen och endast tog emot N. akut om det fanns uppenbar suicidrisk, vilket inte var fallet. I samråd med föräldrarna skjutsade Therese Ekman N. hem till min familj över natten. Sammanfattningsvis har jag inte lovat föräldrarna att jag skulle skjutsa N. till psyk.

020823

Under sommaren har N. varit familjehemsplacerad av socialtjänsten. Föräldrarna och brodern har varit på semester hemma i – – –, N. fick inte följa med.

Ett försök till medlingssamtal mellan S.B., R.T. och N. gjordes på socialförvaltningen. Beskyllningarna haglade i luften och det var omöjligt att föra en dialog. Från socialtjänsten deltog Camilla Areskog och jag. Föräldrarna hade en grannfru med sig. N. blev mycket ensam i samtalet eftersom vi från socialtjänstens sida försökte vara opartiska. N. rusade storgråtande därifrån men kom sedan tillbaka. Samtalet avslutades med att S.B. krävde tillbaka nyckeln till hemmet av N. och att kommunen skulle ta hand om N. som inte var välkommen hem mer. Ett försök gjordes, när det lugnat sig i början av augusti, att N. skulle få flytta hem igen.

S.B. ringde mig sent på kvällen 020821 och berättade att N. återigen rymt. S.B. har vid ett flertal tillfällen de dagarna sökt min dotter för att höra om hon vet var N. kan vara. S.B. och R.T. hämtade N. på skoltid från Jenny Nyströmskolan i Kalmar 020823. Föräldrarna vill inte ha N. med sig hem på grund av rymningarna och skjutsar henne därför till polisstationen i Borgholm som ringer mig.

N. har bett polisen att få vara hemma i vår familj under några dagar eftersom det familjehem socialtjänsten haft N. placerad i större delen av sommaren är tillfälligt bortrest några dagar. Här kan tveksamhet råda i om jag hanterat frågan professionellt som socialnämndsordförande eller känslomässigt med omtanke om N. Borgholms kommun har tyvärr inga kontrakterade jourfamiljehem, vi är på gång att lösa detta. Att en fredagseftermiddag hitta ett nytt familjehem för en vilsen och ledsen 17-åring är inte så enkelt. N. var delvis på grund av konflikterna dessutom på väg att hoppa av för andra gången från sin gymnasieutbildning. – – –

Det fanns ingen anledning för mig att tro att mamman skulle anse mig och min familj som olämpligt sällskap för N. Föräldrarna har inte på något sätt uttryckt eller antytt detta tidigare. S.B. och jag har tidigare varit mycket goda arbetskamrater. R.T. känner jag inte alls sedan tidigare. Jag sa i telefonen till S.B. att N. kan få följa med mig hem, men S.B. avböjde detta vänligt, vilket jag tolkade som omtanke om mig och min familj.

Jag sa till S.B. att N. får vara i Småland över helgen. Min familj skulle åka upp till jaktstugan i skogen och jag tyckte det var ett bra sätt för N. att komma bort och få det lite lugnare några dagar. Jag tänkte alltså mer på N. än på föräldrarna som jag så smått börjat tröttna på med anledning av de telefonsamtal, möten med mera som jag dragits in i under sommaren alltsedan misshandeln. Jag sa till tjänstgörande socialsekreterare att flickan var hemma hos oss. Jag agerar här som privatperson och mamma till den flicka som N. alltmer börjat ringa till när hon är ledsen och mår dåligt. Den 17-åriga N. som bara har ett år kvar till sin myndighetsdag och som har hamnat i en bedrövlig hemsituation.

På måndagsmorgonen 020826 ringer Therese Ekman mig. S.B. har frågat var N. bor och fått veta att flickan är hemma hos oss och åkt tillsammans med min dotter till gymnasiet i Kalmar. S.B. blev då mycket upprörd över att N. fanns i min familj och krävde omedelbar familjehemsplacering någon annanstans av kommunen. Therese Ekman ringer mig, hon ordnar en familjehemsplacering fram till dess N:s tidigare familjehem återvänder hem. Jag skjutsar en besviken N. till det nya familjehemmet samma kväll. Under tiden har S.B. ringt hem till min bostad mycket upprörd. När jag ringer till S.B. är hon fruktansvärt arg och skriker okvädingsord i telefonen på ett sätt som gör att jag vänligt men bestämt talar om att jag väljer att avsluta samtalet.

Jag har hela tiden agerat utifrån FN:s barnkonvention med N:s bästa för ögonen, såväl som socialnämndsordförande som privatperson. Jag har inte på något sätt eller någon gång ljugit för föräldrarna så som det påstås i anmälan vilket jag kan intyga under ed om så skulle behövas. Jag har så långt jag kunnat försökt undvika att blanda in min familj och mitt hem i detta, jag hoppas att inget av mina barn skall ha vänner som far illa och som berörs av socialtjänsten så länge jag är socialnämndsordförande.

R.T. och S.B. bereddes tillfälle att kommentera yttrandena.

I ett beslut den 19 oktober 2004 anförde *JO André* följande.

I maj 2002 inleddes en polisutredning med anledning av misstanke om att R.T. hade misshandlat N. Polisen underrättade Socialnämnden i Borgholms kommun om misstankarna. Vid socialnämnden handlades saken inledningsvis av nämndens ordförande, Lisbeth Lennartsson, som svarade för kommunens sociala jour. N. vistades vid denna tidpunkt hos en väninnas familj. Därefter tog N. initiativet till att flytta hem till sin pojkväns familj där hon bodde en kortare tid.

N. var 17 år. Med hänsyn härtill kan jag inte finna att socialförvaltningen har haft någon skyldighet att underrätta föräldrarna om var N. tillfälligt bodde. Såvitt framgår av utredningen har inte heller föräldrarna uttryckligen frågat Lisbeth Lennartsson eller socialförvaltningen om var N. vistades. Om de hade gjort det hade nämnden haft att ta ställning till om det på grund av sekretess förelåg hinder mot att lämna ut uppgiften om N:s boende till föräldrarna. Vad som har kommit fram i ärendet föranleder mig inte att närmare gå in på den frågan.

Jag övergår till att behandla N:s vistelse i Lisbeth Lennartssons familj under augusti månad 2002.

Under sommaren 2002 hade N. varit familjehemsplacerad av socialförvaltningen. I augusti flyttade N. hem till föräldrarna. Efter en kortare tid uppstod motsättningar mellan föräldrarna och N. Föräldrarna tog då med sig N. till polisen och förklarade att de inte kunde ta hand om henne längre. Polisen kontaktade socialförvaltningen. Den tjänsteman som handlade ärendet angående N. var på tjänsteresa och saken kom därför att handläggas av Lisbeth Lennartsson.

Det fanns vid tillfället inte något jourhem i vilket N. kunde beredas plats. Lisbeth Lennartsson erbjöd då S.B. att N. skulle få följa med Lisbeth Lennartsson hem, vilket S.B. avböjde. Lisbeth Lennartsson bestämde sig därefter för att N. fick följa med till familjen Lennartssons jaktstuga i Småland över helgen. Hon informerade tjänstemän på socialförvaltningen om var N. befann sig. S.B. informerades dock endast om att N. var i Småland.

Att en socialnämnd tillhandahåller en underårig ett boende utanför det egna hemmet utgör en insats enligt socialtjänstlagen (2001:453) även om avsikten är att den unge skall vistas där endast en kortare tid. Lisbeth Lennartssons förslag att N. tillfälligt skulle vistas i hennes jaktstuga får därför i och för sig anses ha utgjort ett erbjudande om sådan hjälp som ryms inom de insatser som socialnämnden kan vara skyldig att erbjuda.

Lisbeth Lennartsson har emellertid i sitt yttrande anfört att hon handlade som privatperson och inte som befattningshavare i nämnden när hon lät N. bo i jaktstugan. Socialnämnden har, enligt vad som framgår av remissvaret, inte funnit anledning att utgå från något annat.

En ordförande i en socialnämnd kan självfallet ha ett stort känslomässigt engagemang i ett ärende och aktivt verka för att hjälpa de som vänder sig till nämnden. Detta får dock inte medföra att grundläggande regler för nämndens

verksamhet åsidosätts. Det är viktigt att som ledamot i nämnden hålla isär vad man gör privat och vilka åtgärder man vidtar som befattningshavare vid nämnden. Jag har förståelse för att det är en gränsdragning som i vissa särskilda situationer är svår att göra. När en fråga aktualiseras hos socialnämnden är dock utgångspunkten att den handläggs av en befattningshavare vid nämnden eller dess förvaltning i dennes egenskap av myndighetsperson. Det ligger i sakens natur att utrymmet är begränsat för att en befattningshavare inom socialtjänsten i en sådan situation skall kunna bistå den enskilde som privatperson. Lisbeth Lennartsson har i sitt remissyttrande själv ifrågasatt om hon har hanterat saken professionellt. Jag delar uppfattningen att detta kan diskuteras. Jag har ändå stannat för att inte kritisera hennes agerande i denna del eftersom omständigheterna sammantagna får anses ha varit något speciella.

Vad jag nu har anfört leder dock inte till att Lisbeth Lennartsson kan gå fri från kritik för brister i den formella handläggningen.

När polisen kontaktade socialtjänsten med anledning av att föräldrarna hade lämnat N. på polisstationen uppkom fråga om de uppgifter som polisen då lämnade skulle föranleda någon åtgärd från nämndens sida, t.ex. ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett beslut om att inleda en ny utredning. Dessa frågor hade inte förfallit genom att Lisbeth Lennartsson rent privat beslutade sig för att hjälpa N. Lisbeth Lennartsson har som en konsekvens av sitt handlande inte heller själv kunnat ta ställning i dessa frågor. En ledamot i nämnden skall nämligen beakta de bestämmelser om jäv som gäller för nämndens handläggning av ärenden (se 10 kap. 1 § socialtjänstlagen och 6 kap. 25 § kommunallagen [1991:900]). En situation då jäv kan föreligga är när en befattningshavare vid nämnden har involverat sig i ett ärende långt utöver vad som kan krävas enligt gällande bestämmelser och då det kan ifrågasättas om engagemanget är av den arten att det finns anledning att ifrågasätta dennes opartiskhet.

Genom sitt engagemang för N. och genom att bistå henne privat får Lisbeth Lennartsson anses ha varit jävig vid handläggningen av det ärende som uppkom hos nämnden med anledning av de uppgifter som polisen lämnade. Hon meddelade socialförvaltningen att N. vistades hos henne i Småland. Lisbeth Lennartsson borde dock utan dröjsmål ha kontaktat förslagsvis nämndens vice ordförande eller någon tjänsteman i arbetsledande ställning vid nämndens förvaltning för att denne skulle formellt ta ställning till om de uppgifter som polisen hade lämnat till socialnämnden skulle föranleda någon åtgärd från nämndens sida. Genom att underlåta detta har ärendet inte kommit att handläggas på det sätt som det borde. Ansvaret för denna brist i handläggningen får anses åvila Lisbeth Lennartsson och hon kan i den delen inte undgå kritik.

Vad S.B. och R.T. i övrigt har anfört i anmälan föranleder inte något uttalande från min sida.

Fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde

(Dnr 60-2003)

K.H. riktade i en anmälan till JO kritik mot Socialnämnden i Gävle kommun angående handläggningen av ett ärende rörande hennes son, M.H., född 1986. Hon var missnöjd med att socialtjänsten inte hade medverkat vid ett polisförhör när M.H. blev anklagad för ett grovt och allvarligt brott. Hon klagade också på att hon i två års tid hade sökt hjälp hos socialtjänsten för M.H. utan att få det.

Socialnämnden anmodades att göra en utredning och att yttra sig över vad som framfördes i anmälan. Nämnden överlämnade följande remissvar.

K.H. har i anmälan till JO framfört klagomål över områdesgruppens handläggning av ärende gällande hennes son M.H. född 1986. Av K.H:s skrivelse framgår att hon, utifrån sonens problematik, i två års tid sökt hjälp vid socialtjänsten och då erhållit avslag på insatser. Av hennes skrivelse framgår också att socialtjänsten avstått från att medverka vid ett polisförhör under hösten 2002 då hennes son anklagades för ett grovt och allvarligt brott.

Vid genomgång av handlingarna i ärendet och efter samtal med handläggare och områdeschef framkommer följande.

M.H. blev i maj 2001 aktuell vid Sätra områdeskontor efter en anmälan från skolans rektor. Skolan kände en stor oro för M.H. på grund av hans utåtagerande beteende i skolan. Socialtjänsten inleder den 12 juni en utredning. Familjen erbjuds ett nätverksmöte som genomförs den 13 juni 2001 och som kommer fram till en planering som skall gälla över sommaren. Utredningen avslutas med gjord överenskommelse.

I maj 2002 ansöker modern om stöd i föräldrarollen då hon är orolig för M.H:s upprepade aggressionsproblematik. Socialtjänsten inleder utredning 4 juli 2002. Familjen aktualiseras vid socialtjänstens resursteam för regelbundna samtal och M.H. skall ges tillfälle att deltaga i socialtjänstens öppenvårdsinsats påverkansprogrammet som är en gruppverksamhet som skall tydliggöra olika konsekvenser av brott. Under utredningstidens gång anser modern att situationen förändrats och att hon tror att familjen klarar sig utan insatser från socialtjänsten och tackar därför nej till erbjudandet om samtal vid resursteamet. En bedömning görs att utredningen kan avslutas utan insats, då familjen inte önskar hjälp och situationen i hemmet förändrats och blivit lugnare. Överenskommelse görs om en uppföljning av situationen inom tre månader. Inbjudan till en uppföljningsträff skickas till K.H. den 4:e februari 2003 som dock avböjer erbjudandet om träff.

Vad gäller att socialtjänsten inte medverkade vid ett polisförhör under hösten 2002 när sonen enligt modern anklagades för ett grovt och allvarligt brott så stämmer detta. Utifrån den telefonkontakt som togs av polisen för att efterhöra socialtjänstens möjlighet att deltaga vid det aktuella polisförhöret gjordes bedömningen att socialtjänsten inte hade möjlighet att medverka. Socialtjänsten har förutom denna telefonkontakt inte i efterhand erhållit någon polisanmälan om brott eller något besked från åklagare rörande M.H:s medverkan i denna händelse.

Områdesgrupp Sätra-Norr hade under 2002 en mycket hög arbetsbelastning. Den kraftiga ökningen av nya aktualiseringar i kombination med vakanser och sjukskrivningar i personalstyrkan var orsaken till detta. I det områdesbaserade sociala arbetet med barn och familjer görs löpande prioriteringar av olika slag. Under hösten 2002, från september till och med december, beslu-

tade områdeschefen vid Sätra-Norr om mer generella nedprioriteringar av vissa ärendegrupper.

- Ingen medverkan vid avhysningar av barnfamiljer – *endast medverkan genom biståndsenhetens (socialbidrag) handläggare*.
- Ingen möjlighet att kalla barn på samtal vid mindre allvarliga brottsliga förseelser – *hänvisas till socialtjänstens rådgivning vid Gävle familjecenter*.
- Ingen medverkan vid förhör med ungdomar hos polisen.
- Inga omprövningar av kontaktfamiljer.
- Ingen medverkan i allmänna samarbetsträffar.
- Intensivt erbjuda familjehem och HVB-hem reseersättning för att komma till områdeskontoret för att minska handläggarnas restider.

Under de fyra månader restriktionerna gällde var prioriteringarna inte absoluta, undantag kunde göras i det individuella fallet.

Områdesgrupp Sätra-Norr har sedan senhösten 2002 en upparbetad samverkan med polisens ungdomsrotel. Samarbetet har utvecklats gällande regelbundna träffar för allmänna frågor mellan socialtjänstens ungdomssekreterare och polisens ungdomsrotel. Överenskommelse har gjorts gällande socialtjänstens medverkan vid polisförhör. Rutiner för kontakter och bedömning har gemensamt tagits fram. Inriktningen är att socialtjänsten medverkar i de förhör som bedöms vara mest angelägna utifrån ungdomens sociala situation eller arten av det aktuella brottet. Slutligen har en överenskommelse gjorts om gemensamt fältarbete/förebyggande arbete vid speciella tillfällen/arrangemang. Förutom att den överenskomna uppföljningsträffen blev framskjuten ett par månader så får ärendets handläggning anses vara korrekt.

Till yttrandet fogades M.H:s personakt.

K.H. kommenterade remissyttrandet.

I ett beslut den 31 mars 2005 anförde *JO André* följande.

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem, dvs. om myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende.

När det gäller den del av K.H:s anmälan som avser att hon inte har fått tillräcklig hjälp för M.H., har socialförvaltningen haft att göra en bedömning av vilka åtgärder som behövde vidtas. JO brukar inte uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda ärenden. Vad som har kommit fram angående handläggningen av ärendet rörande M.H. föranleder mig inte att frångå denna princip.

Jag övergår nu till att behandla frågan om någon från socialförvaltningen borde ha varit närvarande då polisen förhörde M.H.

Av 6 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) följer att polisen genast skall underrätta socialnämnden, när någon som inte har fyllt arton år är skäligen misstänkt för brott. Enligt 7 § LUL skall, vid förhör med den som inte har fyllt arton år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen. I förarbetena till 7 § LUL anfördes att det av flera olika skäl är viktigt att socialnämnden blir underrättad i ett tidigt skede när en ung person är misstänkt för brott. Möjlighe-

terna ökar därigenom för företrädare för socialtjänsten att medverka under brottsutredningarna. Det blir exempelvis rent praktiskt lättare att ordna så att någon från socialtjänsten kan närvara vid förhör med den unge. Det finns med en sådan ordning också förutsättningar för att snabbt genomföra den utredning om den unges levnadsomständigheter som måste göras. En tidig underrättelse ger också socialnämnden möjlighet att agera på ett tidigt stadium för att få i gång olika stödåtgärder (prop. 1994/95:12 s. 66).

När det gäller socialtjänstens närvaro vid polisförhör med den unge anfördes i propositionen (s. 67) att detta innebär ett stöd för den unge samtidigt som socialtjänsten får information om brottet och omständigheterna omkring detta. Vidare framhölls att socialtjänsten, genom att närvara vid förhöret, på ett tidigt stadium kan etablera kontakt med den unge, liksom med hans föräldrar, som normalt också skall kallas till förhöret.

Frågan om företrädare för socialtjänsten bör närvara vid polisförhöret med den unge diskuterades av Utredningen om handläggning av ungdomsmål, som ansåg att det finns uppenbara fördelar med att företrädare från socialtjänsten är närvarande vid polisförhören. I utredningens betänkande (SOU 1999:108 s. 130) anfördes följande.

> Inte minst kan detta innebära en snabbare handläggning och en tidig reaktion på brottet. Det är givetvis så att möjligheterna för socialtjänsten att vara närvarande skiftar på grund av olika lokala förhållanden. Att göra socialtjänstens medverkan obligatorisk eller på annat sätt genom författning utöka dess skyldighet anser utredningen inte vara en framkomlig väg. Det måste dock enligt utredningens mening vara en målsättning att socialtjänsten närvarar så ofta som möjligt. Ett annat sätt att öka närvaron skulle kunna vara att Rikspolisstyrelsen ger tydliga anvisningar för hur socialtjänsten skall beredas tillfälle att vara närvarande vid förhören. Med tanke på de skiftande lokala förutsättningarna anser dock utredningen att de berörda myndigheterna bör träffa lokala överenskommelser i syfte att underlätta socialtjänstens närvaro … Enligt utredningens mening kan det på detta sätt bli möjligt att öka omfattningen av socialtjänstens medverkan.

K.H. har i sin anmälan till JO anfört att M.H. var misstänkt för ett ”grovt och allvarligt brott”. Även socialnämnden synes anse att brottet var allvarligt. Av utredningen framgår visserligen inte vilka misstankar som riktades mot M.H. men mot bakgrund av vad som har kommit fram utgår jag från att det var fråga om ett sådant brott för vilket fängelse kunde följa. Som framgår av det ovan anförda skulle en företrädare för socialtjänsten därför närvara vid polisens förhör med M.H. om det var möjligt och det kunde ske utan men för utredningen. Något hinder för socialtjänsten att närvara på grund av polisens utredning har uppenbarligen inte förelegat. Orsaken till att någon företrädare för socialförvaltningen ändå inte var närvarande vid förhöret var enligt remissvaret att det inte var möjligt.

Av remissvaret framgår inte varför det inte var möjligt för någon från socialförvaltningen att vara med vid förhöret med M.H. Jag kan av utredningen inte dra någon annan slutsats än att det prioriteringsbeslut som återgetts i remissvaret åtminstone bidrog till att någon företrädare från förvaltningen inte kom till förhöret. Enligt beslutet hade nämligen nedprioriteringar skett av

vissa ärendegrupper. Detta innebar bl.a. ”ingen medverkan vid förhör med ungdomar hos polisen”.

En tjänsteman vid en socialförvaltning gör dagligen prioriteringar i sitt arbete. Det är närmast ofrånkomligt att tjänstemannen vid utövandet av sina arbetsuppgifter t.ex. måste välja vilket ärende som skall handläggas först. Detsamma gäller myndigheten som helhet. Det torde finnas ett utrymme för en socialnämnd att besluta om vissa riktlinjer om generella prioriteringar för nämndens verksamhet. En grundläggande förutsättning är dock att sådana riktlinjer inte står i strid med den skyldighet att utföra vissa uppgifter som är obligatoriska för en socialnämnd. Det måste också betonas att sådana anvisningar inte kan vara alltför kategoriskt utformade. Det bör dessutom finnas möjlighet att göra en individuell bedömning i det enskilda fallet och att därmed göra avsteg från de i förväg beslutade prioriteringarna (jfr JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 211).

Det nu aktuella beslutet om att det inte skulle ske någon medverkan från förvaltningens sida vid polisens förhör med ungdomar som misstänks för brott har fattats av en områdeschef. En chef i arbetsledande ställning kan och skall givetvis ge anvisningar till sin personal om sådana rutinmässiga prioriteringar som har nämnts ovan och ge personalen råd när det gäller t.ex. vilka arbetsuppgifter som bör utföras före andra. I den mån det kan bli aktuellt att fatta ett beslut om riktlinjer för prioritering på ett mera övergripande plan, t.ex. om inriktningen av verksamheten, är detta en fråga som det ankommer på nämnden att ta ställning till. Jag kan inte se att det finns utrymme för en tjänsteman vid nämndens förvaltning att besluta om sådana riktlinjer (se 6 kap. 33 och 34 §§ kommunallagen [1991:900]).

Sammanfattningsvis finner jag skäl att ifrågasätta om det var korrekt att en tjänsteman vid nämndens förvaltning fattade ett allmänt beslut om att företrädare för socialtjänsten inte skulle vara med vid polisförhör med ungdomar som var misstänkta för brott. Däremot är det på grundval av den föreliggande utredningen inte möjligt för mig att avgöra om någon företrädare för socialtjänsten rent faktiskt hade kunnat vara eller borde ha varit med när polisen hörde M.H.

I likhet med vad Utredningen om handläggning av ungdomsmål har uttalat anser jag att det bör vara en målsättning för socialtjänsten att medverka så ofta det är möjligt vid polisförhör med personer under arton år. Jag har därför med tillfredsställelse noterat att åtgärder har vidtagits för att utveckla samarbetet mellan socialtjänsten inom områdesgruppen Sätra-Norr och polisen.

Fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut

(Dnr 635-2003)

L.S. klagade till JO på hur Uppsala kommun hade handlagt ett ärende angående ekonomiskt bistånd. Med anledning av hans klagomål inlånades från vård- och bildningsförvaltningen, socialtjänst – socialbidrag, i Uppsala kom-

mun bl.a. journalanteckningar i ett ärende rörande L.S. angående ekonomiskt bistånd. Enligt en journalanteckning den 28 maj 2002 hade en handläggare vid förutvarande Eriksbergs kommundelsförvaltning beslutat att med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) bevilja L.S. ekonomiskt bistånd med ett visst belopp för juni månad 2002. Av en annan anteckning den 5 juni 2002 framgick däremot att L.S:s ansökan om ekonomiskt bistånd för juni månad hade avslagits.

Med anledning av vad som framgick av de ifrågavarande journalanteckningarna fann JO skäl att inom ramen för ett särskilt ärende inhämta utredning och yttrande från Uppsala kommun angående de formella förutsättningarna för att med ändring av det gynnande beslutet den 28 maj 2002 fatta ett avslagsbeslut den 5 juni 2002 såvitt avsåg L.S:s ansökan om ekonomiskt bistånd för juni 2002.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (individutskottet) överlämnade som sitt remissvar ett av nämndordföranden Ewa Lindman och nämndsekreteraren Kerstin Larsson upprättat utlåtande. I utlåtandet anfördes följande (*bilagorna här utelämnade*).

L.S. är en ensamstående, frånskild kvinna utan barn. Hon kom till Sverige från sitt hemland Ryssland sommaren 1991, och har sedan dess uppburit ekonomiskt bistånd från socialtjänsten i Uppsala kommun, f.d. Eriksbergs kommundelsförvaltning (kdf).

L.S. läste svenska under flera år, och har därefter haft kontakt med arbetsförmedlingen, deltagit i olika utbildningar samt sökt arbete och praktikplatser utan att bli varaktigt självförsörjande. Efter avslutad webbdesignkurs våren 2001 var hon arbetssökande på heltid fram till början av år 2002, då hon fick timanställning som elevassistent/fritidspedagog inom förskola/skola i Uppsala kommun, dock inte i tillräcklig omfattning för att bli självförsörjande.

Med hänsyn till L.S:s långvariga behov av ekonomiskt bistånd pga arbetslöshet, gjordes i början av 2002 bedömningen att hon behövde utökat stöd från socialtjänsten för att komma ut på arbetsmarknaden. Handläggningen av L.S:s ärende överfördes därför i mars 2002 från vuxensektionen till mottagningssektionen vid socialtjänsten i f.d. Eriksbergs kdf, då man inom denna sektion i huvudsak arbetade med ärenden gällande just ekonomiskt bistånd och arbete/sysselsättning.

I början av maj 2002 skrevs remiss till arbetsmarknadsenheten i Gottsunda (AME), för att L.S. skulle få hjälp att komma ut i egen försörjning. Hon informerades samtidigt muntligt om, att hennes rätt till socialbidrag skulle komma att ifrågasättas om hon utan godtagbart skäl uteblev från möten med handläggare vid AME, eller om hon senare avbröt planerade insatser.

AME är ett av flera lokala arbetsmarknadskontor i Uppsala kommun, som utgör ett kommunalt komplement till arbetsförmedlingen. Man har i uppdrag att arbeta med personer som under lång tid är beroende av ekonomiskt bistånd, och målsättningen är att genom individuellt prövade insatser, skapa möjlighet till försörjning och därigenom minska behovet av socialbidrag.

AME kartlägger individens behov av stöd för att få tillträde till arbetsmarknaden, och har genom sin speciella kompetens större möjligheter att finna rätt insatser än socialtjänstens handläggare. Man samarbetar med arbetsförmedlingen, och kan erbjuda den enskilde olika arbetsmarknadsinsatser, exempelvis praktikplats och anställning i olika former. Man har också möjlighet att erbjuda olika arbetsförberedande insatser för personer som behöver detta.

Dåvarande Eriksbergs kommundelsnämnd (kdn) ingick 2001-01-01 avtal med AME avseende arbetsmarknads- och sysselsättningsinsatser för personer

med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd pga arbetslöshet. Socialtjänsten i Eriksbergs kdf hade därför i uppdrag att remittera personer i angivna målgrupper till AME, för att på sikt minska deras behov av socialbidrag. (Avtalet upphörde 2002-12-31, pga kommunens nya organisation, och fr.o.m. 2003-01-01 finns AME inom samma produktionsförvaltning som ansvarar för all handläggning av ekonomiskt bistånd.)

AME:s verksamhet är således att anse som sådan arbetssökarverksamhet, som arrangeras av socialtjänsten i samarbete med arbetsförmedlingen, och som den enskilde kan hänvisas att delta i för att ha rätt till ekonomiskt bistånd (prop. 1996/1997:124 s. 74–75).

Med hänsyn till L.S:s mer än tioåriga behov av socialbidrag pga att hon inte hittat varaktig försörjning, måste hon anses tillhöra den målgrupp, som AME skall arbeta med. I enlighet med lagstiftarens anvisningar, måste hon också anses ha skyldighet att delta i AME:s verksamhet för att ha rätt till ekonomiskt bistånd.

Vid möte med socialtjänstens handläggare 2002-05-07 informerades L.S. om AME:s verksamhet och sin skyldighet att medverka i den utredning och planering som AME skulle göra. Remiss skickades till AME, och hon kallades till möte med handläggare där den 2002-05-28.

L.S. gick inte till detta möte utan ringde i stället samma dag till handläggaren vid AME, och framförde att hon inte var intresserad av kontakt eftersom hon inte omgående kunde erbjudas ett ”riktigt arbete”.

Samma dag, 2002-05-28, ansökte L.S. om socialbidrag för juni via fax. Eftersom ansökan inkom sent i månaden, behandlades den omgående av ansvarig ekonomihandläggare, för att pengarna skulle nå L.S. före månadsskiftet. Utifrån den information som gavs till L.S. 2002-05-07 angående rätten till bistånd vid remiss till AME, utgick handläggaren från att L.S. under dagen skulle besöka AME. I socialtjänstens datasystem gjordes en ekonomisk beräkning som låg till grund för beslut om bistånd (– – –). Beslutet registrerades liksom en utbetalning till L.S:s konto.

När handläggaren vid AME senare under dagen meddelade att L.S. inte kom till mötet stoppades utbetalningen av det aktuella beloppet, eftersom L.S. inte uppfyllde de krav som tydligt uttalats för att hon skulle ha rätt till bistånd. Genom att utebli från mötet, gick hon också miste om möjlighet till en tre månaders anställning som ekonomiassistent.

L.S. saknar telefon, och kan inte nås via fax, varför ett brev skickades till henne 2002-05-28 med information om att betalningen stoppats och varför, samt att pengarna skulle skickas senare, om hon besökte AME 2002-06-10 då ny tid bokats. Se bilaga 1.

L.S. fick senare ytterligare information om motiveringen till ställningstagandet, men godtog inte detta, hon krävde att få pengar omgående. Eftersom hon, utifrån då rådande omständigheter, inte ansågs ha rätt till ekonomiskt bistånd, beslutades 2002-06-05 att avslå ansökan om ekonomiskt bistånd för juni, och beslutet skickades till L.S. samma dag. Hon överklagade beslutet, som prövades i länsrätten, där också muntlig förhandling hölls på L.S:s begäran. Länsrätten biföll inte besvären, se bilaga 2. Kammarrätten i Stockholm beslutade 2003-01-10 att inte meddela prövningstillstånd.

Enligt förvaltningslagens bestämmelser får ett gynnande beslut ändras endast i vissa undantagsfall, bl.a. om förbehåll finns i själva beslutet (Hellners och Malmqvist Nya förvaltningslagen s. 336–337). Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden anser att detta undantag är tillämpligt i det aktuella fallet, med hänsyn till att det fanns ett klart uttalat förbehåll för rätten till socialbidrag, dvs. krav på att medverka i AME:s utredning, vilket L.S. tydligt informerats om 2002-05-07.

Enligt nämndens mening var det inte rimligt att låta det ursprungliga beslutet från 2002-05-28 kvarstå, när det samma dag stod klart att L.S. inte uppfyllde de förbehåll som uttalats som villkor för ett gynnande beslut, och hon

dessutom med anledning av detta gick miste om möjlighet till egen försörjning under tre månader.

I ett beslut den 30 december 2004 anförde *JO André* följande.

Av utredningen framgår i huvudsak följande. L.S. erhöll genom ett beslut den 28 maj 2002 ekonomiskt bistånd med ett visst belopp för juni månad år 2002. I en journalanteckning av den 28 maj 2002 antecknades följande.

Brevansökan inkommer på fax från L.S.
Ansökan: ekonomiskt bistånd för juni.
Aktuellt: ingen förändring.
Beslut: att jämlikt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen bevilja ekonomiskt bistånd för juni med (– – –) kr då sökanden ej själv kan tillgodose sitt behov. Summan insättes på L.S:s postgirokonto.

Av en annan journalanteckning daterad samma dag framgår att förvaltningen senare under dagen, då det hade framkommit att L.S. inte hade kommit på ett besök på AME den dagen, stoppade utbetalningen av det beviljade biståndet för juni månad. Förvaltningen beslutade härefter den 5 juni 2002 att avslå L.S:s ansökan om bistånd för juni månad 2002. I det till L.S. ställda beslutet angavs följande.

Din ansökan om bistånd till kompletterande försörjningsstöd för juni månad 2002 med (– – –) kr enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har avslagits med motivering att:

Du trots långvarigt behov av ekonomiskt bistånd på grund av deltidsarbetslöshet, inte hörsammat kallelse till arbetsmarknadsåtgärd. De åtgärder vi anvisat dig till, skall vara ett led i processen, som skall leda till att du kommer ut i egen försörjning.

Då större delen av normbeloppet för juni 2002 täcks av dina egna inkomster från A-kassa och lön, kan du inte anses bli nödlidande.

Beslutet den 5 juni 2002 innebar att L.S. inte längre ansågs berättigad till bistånd för juni månad. Mot bakgrund härav får beslutet anses ha utgjort en ändring av det tidigare beslutet. Såvitt jag har uppfattat det är detta även nämndens ståndpunkt.

Ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut kan inte utan vidare ändras. Beslutet sägs ha negativ rättskraft. Enligt de principer som har utbildat sig i förvaltningsrättslig praxis vinner ett gynnande beslut normalt negativ rättskraft senast vid den tidpunkt när beslutet har expedierats eller på annat sätt tillkännagetts för adressaterna.

Skyldighet att expediera ett beslut föreligger endast i fall då det förekommer en speciell författningsregel enligt vilken myndigheten är skyldig att på angivet sätt meddela eller tillhandahålla beslutet. Bestämmelser av detta slag är emellertid relativt sällsynta och saknas t.ex. vad gäller beslut meddelade av socialnämnd. Den allmänna bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen (1986:223), FL, om att en part skall underrättas om innehållet i ett beslut utgör inte en föreskrift om att beslutet skall expedieras. Ett beslut angående bistånd, som således inte erfordrar expediering, får därför anses vinna negativ rättskraft genom protokollsjustering eller då det på annat sätt erhåller sin slutliga form. Tidpunkten för när möjligheterna att ändra ett beslut om bistånd

upphör torde anknyta till tidpunkten för när beslutet har blivit offentligt (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 348). Överfört på förhållandena i det nu förevarande biståndsärendet får beslutet den 28 maj 2002 att bevilja L.S. visst ekonomiskt bistånd för juni månad 2002 anses ha blivit offentligt i och med att det fördes in i journalanteckningarna. Härefter har nämnden endast under vissa särskilda förutsättningar (se nedan) kunnat ändra beslutet.

Enligt 27 § FL skall en myndighet – om den finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning – ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Beslutet den 5 juni 2002 att avslå L.S:s ansökan om bistånd för juni månad har, med hänsyn till att hon i beslutet den 28 maj 2002 redan hade beviljats bistånd för ifrågavarande period, varit till nackdel för L.S. Nämnden har därför inte under åberopande av 27 § FL kunnat ändra beslutet att bevilja L.S. bistånd för juni månad 2002.

Omprövningsskyldigheten enligt 27 § FL är en minimiregel. Stadgandet utgör därför inte något hinder för en myndighet att ändra ett beslut enligt de i praxis utbildade principerna om förvaltningsbeslutens rättskraft. Beslutet att bevilja L.S. bistånd för juni 2002 utgjorde emellertid ett s.k. gynnande beslut. Ett sådant beslut kan i princip inte ändras. Tre undantag gäller dock: (se härom prop. 1985/86:80 s. 39 och Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 331).

1. Ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet. Det förtjänar att påpekas att myndigheter under vissa förutsättningar anses kunna förse sina beslut med återkallelseförbehåll även utan uttryckligt författningsstöd.
2. Återkallelse av ett gynnande beslut anses också möjlig av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra säkerhetsskäl.
3. Återkallelse kan ske, om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter.

Nämnden har i remissvaret, såvitt jag har förstått det, ansett att undantaget i punkten 1 har varit tillämpligt i det nu aktuella fallet. Som framgått ovan innehöll emellertid beslutet den 28 maj 2002 inte något förbehåll om att L.S. för att vara berättigad till bistånd för juni månad 2002 skulle medverka i utredning vid AME. Mot den bakgrunden hade nämnden, enligt min mening, inte möjlighet att med stöd av detta undantag ändra beslutet den 28 maj 2002 till nackdel för L.S. Den omständigheten att L.S., enligt vad nämnden har uppgett i remissvaret, vid ett möte på förvaltningen den 7 maj 2002 skulle ha informerats om kravet på att medverka i utredning vid AME för att vara berättigad till biståndet föranleder inte någon annan bedömning från min sida.

Huruvida det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att helt eller delvis återta ett beslut om att bevilja bistånd är en fråga som den enskilde kan få prövad av domstol. Det är därför angeläget att det av det nya beslutet framgår att det innefattar en ändring av ett tidigare beslut. Så var emellertid inte fallet när det gällde beslutet den 5 juni 2002 att avslå L.S:s ansökan om bistånd för juni månad. Av det beslutet framgår inte annat än att L.S:s ansökan hade

avslagits på den grunden att hon inte hade hörsammat kallelse till arbetsmarknadsåtgärd. Genom att det inte av beslutet har gått att utläsa att det har varit fråga om en ändring av ett tidigare meddelat beslut om att bevilja bistånd, har länsrätten vid sin prövning av L.S:s överklagande inte kunnat ta ställning till om det fanns grund för att ändra beslutet den 28 maj 2002. Detta är självfallet djupt otillfredsställande, och nämnden kan inte undgå kritik för att det av beslutet den 5 juni 2002 inte framgick att det innebar en ändring av ett tidigare meddelat beslut. Eftersom beslutet den 28 maj 2002 inte kan anses upphävt genom beslutet den 5 juni 2002, såsom det beslutet utformades, har handläggningen även fått den konsekvensen att det finns två motstridiga beslut vad angår L.S:s biståndsansökan för juni månad 2002.

Fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas

(Dnr 985-2003)

H.E. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Socialnämnden i Umeå kommun. Hon anförde bl.a. följande. Hennes bror D.E. är föremål för insatser av socialtjänsten. Han utsätts för maktmissbruk och integritetskränkande behandling, bl.a. genom att socialtjänsten anvisat honom en olämplig praktikplats och när han avböjt denna vägrat att betala ut försörjningsstöd till honom.

Inledningsvis rekvirerades nämndens personakt rörande D.E. från den 1 januari 2003 och framåt i tiden.

I personakten fanns två beslut daterade den 4 mars 2003 om avslag på ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL). Det första beslutet angav som skäl:

Att avslå framställan om försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § till ekonomisk grundtrygghet då sökande ej står till arbetsmarknadens förfogande. Sökande har vägrat delta i anvisad kompetenshöjande verksamhet vilket var en förutsättning för återinskrivning på arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har bedömt att sökande ej har tillräckligt med motivation för arbetsförmedlingens insatser i dagsläget. Sökande bedöms därmed ej ha gjort vad han kunnat för att möjliggöra självförsörjning.

Det andra beslutet angav som skäl:

Att avslå framställan om försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § till ekonomisk grundtrygghet då sökande ej står till arbetsmarknadens förfogande. Sökande har vägrat delta i anvisad kompetenshöjande verksamhet vilket var en förutsättning för återinskrivning på AF. Sökande har också uteblivit från inbokat besök 030211 på socialtjänsten för planering av sysselsättning, meddelade sig först efter påminnelse 030225. Sökande bedöms därmed ej ha gjort vad han har kunnat för att möjliggöra självförsörjning.

Ett ytterligare beslut, daterat den 10 mars 2003, avseende ”Försörjningsstöd och livsföring i övrigt enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen (SoL)” påträffades i akten.

Beslutet löd:

Att ompröva tidigare avslagsbeslut från 030304 då sökande nu börjat på jobbpoolen och därmed får möjlighet att efter avslutad period bli återinskriven på arbetsförmedlingen. Sökande beviljas försörjningsstöd för 0303 med 7155:-, varav 5528:- utbetalas omgående (hyra+halv norm) resterande summa på 1627:-utbetalas v.12 under förutsättning att sökande ej haft någon ogiltig frånvaro.

Socialnämnden i Umeå kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i H.E:s anmälan till JO. Yttrandet skulle särskilt belysa vilka ansökningar/perioder som de två biståndsbesluten den 4 mars 2003 omfattade, samt innebörden och utformningen av beslutet den 10 mars 2003 samt den följande handläggningen av frågan om ”resterande” bistånd (1 627 kronor).

Socialnämnden överlämnade som sitt yttrande en tjänsteskrivelse, undertecknad av områdeschefen Leif Karlsson och socialsekreteraren Carina Sjöström Andersson. I yttrandet anfördes följande.

Bakgrund:

D.E. är en ensamstående man. D. har studerat i 2 år på gymnasiets fordonstekniska program, saknar slutbetyg då han avbröt studierna pga skoltrötthet. D. har ej kunnat etablera sig på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning. Sedan 0202 har D. uppburit försörjningsstöd. 011126 påbörjade D. en verkstadsutbildning via arbetsförmedlingen vid Lernia i Holmsund, utbildningstiden var 40 veckor. I maj år 2002 avstängdes D. från utbildningen och även från arbetsförmedlingen. Skälet uppger D. var att han misstänktes för försök till stöld på skolan. D. har sedan dess varit utan arbete/sysselsättning. Under perioden 0205–0301 tillhörde D. socialtjänsten i Holmsund. Under denna period har D. ej arbetat eller praktiserat, enligt uppgift från Holmsunds socialtjänst har D. sökt endast ett arbete, först efter påtryckning från socialtjänsten. D. uteblev också från ett flertal möten på socialtjänsten. Från arbetsförmedlingens sida ansåg man ej D. tillräckligt motiverad för att aktualiseras där, utan ställde som krav att han först genom arbete/praktik via kommunen måste visa att han är motiverad.

Aktuell situation:

2003-02-06 var D. på nybesök på ungdomsslussen (hyra samt halv norm för 0302 var beviljad av handläggare Therese Berg på distrikt Nord, Umeå). Vid första besöket fick D. information om ungdomsslussens verksamhet, information om gällande lagstiftning, rättigheter/skyldigheter, handläggningstid etc.

Utifrån D:s bakgrund med lång tid utan arbete/sysselsättning var undertecknads bedömning att det är av yttersta vikt att så snabbt som möjligt hjälpa D. att bryta ett långvarigt passivt bidragsberoende där det yttersta målet är att utveckla D:s möjligheter att försörja sig själv. Därför har undertecknad arbetat efter en medveten strategi för att förbättra/öka D:s möjligheter att få ett arbete. Vid besöket 030206 informerades D. om detta. Naturligtvis är det av största vikt i planeringen att utgå ifrån vad D. själv har gjort för att klara sin försörjning, att inbegripa hur hans planer för arbete/sysselsättning ser ut. D. uppger dock att han ej har planerat eller har några idéer på hur han skall lösa sin situation. D. uppger att han sökt vare sig arbete eller praktikplats.

Uppföljning av detta möte inbokades 030211, tanken var då att D. skulle ha kontaktat arbetsförmedlingen för praktikanvisning och att vi då skulle planera vidare mot arbete/sysselsättning. D. uteblev dock från mötet. D. meddelade först 030225 att han glömt bort detta möte. Samma dag D. uteblev från besöket skickade undertecknad ett brev till D. där han uppmanades att omgå-

ende kontakta undertecknad. Det var mycket viktigt dels för att fortsätta planeringen dels för att undertecknad ansåg att denna kontakt behövdes för att kunna bedöma huruvida D. skulle anses vara berättigad till försörjningsstöd (för resterande del av februari) eller ej. Undertecknad informerade D. om att handläggning ej skulle ske förrän D. kontaktat undertecknad.

Vid trepartsmöte 030226 med arbetsförmedlingen, framhåller D. att han ej har några planer/idéer för sin framtid vad gäller arbete/sysselsättning. Under mötet erbjöds D. möjlighet att återuppta sina studier vid verkstadsutbildningen vid Lernia, som enligt arbetsförmedlingen med största sannolikhet skulle garantera D. arbete. D. erbjöds också utredning av arbetsförmedlingens psykolog, för att få hjälp att utreda färdigheter, anlag, kunskap etc. för att därigenom bättre kunna matcha fram alternativ till verkstadsarbete, då den dörren i praktiken är stängd pga att D. saknar utbildning. D. avböjer samtliga alternativ, handläggare Lena Dahlberg på arbetsförmedlingen gör efter avslutad diskussion angående D:s situation bedömningen att D. ej har tillräckligt med motivation för återinskrivning på arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen ställer samma krav som tidigare; att D. måste visa genom arbete/praktik att han är motiverad. Undertecknad presenterar Returmarknaden/Jobbpoolen som ett alternativ för D., att genom praktik där ”kvalificera” sig tillbaka till arbetsförmedlingen, men även att få möjlighet att få struktur på sin tillvaro och arbeta in goda rutiner (som t.ex. passa tider, som D. uppgett vara ett problem – vilket också var en av anledningarna till att han avböjde att återuppta studierna vid Lernia). D. säger dock att han ej är intresserad av Returmarknaden. Besök hos undertecknad bokas till nästkommande dag 030227.

D. kommer 1h sent till besöket, 1h återstår av undertecknads arbetsdag samt att ytterligare en klient är inbokad. Mötet får därför tyvärr forceras lite. Under mötet ger undertecknad information om Returmarknadens verksamhet, meddelar att besök för ”intervju” inbokats på Returmarknaden 030306. Undertecknad försöker motivera D. och understryker vinsten som följer i form av återinskrivning på arbetsförmedlingen. Undertecknad upplyser också om att tiden tidsbegränsas till ca 1 ½–2 månader, denna tid har arbetsförmedlingen satt som krav, förutsatt att det fungerar tillfredsställande för D. D. informeras också om att han har möjlighet att själv ordna en praktikplats och att den möjligheten även finns vid påbörjad praktik vid Returmarknaden. D. säger även denna gång att han ej är intresserad, säger att han provat Returmarknaden en dag tidigare och fann då att det ej var något för honom. D. skall dock till nästa besök undersöka om praktikplats.

Under besöket lämnar D. en ansökan om försörjningsstöd för mars månad. Undertecknad informerar D. om att undertecknad kommer att göra avslag för föregående ansökan som avsåg riksnorm för halva februari. (På detta beslut framkommer det tyvärr ej vilken period avslaget gäller. På beslutet som skickades till D. har dock undertecknad förtydligat detta med att ange tidsperiod för hand). Avslaget grundar sig på att undertecknad bedömer att D. ej har gjort vad han har kunnat för att klara sin försörjning. För att ha rätt till bistånd skall den enskilde göra vad han kan för att bidra till sin försörjning. För den som är arbetslös och ansöker om försörjningsstöd är villkoret att sökande står till arbetsmarknadens förfogande, detta innebär att man skall söka arbete aktivt, även anta erbjudet arbete utanför sitt yrkesområde. I prop 1996/97:124 framgår det att det också inbegriper deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Undertecknad informerade även D. om att samma bedömning kommer att göras för mars om D. väljer att avböja praktik, egen eller vid Returmarknaden. D. lämnar ansökan för mars samt hyresavi 030227. Beslut fattades 030304, då hade två arbetsdagar förflutit dessutom hade undertecknad bokat in ytterligare ett möte, 030303 för att ge D. möjlighet att ordna egen praktikplats. Utgången av detta möte ansåg undertecknad viktig för bedömning av mars försörjningsstöd.

D. ringer återbud till det inplanerade mötet 030303, uppger att han ej får skjuts och att han tycker att det räcker då han kommit på andra besök. D.

meddelar också att han funderat på Returmarknaden och att han ej accepterar den praktikplatsen, uppger då som anledning att han inte vill vistas med drogmissbrukare. D. har ej heller undersökt om egen praktikplats. Undertecknad erbjuder ny besökstid men D. avböjer.

Utifrån detta och tidigare bedömning att D. ej gjort vad han har kunnat för att bidra till sin försörjning avslås ansökan för mars. D:s skäl till att avböja praktik på Returmarknaden bedömde undertecknad ej som godtagbart. D. har bildat sin uppfattning om Returmarknaden efter endast en dags vistelse där. Returmarknaden speglar enligt undertecknad samhället i övrigt, människor med skiftande bakgrund – allt från akademiker till missbrukare finns representerade där. Verksamheten är mycket omfattande med olika arbetsområden. Se bilaga 1 *(här utelämnad, JO:s anm.)*. D. har så mycket att vinna med att anta detta erbjudande, där en viktig vinst är att det skulle möjliggöra en återinskrivning på arbetsförmedlingen. Beslut angående praktik på Returmarknaden togs då undertecknad bedömt att alla andra tänkbara alternativ är uttömda:

- D är avstängd från arbetsförmedlingen, kommer ej åt deras hjälpåtgärder
- D. har tackat nej till erbjudande om att avsluta sin tidigare påbörjade utbildning, skulle genom den mest sannolikt få arbete
- D. har tackat nej till utredning av arbetsförmedlingens psykolog, för att underlätta framtida planering
- D. har ej sökt egen praktikplats som alternativ till Returmarknaden
- D. har ej varit aktiv i sitt arbetssökande, har endast sökt ett arbete.

Avslagsbeslutet från 030304 gällande mars månad omprövas då D. ändrar sig och accepterar praktik på Returmarknaden. Utbetalning sker efter start 030310, hyra samt halv riksnorm utbetalas då. Resterande del av riksnormen planerades utbetalas v. 12 efter utvärdering av första praktikveckan.

Undertecknad hade överenskommit med ansvarig arbetsledare på jobbpoolen Christer Hermansson att han och D. skulle besöka undertecknad v. 12. Utvärdering av första veckan skulle ske samt genomgång av den arbetsplan undertecknad skulle ha upprättat för praktikperioden. Arbetsplanen skulle innefatta: tidsangivelse, mål–delmål, information om krav gällande närvaro, försörjningsstöd etc. D. blev dock efter två dagar sjukskriven pga ryggbesvär så undertecknad avvaktar med arbetsplan under sjukskrivningsperioden. Återstående del av mars försörjningsstöd har utbetalats.

Inför april har försörjningsstöd beviljats, dock har undertecknad avvaktat med utbetalning av halva riksnormen då D. ej har inlämnat sjukintyg för april. D. har informerats om att utbetalning sker så snart sjukintyg inlämnas.

Syftet med denna strategi undertecknad arbetat efter har varit att ge D. bästa möjliga hjälp att finna en väg ut ur ett passivt bidragsberoende. Naturligtvis hade det varit önskvärt och mera fruktbart att D. varit delaktig och känt att planeringen skett i samförstånd. Undertecknad anser dock att D. erbjudits möjlighet att komma med egna idéer/planer samt ordna egen praktik, men att han ej antagit den möjligheten.

Avsikten har varit att handla i D:s intresse, det har ej varit meningen att utöva maktmissbruk eller att kränka den personliga integriteten.

I ett beslut den 8 februari 2005 anförde *JO André* följande.

Nämndens beslut att som villkor för utbetalning av försörjningsstöd kräva av D.E. att han deltog i anvisad praktik

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. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall

utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Enligt 4 kap. 4 § första stycket 1 SoL får socialnämnden begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och inte har fyllt tjugofem år. Av bestämmelsens andra stycke framgår att sådan praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. I tredje stycket samma paragraf anges att socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut fattas enligt första stycket.

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt ovanstående lagrum, får fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 § SoL vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Ett beslut av socialnämnden i fråga om vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 § SoL får, enligt 16 kap. 3 § SoL, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

JO:s verksamhet är inte avsedd att ersätta den rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Socialnämndens bedömning att D.E. inte var berättigad till försörjningsstöd är som framgått ovan en fråga för allmän förvaltningsdomstol att pröva efter ett överklagande av D.E. Det som H.E. har framfört i sin anmälan angående nämndens bedömning i sak föranleder mot denna bakgrund inte någon åtgärd eller något ytterligare uttalande från min sida.

Biståndsbeslutens utformning

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 skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (7 § FL) och att de i allmänhet skall motivera sina beslut (20 § FL; jfr även 11 kap. 8 § SoL). Rent allmänt gäller att ett beslut skall vara tydligt. Det skall framgå vad den enskilde har ansökt om och vad han eller hon har beviljats. Om ansökan till någon del avslagits eller innehållet i biståndet inte överensstämmer med ansökan måste det också klart framgå.

I förevarande fall fattades den 4 mars 2003 två avslagsbeslut i anledning av D.E:s ansökningar om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Dessa beslut samt ytterligare ett beslut daterat den 10 mars 2003 är redovisade ovan.

Av nämndens remissvar framgår att det första beslutet avsåg D.E:s ansökan om ”riksnorm för halva februari” 2003. D.E. hade tidigare beviljats hyra samt halv norm för februari månad.

Det andra beslutet avsåg D.E:s ansökan om försörjningsstöd för mars månad det aktuella året.

Det kan konstateras att det av besluten inte framgår vilken tidsperiod biståndsansökan avsåg. Då båda besluten är daterade samma dag går det inte heller att sluta sig till vilken månad som avsågs eller hur besluten förhöll sig till varandra. Den bristande utformningen av besluten innebär att det inte heller är möjligt att utläsa vilket av besluten den 4 mars 2003 som omprövades genom beslutet den 10 mars samma år. Bristerna är sådana att besluten inte kan anses uppfylla de krav på tydlighet som angetts ovan.

Beslutet den 10 mars 2003 ger anledning till följande kommentarer.

Rätten till bistånd är inte ovillkorlig. Som en förutsättning gäller att den enskilde själv saknar förmåga att tillgodose det föreliggande behovet. Den enskilde kan inte anses ha rätt till bistånd om han inte efter förmåga försöker bidra till sin försörjning. Det innebär bl.a. att en arbetslös bidragssökande aktivt måste verka för att skaffa sig ett arbete. En arbetslös bör således i regel vara skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar och att godta anvisat arbete om det är lämpligt. I denna skyldighet inbegrips i princip också de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, arbetsrehabiliterande åtgärder m.m. Som angetts ovan får fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 § SoL vägras eller nedsättas om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Enligt beslutet beviljades D.E. försörjningsstöd för mars månad 2003 med 7 155 kr. Därav skulle 5 528 kr utbetalas omgående, medan 1 627 kr skulle utbetalas vecka 12.

En utgångspunkt är att bistånd betalas ut månadsvis (se bl.a. Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd s. 116). Jag har dock förståelse för nämndens strategi att – som angetts i remissvaret – hjälpa D.E. att ”finna en väg ut ur ett passivt bidragsberoende”. Jag finner inte skäl att i detta ärende anlägga några synpunkter på att det enligt nämndens mening förelåg starka skäl att dela upp utbetalningen av biståndet.

Enligt beslutet skulle utbetalningen vecka 12 göras under förutsättning att ”sökande ej haft någon ogiltig frånvaro”. Härmed avsågs det praktikarbete som D.E. skulle delta i. Frågan är dock hur socialförvaltningen i formellt hänseende skulle ha handlagt ärendet om D.E. hade uteblivit från arbetsplatsen utan att ha giltiga skäl för det och någon utbetalning således inte skulle ske.

I beslutet beviljade socialnämnden D.E:s ansökan i sin helhet. Någon generell regel om under vilka förutsättningar en myndighet kan ändra ett beslut av annan anledning än rena förbiseendefall finns inte. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att gynnande beslut som huvudregel inte kan ändras till nackdel för den enskilde. Det har i praxis dock gjorts undantag från denna huvudregel. Ett sådant undantag innebär att ett gynnande beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet (se prop. 1985/86:80 s. 39). Det finns inte några

författningsbestämmelser om hur ett sådant förbehåll skall utformas. Någon rättspraxis som klart belyser saken finns inte heller.

Det aktuella beslutet kan närmast sägas ha innehållit ett villkor för själva verkställigheten av beslutet i viss del. Jag vill inte utesluta att utformningen av beslutet ändå skulle ha gett nämnden möjlighet att ompröva det i denna del. Även om jag inte finner skäl att rikta någon kritik mot nämnden, anser jag att beslutet borde ha utformats på ett sådant sätt att det tydligare hade framgått att nämnden hade rätt att återta det tidigare beslutet i den aktuella delen för det fall att D.E. inte fullgjorde sitt praktikarbete. Härigenom skulle det inte ha rått någon oklarhet om att förordnandet rörande utbetalningen inte gällde enbart verkställigheten, utan att nämnden, med ändring av det tidigare beslutet såvitt här är i fråga, skulle ha haft att fatta ett nytt formellt biståndsbeslut. D.E. hade då haft möjlighet att kunna överklaga det nya beslutet till länsrätten. Eftersom D.E. inte hade haft möjlighet att överklaga en ”utebliven verkställighet” av det tidigare beslutet, hade det nu anvisade förfarandet självklart varit lämpligare från rättssäkerhetssynpunkt.

En socialförvaltning borde inte ha föreslagit att länsrätten skulle förordna en kvinna till ett offentligt biträde för ett barn i ett LVU-ärende när syftet med framställningen var att en viss manlig advokat inte skulle utses

(Dnr 1032-2003)

Advokat N.N. förordnades i november 2001 av Länsrätten i Mariestad som offentligt biträde för E., född 1999, i ett ärende hos Socialnämnden i Tidaholms kommun avseende en s.k. barnavårdsutredning. Fråga var om E. skulle beredas vård enligt 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Socialnämndens arbetsutskott beslutade den 23 januari 2002 att inte ansöka om vård enligt LVU.

N.N. begärde därefter ersättning för sitt uppdrag som biträde för E.

I samband med att socialnämnden meddelade länsrätten att målet kunde avslutas avgav socialsekreterare Annika Ehrngren – vid sidan av ett yttrande angående ersättningen till bl.a. N.N. – en skrivelse daterad den 27 februari 2002 med följande innehåll.

N.N. har varit ombud åt E. då en ansökan om vård enligt LVU var aktuell. N.N. gjorde ett besök i familjehemmet, där han också träffade E. Han var där i knappt en timme då han lekte med E. den mesta av tiden. De frågor han ställde till familjehemmet var varför E. var folkbokförd hos dem samt om L:s förmåga att sköta E:s medicinering. Det är enda kontakten han haft med familjehemmet eller någon annan i E:s närhet. Efter det besöket sa han till handläggande socialsekreterare att det behövdes vård enligt LVU. Under socialnämndens arbetsutskotts sammanträde tog han inte ställning till förslaget om ansökan om vård enligt LVU. Modern och hennes ombud hade ett långt anförande först. Efter det sa N.N. att det är bra om det går att lösa frivilligt och om samtycket är tillförlitligt överlåter han åt nämnden att bestämma.

N.N. själv var fundersam enligt både familjehemmet och modern om han var jävig i målet eftersom han tidigare försvarat modern i ett brottmål. Han

ställde frågan till modern och hennes ombud som inte hade något att erinra mot att han representerade E. vilket han då gjorde.

Vår bedömning är att N.N. ej engagerade sig i ärendet i den utsträckning som krävs för att kunna representera ett treårigt barn och uttala sig om vad som är bäst för barnet. Att N.N. ej tog någon ställning i frågan ser vi som anmärkningsvärt.

Knappt ett år senare uppkom på nytt fråga om huruvida E. skulle beredas vård enligt LVU. Nämnden inledde en utredning. I en skrivelse daterad den 31 januari 2003 underrättade socialnämnden, genom Annika Ehrngren, Länsrätten i Mariestad om saken. I skrivelsen – som även var undertecknad av IFO-chefen Bengt Höglander – angavs att det inte gick att utesluta att socialtjänsten skulle komma att ansöka om vård enligt LVU och att mor och son borde ha var sitt ombud då det kunde befaras att de kunde komma att ha motstridiga intressen. Vad gällde det offentliga biträdet för E. angavs:

Socialtjänsten önskar ett kvinnligt ombud för E.

Länsrätten förordnade därefter ett kvinnligt offentligt biträde för E.

N.N. framförde i en anmälan till JO klagomål mot socialsekreteraren Annika Ehrngren vid socialförvaltningen i Tidaholms kommun. N.N. anförde bl.a. följande.

Han kan inte se någon rättslig eller saklig grund för Annika Ehrngren att ge in ett yttrande till länsrätten angående hans biträde i barnavårdsärendet. Anledningen till att han inte tog ställning i LVU-frågan var att han i och för sig ansåg att tillräckliga skäl för vård enligt LVU förelåg, men att han, som relativt nyinsatt i ärendet, inte ansåg sig kunna bedöma om moderns samtycke till frivillig vård var av sådan art och styrka att det gick att lägga till grund för ett ställningstagande.

Vad gäller Annika Ehrngrens anmälan till länsrätten om behov av offentligt biträde för E., har han senare fått veta att det i första hand inte var ett kvinnligt biträde som socialtjänsten önskade, utan att huvudskälet var att N.N. inte skulle förordnas. Annika Ehrngrens agerande kan inte tolkas på annat sätt än att hon för socialtjänstens räkning önskade det biträde för E. som hon själv var nöjd med och som förfäktade hennes åsikt. Hennes omskrivning att hon för barnets räkning önskade ett kvinnligt biträde gav inte länsrätten tillräckligt besked om att hon ville undvika en viss advokat utan kunde tolkas på annat sätt.

Enligt N.N. hade Annika Ehrngren genom sin handläggning allvarligt åsidosatt de plikter som åvilade henne som tjänsteman. Han ifrågasatte om hon inte hade gjort sig skyldig till tjänstefel.

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Socialnämnden i Tidaholms kommun. I nämndens (arbetsutskottet) remissvar angavs följande.

Det yttrande som skrevs till länsrätten 2002-02-27 gjordes då socialnämnden anser det av största vikt att länsrätten får kännedom om hur de offentliga biträden som utses för att företräda barn agerar.

Det skall understrykas att det är rätten som utser offentligt biträde och inte kommunen. Rätten inhämtar yttrande från kommunen men är inte bunden av kommunens yttrande. Det åligger rätten att göra erforderlig prövning då den fattar sitt beslut om förordnande av offentligt biträde.

I aktuellt ärende är det korrekt att det framfördes önskemål om en kvinna som offentligt biträde. Orsaken till detta är inte att socialnämnden skulle önska ett offentligt biträde med åsikter som passar nämnden. Ett sådant agerande vore inte förenat med den etik som en advokat och ett offentligt biträde måste uppvisa, oavsett vem som förordnas.

Det kan noteras att rätten förordnade ett kvinnligt biträde för den underårige. Det offentliga biträdet har dock inte delat kommunens uppfattning i ärendet. Påståendet om att få ett biträde med åsikter som passar handläggare eller nämnd saknar all grund.

Då det gäller tjänstefel så är en förutsättning för detta brott att man uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Av vad som angetts ovan framgår att det inte föreligger något åsidosättande av vad som gäller för kommunens uppgift. Att yttra sig till rätten torde för övrigt inte vara myndighetsutövning då det inte är något beslut av kommunen som grundar sig på offentligrättslig lagstiftning och som förpliktar någon att agera enligt.

Om Justitieombudsmannen menar att kommunens synpunkt om offentligt biträde var olämplig eller att den borde åtföljts av en förklaring till varför den framförts kommer kommunen att ta till sig och beakta detta inför framtiden. Kommunen vidhåller dock att det inte begåtts något fel i sak, att påstående om tjänstefel saknar all grund och att det därför inte föreligger skäl för allvarlig kritik från Justitieombudsmannen.

JO fann att nämndens yttrande var alltför knapphändigt för att kunna ligga till grund för en bedömning av vad som förevarit och anmodade därför i en förnyad remiss socialnämnden att inkomma med ett yttrande angående dels syftet med skrivelsen till länsrätten den 27 februari 2002, och huruvida Annika Ehrngren var behörig att själv ge in den, dels varför socialnämnden önskade ett kvinnligt biträde för barnet.

I ett kompletterande yttrande anförde nämnden följande.

Syftet med handläggarens skrivelse till Länsrätten i Mariestad 2002-02-27 var att göra länsrätten uppmärksam på hur ett offentligt ombud agerar då de företräder ett utsatt barn. Handläggaren ansåg att ombudet ej tillvaratog barnets intresse och såg det som viktigt att länsrätten fick kännedom om detta eftersom det är länsrätten som förordnar ombuden.

Måhända att handläggaren riktat skrivelsen till fel myndighet. Om så är fallet anser socialnämnden att länsrätten borde ha vidarebefordrat skrivelsen till rätt myndighet eller kontaktat socialnämnden och informerat socialnämnden om vart socialnämnden skulle ha sänt skrivelsen.

Anledningen till att handläggaren önskade ett kvinnligt ombud för barnet var att, som advokat N.N. skriver, undvika att barnet skulle få samma offentliga biträde som tidigare. Orsaken till detta var den kritik som handläggaren framförde i sin skrivelse till länsrätten 2002-02-27.

Handläggaren är väl medveten om att det inte är möjligt begära ett specifikt offentligt biträde. För att minska utbudet, och därmed undvika advokat N.N., valde handläggaren att önska ett kvinnligt biträde för barnet.

Socialnämnden kan bara beklaga att detta har uppfattats som ett hot mot rättssäkerheten. Det är socialnämndens bestämda uppfattning att handläggaren med sin skrivelse inte haft annat syfte än att stärka rättssäkerheten för det aktuella barnet. Handläggaren framförde endast ett önskemål och länsrätten förhörde sig aldrig ytterligare om vilka grunder handläggaren hade för detta önskemål innan de beslutade förordna annat offentligt biträde.

Socialnämnden kan konstatera att handläggaren inte varit behörig att själv inge skrivelsen till länsrätten daterad 2002-02-27.

Socialnämnden anser att det inte begåtts något tjänstefel då förutsättningen för detta brott är att man uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsut-

övning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Att yttra sig till rätten torde inte vara myndighetsutövning då det inte är något beslut av kommunen som grundar sig på offentligrättslig lagstiftning och som förpliktigar att agera enligt.

Socialnämnden vidhåller således att det inte begåtts något allvarligt fel, att påståendet om tjänstefel saknar all grund och att det ej heller föreligger några skäl för allvarlig kritik från Justitieombudsmannen.

N.N. kommenterade remissvaret. Han hänvisade bl.a. till vad han tidigare framfört angående att det egentliga syftet med att framföra önskemål om ett kvinnligt biträde avsiktligt dolts för länsrätten, som inte hade anledning att ifrågasätta annat än att det var fråga om ett helt legitimt syfte, t.ex. att tidigare upplevelser hos barnet gjorde ett kvinnligt biträde mer lämpat. Annika Ehrngren fick sin önskan om att det tidigare biträdet ej skulle utses tillgodosedd utan att behöva redovisa något skäl för detta.

I ett beslut den 9 mars 2005 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I mål eller ärenden angående bl.a. beredande av vård enligt 2 § LVU skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (39 § första stycket LVU). Behövs offentligt biträde både för den unge och för dennes vårdnadshavare, förordnas gemensamt biträde, om det inte finns motstridiga intressen mellan dem (39 § andra stycket LVU). Om frågan rörande vård enligt LVU har föranletts av att vårdnadshavaren har brustit i omsorgen om den unge får det regelmässigt anses föreligga motstridiga intressen mellan föräldern och den unge (prop. 1979/80:1 del C s. 89). Som huvudregel förordnas offentligt biträde av den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet. I ärenden hos socialnämnd angående omhändertagande enligt LVU skall dock länsrätten besluta i frågor om offentligt biträde (39 § tredje stycket LVU).

Regler om offentligt biträde fanns tidigare i rättshjälpslagen (1972:429). Bestämmelserna om offentligt biträde fördes fr.o.m. den 1 december 1997 in i den materiella lagstiftningen, bl.a. LVU (se prop. 1996/97:9). De bestämmelser som var gemensamma för de olika mål eller ärenden där offentligt biträde kan förordnas fördes samman i en särskild lag, lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

Den som är förordnad som offentligt biträde för någon som är under 15 år, utan att samtidigt vara biträde för vårdnadshavaren, är enligt 36 § andra stycket LVU utan särskilt förordnande den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Enligt 6 § lagen om offentligt biträde får ett biträde besluta om utredning som är skäligen påkallad för att tillvarata huvudmannens rätt, om utredningen inte kan erhållas genom den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet. Utöver dessa paragrafer finns det inte i lagen om offentligt biträde eller LVU några bestämmelser om vilka uppgifter eller befogenheter som biträdet har.

I förarbetena till 36 § andra stycket LVU anfördes beträffande det offentliga biträdets och ställföreträdarens uppgifter bl.a. följande (prop. 1994/95:224 s. 57).

> Ställföreträdaren skall tillvarata barnets intresse. Han bör alltså framföra de synpunkter och de önskemål som barnet har. Skulle ställföreträdaren ha en annan uppfattning än barnet, bör han med beaktande av barnets önskemål hävda den uppfattning som han anser bäst tjänar barnets intresse. Om barnet så önskar, skall han t.ex. se till att beslut och domar blir överklagade.
>
> Ställföreträdaren är samtidigt barnets offentliga biträde och skall i den egenskapen ta till vara barnets bästa i olika hänseenden. Han skall bl.a. fungera som barnets rådgivare. Vidare skall han bevaka att nödvändig utredning angående barnets person, t.ex. utlåtanden från barnpsykologer eller annan expertis, inhämtas.

Skrivelsen till länsrätten den 27 februari 2002

De synpunkter som socialsekreteraren framlade i skrivelsen synes ha gått ut på att N.N. inte varit tillräckligt engagerad i ärendet och att han avstått från att ta ställning i frågan om förutsättningar för ett omhändertagande av barnet enligt LVU förelegat eller inte. Som ett exempel på N.N:s bristande engagemang framfördes att han endast besökte familjehemmet en gång, stannade knappt en timme och då mest lekte med barnet. Socialsekreteraren ansåg att N.N. inte i tillräcklig utsträckning försökt att informera sig om barnets förhållanden.

Fram till dess att ett omhändertagande enligt LVU underställs länsrättens prövning har länsrätten inte haft någon egen möjlighet att i det aktuella ärendet närmare bedöma hur det offentliga biträdet har utfört sitt uppdrag. Finner socialnämnden att det finns skäl att uppmärksamma länsrätten på ett biträdes agerande är nämnden oförhindrad att göra detta. Omständigheterna kan vara sådana att nämnden till och med bör upplysa länsrätten om biträdets bristande lämplighet. Det ligger i sakens natur att de synpunkter som nämnden i sådana fall finner det angeläget att lämna måste vara objektivt grundade och ha viss substans.

Länsrätten har i en sådan situation att pröva värdet av socialnämndens upplysningar och väga dessa mot den eventuella kännedom och åsikt om biträdets insatser som rätten själv har skaffat sig. Jag finner därför inte skäl att för egen del kommentera innehållet i skrivelsen i och för sig. Däremot anser jag att frågan huruvida skrivelsen skulle ges in till domstolen har utgjort en sådan fråga som det ankommit på socialnämnden att ta ställning till. Av nämndens andra yttrande till JO framgår också att socialsekreteraren inte hade behörighet att själv inge skrivelsen till länsrätten. Annika Ehrngren borde således inte på egen hand ha tillställt länsrätten ett yttrande över det offentliga biträdets sätt att fullgöra sitt uppdrag.

Anmälan till länsrätten om behovet av ett (kvinnligt) offentligt biträde

När socialnämnden i ett ärende om vård enligt LVU gör en anmälan till länsrätten om behovet av ett offentligt biträde för barnet föreligger inte något hinder för nämnden att framföra att det av olika anledningar är önskvärt att

det biträde som länsrätten förordnar har t.ex. vissa särskilda kvalifikationer. Så som N.N. själv har anfört till JO kan det finnas legitima skäl att begära ett kvinnligt biträde, t.ex. när tidigare upplevelser hos barnet gör att en kvinna är mer lämpad som biträde än en man.

Det förelåg i och för sig inte något hinder för socialtjänsten att påtala för länsrätten att man av olika skäl inte fann det önskvärt att N.N. utsågs som offentligt biträde för barnet. Även i detta avseende ankom det på länsrätten att bedöma om förvaltningens synpunkter skulle beaktas. Handläggande socialsekreterare – som enligt nämndens andra remissvar var väl medveten om att det inte är möjligt att begära ett specifikt offentligt biträde – valde dock att inte ange det egentliga skälet för hemställan till länsrätten. Genom att ”önska” ett kvinnligt biträde, i syfte att undvika att N.N. på nytt blev förordnad till offentligt biträde för barnet, doldes det verkliga skälet till hemställan och på så sätt kom länsrätten att vilseledas. Agerandet är i denna del helt oacceptabelt.

Övrigt

Vad N.N. har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag

(Dnr 1058-2003)

I en anmälan till JO framförde C.S. klagomål mot socialförvaltningen i Växjö kommun angående utlämnande av uppgifter om enskild, m.m. Hon ansåg att berörda tjänstemän bl.a. hade gjort sig skyldiga till sekretessbrott genom sitt agerande. C.S. anförde i huvudsak följande.

Hennes sambo, J.T., har från ett tidigare förhållande dottern J., född 1983. J., som hade valt att flytta hemifrån, klarade sig inte ekonomiskt och tog därför kontakt med socialförvaltningen. C.S. och J.T. blev ombedda att lämna uppgifter rörande sin ekonomi till förvaltningen. Uppgifterna lämnades genom att de fyllde i en blankett, ”Ansökan om ekonomiskt bistånd”. Trots att de inte hade gett sin tillåtelse inhämtade förvaltningen uppgifter från bl.a. försäkringskassan och bilregistret. Förvaltningens utredning skickades till dottern och J.T:s före detta hustru. Den sistnämnda och hennes sambo hade under den senaste två-och-ett-halvt-års-perioden framfört hot mot C.S. och J.T.

Inledningsvis inhämtades handlingarna i det aktuella ärendet. Därefter anmodades Socialnämnden i Växjö kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan. Socialnämnden (individutskottet) lämnade som sitt remissvar ett av enhetschefen Mats Karlsson upprättat yttrande vari anfördes följande.

Socialnämnden uppfattar klagomålet på följande sätt, vilket också framförts av C.S. direkt till socialförvaltningen, i samtal med gruppledare Karin Sandström-Krantz den 28 februari och den 5 mars
att C.S. är missnöjd med att uppgifter inhämtats från i första hand bilregistret, men även andra myndigheter, trots att C.S. och J.T. ej lämnat medgivande till detta och
att socialförvaltningen kommunicerat den utredning som genomförts till R.T. och därmed brutit mot tystnadsplikten.

Socialnämnden känner sig ej anmodad att närmare beskriva det enskilda ärendet, som föregått klagomålet och där C.S. ej bedöms vara part och ej heller kommunicerats. Parter i det enskilda ärendet är J.T. och R.T., såsom underhållsskyldiga för deras gemensamma dotter J., som ansökt om bistånd genom socialtjänsten.

Socialnämnden har med anledning av detta inlett en utredning utifrån Föräldrabalken (FB) 7:1 om föräldrars underhållsskyldighet och varaktighet samt utifrån vad som anges i Socialtjänstlagen (SoL) 4:1 – ”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd …” Vägledande för socialnämnden är också den utredningsskyldighet som anges i SoL 11:1 och förvaltningslagen (FvL) 7 §.

Socialnämnden vidhåller det svar som lämnats av gruppledare Karin Sandström-Krantz i telefonkontakt med C.S.

Socialnämnden har en utrednings- och kommuniceringsskyldighet i enskilda ärenden, som når nämndens kännedom. I detta fall genom en ansökan.

I det aktuella ärendet har socialnämnden haft kontakt med bl.a. fadern J.T. Vad gäller faderns ekonomiska situation har två utredningar genomförts i syfte att presentera ett bredare underlag för socialnämnden att fatta beslut, dels avseende fadern ensam, halv boendekostnad samt kostnader för två umgängesbarn med f.d. hustrun R.T. och dels en utredning utifrån faderns samboförhållande med C.S. med deras gemensamma kostnader för bostad och umgängesbarn. I det sammanhanget har uppgifter inhämtats från bilregister och inskrivningsmyndigheten i Eksjö, trots att formellt medgivande ej lämnats, men då utredningsskyldigheten och situationen för dottern J.T. fått gå före.

Socialnämnden har ej haft kännedom om eller informerats av parterna om den påstådda hotbild som föreligger. Parterna har ej berört detta under pågående utredning.

Socialnämnden avvisar därför klagomålet utifrån den skyldighet socialnämnden har att tillgodose den enskildes möjlighet till försörjning enligt SoL 4:1, den utredningsskyldighet som föreligger enligt SoL 11:1 och FvL § 7, föräldrars underhållsskyldighet enligt FB 7:1 och den kommunicering som skall föregå parterna innan beslut fattas enligt FvL § 17.

C.S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 7 februari 2005 anförde *JO André* följande.

Av 7 kap. 1 § föräldrabalken följer att föräldrars underhållsskyldighet som regel gäller till dess barnet har fyllt 18 år. Om barnet då inte har avslutat gymnasiestudier eller annan grundutbildning kvarstår underhållsskyldigheten under den tid som skolgången pågår, dock längst till dess barnet fyllt 21 år.

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har den enskilde rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt om han inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Genom biståndet skall den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet skall utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I 11 kap. 1 § socialtjänstlagen stadgas att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Enligt huvudregeln i 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Av 14 kap. 5 § sekretesslagen framgår att sekretess som regel inte hindrar att part tar del av handlingar och annat material i ärendet.

När J. tog kontakt med socialförvaltningen var hon 19 år och studerade på gymnasiet. Hennes föräldrar var således i och för sig underhållsskyldiga för henne vid den tidpunkten. I en journalanteckning den 3 januari 2003 har antecknats att ”J. vill få stöd från sn i att övertyga pappan om sin försörjningsskyldighet”.

I en situation som den aktuella bör socialnämnden i första hand bistå den unge genom att försöka få föräldrarna att fullgöra sin underhållsskyldighet. För det fall nämnden inte kan förmå föräldrarna att försörja sitt barn aktualiseras frågan om ekonomiskt bistånd till den unge (se Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd [SOSFS 2003:5]).

Som framgår av det anförda kan det i en situation som den förevarande således vara fråga om handläggning av två olika sorters ärenden. När nämnden bistår den unge och dennes föräldrar med att utreda föräldrarnas förmåga att betala underhållsbidrag i syfte att hjälpa till att upprätta ett avtal om sådant bidrag måste, enligt min mening, såväl den unge som föräldrarna anses inta ställning av part i det ärendet. Om föräldrarna inte kan förmås att försörja sitt barn blir frågan om ekonomiskt bistånd aktuell. I det fallet, dvs. i ett ärende rörande ekonomiskt bistånd till den unge, är endast den unge part.

I remissvaret anförs att en utredning inleddes ”utifrån Föräldrabalken (FB) 7:1 om föräldrars underhållsskyldighet och varaktighet samt utifrån vad som anges i Socialtjänstlagen (SoL) 4:1” och att J.T. och R.T., såsom underhållsskyldiga för den gemensamma dottern J., var parter i ärendet. Frågan om föräldrarnas underhållsskyldighet synes här endast ha behandlats som ett moment i bedömningen av J:s rätt till ekonomiskt bistånd. Jag har visserligen förståelse för att det kan föreligga svårigheter att upprätthålla en strikt gräns mellan ärendena. Frågan om föräldrarnas underhållsskyldighet har ju, i fall som detta, betydelse i ärendet rörande försörjningsstöd eftersom det då skall prövas om den enskilde kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt än genom bistånd. Det är dock viktigt att ha klart för sig att endast J. har haft ställning av part i ärendet rörande ekonomiskt bistånd.

C.S. har gjort gällande att berörda tjänstemän har gjort sig skyldiga till sekretessbrott genom att kommunicera utredningen med modern. Om förvaltningen hade hanterat saken såsom borde ha skett, dvs. som två olika ärenden, hade emellertid föräldrarna varit parter i det ärende som gällt att bistå den unge med att förmå föräldrarna att fullgöra sin underhållsskyldighet och hade då haft rätt att ta del av materialet i det ärendet. Mot den bakgrunden finner jag inte anledning att vidare uppehålla mig vid frågan.

Det som har kommit fram ger mig dock anledning att framhålla följande. I de fall en socialnämnd handlägger flera ärenden där samma personer förekommer men där partsställningen skiljer sig åt, måste nämnden när den lämnar ut en uppgift vara uppmärksam på i vilket ärende uppgiften har inhämtats och vilka personer som är parter i det ärendet. Det kan ifrågasättas om nämnden har gjort detta klart för sig i det aktuella fallet.

I sammanhanget kan följande tilläggas. Det har framkommit att förvaltningen har inhämtat vissa uppgifter från bilregistret och inskrivningsmyndigheten. Med hänsyn till att det har varit frågan om offentliga uppgifter, tillgängliga för envar, finner jag inte skäl att göra något ytterligare uttalande i saken.

Fråga bl.a. om en socialnämnd kan komma överens med vårdnadshavaren om att avvakta en tid med en utredning som rör en framställning om att vård enligt LVU skall upphöra

(Dnr 4949-2003)

I en anmälan jämte tilläggsskrivelser till JO framförde Å.S. klagomål mot Skarpnäcks stadsdelsnämnd i Stockholms kommun angående handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) rörande Å.S:s dotter A.S., född 1994. Klagomålen avsåg i huvudsak kontaktpersonens närvaro och förhållningssätt vid A.S:s umgänge med Å.S., att den skrivelse angående bl.a. missnöje med det aktuella umgänget och begäran om vårdens upphörande som han hade undertecknat den 5 maj 2003 hade överlämnats till nämnden först den 24 november 2003 samt att Å.S. och hans mor inte hade fått lägga fram sina synpunkter vid nämndens sammanträde den 24 november 2003. Å.S. var vidare kritisk till det sätt på vilket han hade blivit bemött av en namngiven tjänsteman och det sätt på vilket hans mor hade behandlats vid nämndens sammanträde den 24 november 2003.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan samt yttra sig över huruvida nämnden hade övervägt regleringen av vårdnadshavarens umgänge enligt 14 § tredje stycket LVU. Nämnden, sociala delegationen, avgav som sitt svar ett tjänsteutlåtande upprättat av socialsekreteraren Lars-Erik Lindgren vid Skarpnäcks stadsdelsförvaltning, Individ- och familjeomsorg, Utredningsenheten för barn och ungdom. I utlåtandet anfördes i huvudsak följande. (*Bilagorna och hänvisningarna därtill är här utelämnade.*)

[– – –]

Bakgrund

Å.S. och M.F. har en gemensam dotter, A.S. född 1994. Dottern är sedan fyra veckors ålder omhändertagen enligt LVU på grund av föräldrarnas bristande förmåga att själva ta vård om henne. Föräldrarnas umgänge med A. har sedan augusti 1996 hållits i närvaro av en kontaktperson, familjevårdsinspektör Åsa Ljungman. [– – –]

De umgängesplaner som upprättats har förelagts föräldrarna som undertecknat dessa förutom vid ett par tillfällen, hösten 1994 och i december 2000. Beslut om begränsning i föräldrarnas umgänge har då lagenligt fattats i stadsdelsnämnden och sedan övervägts i delegationen till dess överenskommelse nåtts.

Av beslutssammanställningen i senaste utredningen från oktober 2003, framgår att nämnden den 22 mars 2001 fattade beslut enl. LVU 14 § andra stycket p. 1. Å.S. överklagade beslutet till länsrätten som i dom 2001-05-29, Ö7840-01, lämnade överklagandet utan bifall. Nämndens beslut övervägdes i delegationen 2001-05-28 och 2001-07-16. Kammarrätten ändrade i sin dom 4043-01, 2001-08-31 till Å.S:s fördel och tillerkände honom ett umgänge med fyra timmar en gång per månad i närvaro av kontaktperson utsedd av socialtjänsten. Å.S. samtyckte därefter till den justerade umgängesplanen i september 2001.

I maj 2003 inkom Å.S. med ett par skrivelser där han yrkade om LVU-vårdens upphörande och att vården i familjehemmet skall fortsätta enligt socialtjänstlagen. Han riktade även kritik och krav mot hur umgänget fungerade men stod fast vid umgängesplanen. Som framgår av den under hösten 2003 företagna utredningen finner förvaltningen och stadsdelsnämnden inte skäl att bifalla Å.S:s begäran. Nämnden har inte heller funnit anledning att besluta om någon särskild begränsning i föräldrarnas umgänge som fungerar enligt den upprättade och av föräldrarna undertecknade umgängesplanen. I grunden för denna kvarstår därtill Kammarrättens dom 2001-08-3l.

[– – –]

Å.S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 26 november 2004 anförde *JO André* följande.

Handläggningen av begäran om att vården av A.S. enligt LVU skulle upphöra m.m.

En socialnämnd skall noga följa den vård som ges barn och ungdomar med stöd av LVU. När den unge har beretts vård enligt 2 § LVU skall nämnden enligt 13 § andra stycket LVU minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt LVU fortfarande behövs. Det ankommer därvid på den tjänsteman vid förvaltningen som handlägger ärendet att till nämnden anmäla hur vården bedrivits och hur den unges och föräldrarnas förhållanden utvecklar sig. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågorna om föräldrarnas inställning till fortsatt vård i familjehemmet. Avsikten är inte att handläggarens anmälan till nämnden skall leda fram till ett formellt beslut. Det är först om nämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av fortsatt vård som en prövning i nämnden skall ske. Nämnden skall därvid ta initiativ till att en utredning görs. Finner nämnden däremot att anmälan om vården inte ger anledning till någon åtgärd av nämnden, kan anmälan läggas till handlingarna utan att nämnden fattar något beslut rörande vården.

Närmare bestämmelser om nämndens skyldighet att inleda en utredning finns i 11 kap. socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Där stadgas bl.a. att nämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Av 33 § LVU följer att mål och ärenden enligt LVU skall handläggas skyndsamt.

Den 22 april 2003 övervägde nämnden A.S:s vårdbehov och fann att vård enligt LVU fortfarande behövdes. I en skrivelse – daterad den 24 april 2003 men undertecknad av Å.S. den 5 maj 2003 – begärde Å.S. att vården enligt LVU av A.S. skulle upphöra och övergå till vård enligt SoL och att umgänge skulle ske utan närvaro av kontaktperson – jag återkommer till den senare frågan nedan. Nämnden behandlade frågan om behovet av vård enligt LVU vid ett sammanträde den 24 november 2003. Å.S. och hans mor närvarade vid sammanträdet och gavs tillfälle att yttra sig. Nämnden hade vidare tillgång till en utredning som hade slutförts den 30 oktober 2003. Enligt den utredningen hölls den 4 juni 2003 ett ”klargörande möte” mellan företrädare för socialtjänsten och Å.S., A.S:s mor, A.S:s morfar och kontaktmannen. Mötet utmynnade i att Å.S. kom överens med företrädarna för socialtjänsten om att hans yrkande om att vården enligt LVU skulle upphöra ”kunde komma upp först efter sommaren”.

Det kan ifrågasättas om utredningen – såvitt här är i fråga – har bedrivits med erforderlig skyndsamhet. Det kan också diskuteras om det var lämpligt – mot bakgrund av att det var fråga om en tvångsåtgärds bestånd och att det finns regler för handläggningen av sådana ärenden – att ”komma överens” med Å.S. om när hans framställan skulle prövas av nämnden. Det finns en uppenbar risk för att den enskilde i en sådan situation känner sig tvingad att gå med på att en prövning sker först i ett senare skede och att skyndsamhetskravet därmed sätts ur spel. När det gäller bedömningen av tidsutdräkten framkommer det av utredningen från den 30 oktober 2003 att behov har funnits av att klargöra särskilt Å.S:s inställning i flera avseenden. Vården hade dock övervägts endast kort tid innan ansökan inkom och förhållandena måste ha varit kända för nämnden. Den tid om cirka sex månader som åtgått före nämndens prövning synes därför alltför lång.

I utredningen den 30 oktober 2003 saknas uppgifter om att vården av A.S. har övervägts efter den 22 april 2003. Nämnden borde enligt 13 § andra stycket LVU ha övervägt vården inom sex månader, dvs. senast den 22 oktober 2003. Orsaken till att handläggarna inte anmälde saken till nämnden för ett sådant övervägande torde ha varit att det pågick en utredning om att vården fortsättningsvis skulle bedrivas på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Detta förhållande har dock inte befriat nämnden från dess skyldighet att överväga vården. Handläggarna skulle således ha rapporterat ärendet till nämnden varvid de självfallet skulle ha upplyst om att en utredning pågick.

Regleringen av A.S:s umgänge med Å.S. – närvaro av kontaktperson

Enligt 14 § LVU (i dess lydelse från och med den 1 juli 2003, den nya lydelsen innebär emellertid inte någon förändring i sakligt hänseende vad gäller vårdnadshavare) har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, får socialnämnden bl.a.

besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med förälder som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal skall utövas. Socialnämnden skall minst en gång var tredje månad överväga om ett sådant beslut fortfarande behövs.

Det får ofta anses ingå som ett normalt led i vården av barnet att ge vissa föreskrifter om besök. Frågan om huruvida ett formellt beslut med stöd av 14 § LVU skall fattas får bedömas bl.a. med hänsyn till hur långtgående inskränkningar som är aktuella.

Kammarrätten i Stockholm beslutade genom dom den 31 augusti 2001 att umgänge mellan A.S. och Å.S. skulle utövas på visst sätt, bl.a. att det skulle ske tillsammans med en av Skarpnäcks stadsdelsnämnd särskilt utsedd person. Nämnden upprättade den 24 februari 2003 en umgängesplan i enlighet med kammarrättens dom. Planen undertecknades av Å.S. tre dagar senare. Å.S. framställde, som ovan anförts, i en skrivelse som undertecknades av honom den 5 maj 2003 bl.a. en begäran om att umgänge skulle ske utan närvaro av kontaktperson. Enligt den ovan omnämnda utredningen daterad den 30 oktober 2003, antecknades vid det så kallade ”klargörande” mötet den 4 juni 2003 att båda föräldrarna ”bekräftade” att ”[U]mgänget skall fortsätta enligt planen de undertecknat”.

Enligt remissvaret har umgänget fungerat enligt den av föräldrarna undertecknade umgängesplanen och nämnden har inte haft anledning att besluta om någon särskild begränsning av umgänget. Mot bakgrund av vad som har framkommit saknar jag skäl att vidare uppehålla mig vid denna fråga.

Övrigt

När det gäller tjänstemäns bemötande vill jag anföra följande. Det ligger i sakens natur att en tjänsteman vid en myndighet skall uppträda oklanderligt mot allmänheten. Kränkande eller diskriminerande beteende kan naturligtvis inte accepteras. Det som Å.S. har anfört föranleder emellertid inte något ingripande från min sida. Jag förutsätter därvid att tjänstemännen vid socialtjänsten och i nämnden väl känner till hur de skall uppträda i kontakterna med de personer som berörs av ett ärende.

Vad Å.S. i övrigt har anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg

(Dnr 4931-2003)

I en anmälan till JO den 8 december 2003 klagade C.C. på Handikappnämnden i Karlskrona kommun. Han uppgav i huvudsak följande. Han är förälder till två funktionshindrade tonåriga barn. Den 28 november 2003 hade han fått information från kommunens handikappförvaltning om att handikappnämnden hade beslutat om ändrade avgifter för mat inom vissa verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) fr.o.m. den 1 januari 2004. Han hade inte känt till att ett sådant beslut hade diskuterats i kommunen. Enligt vad han nu hade fått veta hade beslutet fattats i augusti 2003. Han önskade JO:s granskning av om beslutet hade fattats på ett riktigt sätt och om det var tillåtet för kommunen att ta ut avgifterna.

Inledningsvis inhämtades från Karlskrona kommun handlingarna som rörde avgiftsändringarna. Därefter inhämtades ett yttrande från handikappnämnden. Yttrandet skulle avse huruvida det hade fattats något kommunalt beslut angående matavgifterna.

Handikappnämnden inkom med ett yttrande, vilket utgjordes av en tjänsteskrivelse undertecknad av förvaltningschefen Anders Nordberg. Denne lämnade den 16 mars 2004 också ett förtydligande av remissyttrandet per telefon. C.C. kommenterade remissyttrandet.

Till nämndens remissvar hade fogats handikappförvaltningens förslag till budget för år 2004 samt protokollsutdrag från handikappnämndens sammanträde den 27 augusti 2003 och kommunfullmäktiges sammanträde den 26–27 november 2003.

I protokollet från handikappnämndens sammanträde den 27 augusti 2003, § 63 ”Förslag till budget för handikappnämnden år 2004 samt planer för åren 2005–2006”, angavs bl.a. följande.

Handikappnämnden föreslår till kommunfullmäktige begära
[– – –]
att godkänna i enlighet med bilaga E, upprättat förslag till taxor och avgifter för handikappnämnden år 2004.
[– – –]

Av det underliggande dokumentet med förvaltningens budgetförslag framgick bl.a. att förvaltningen föreslog ett helt nytt avgiftsuttag för mat som tillhandahölls barn i åldrarna 0–16 år i samband med *korttidsvistelse*. För barn över tolv år som hade insats i form av *korttidstillsyn* föreslogs en generell matavgift om 300 kr per barn och månad. Tidigare hade en avgift tagits ut för ”frukost, lunch och/eller middag”. Avgiften synes ha debiterats i efterhand utifrån utnyttjade måltider. Det systemet beskrevs som ”krångligt administrativt”. Vidare framgick att den förändrade avgiften beräknades inbringa 110 000 kr per år till kommunen jämfört med 20 000 kr år 2002. Båda ändringarna föreslogs träda i kraft den 1 januari 2004.

Av protokollet från kommunfullmäktiges sammanträde den 26–27 november 2003, § 133 ”Budget 2004 och plan 2005-2006 för Karlskrona kommun”, framgår att kommunfullmäktige, enligt kommunstyrelsens förslag, för handikappnämndens del bl.a. beslutade följande.

1. att tilldela handikappnämnden kommunbidrag om 178,5 miljoner kr år 2004,
[– – –]
2. (rätteligen ”5.”, JO:s anmärkning) att i övrigt anmoda handikappnämnden att bedriva verksamheten inom ovannämnda medelstilldelning i enlighet med angivna målsättningar.

I protokollets inledning anges vilka handlingar som utgjorde underlag för kommunfullmäktiges beslut, bl.a. en sammanställning av nämndernas förslag till budget med bilagor samt kommunstyrelsens förslag till budget.

JO beslutade att bereda Svenska Kommunförbundet tillfälle att inkomma med synpunkter på om kommunfullmäktiges beslut innefattar ett beslut om att godkänna nämndens förslag om taxa för matavgifterna. I ett yttrande som kom in den 6 maj 2004 anförde förbundet bl.a. följande.

Vid en genomgång av de översända handlingarna kan vi inte finna något underlag som visar att kommunfullmäktige beslutat i den aktuella taxefrågan.

Handikappnämnden har genom beslut 2003-08-27, § 63, föreslagit att kommunfullmäktige godkänner ett upprättat förslag till taxor och avgifter avseende nämndens verksamhet 2004. Det går dock inte att från de översända handlingarna se var detta förslag tar vägen i den fortsatta handläggningen.

Handikappnämndens förslag måste enligt 5 kap. 28 § kommunallagen ha passerat kommunstyrelsen för att fullmäktige skall kunna besluta i ärendet. Då några handlingar från kommunstyrelsen inte har översänts till oss kan vi inte uttala oss om styrelsen fått tillfälle att yttra sig över handikappnämndens förslag.

Fullmäktiges budgetbeslut 2003-11-26–27, § 133, innehåller för handikappnämndens del fem att-satser. Ingen av dem ger för en utomstående läsare information om att beslut fattats om att ändra vissa avgifter med anknytning till LSS-verksamheten. Förvaltningschefens uppgift 2004-03-16 till JO om att beslutet angående taxan fattats av fullmäktige vid budgetsammanträdet bekräftas inte av innehållet i våra tillgängliga handlingar.

Enligt 3 kap. 10 § kommunallagen skulle sådana avgifter/avgiftshöjningar som ärendet avser i och för sig ha kunnat beslutas av handikappnämnden själv efter bemyndigande från fullmäktige. Detta beror på att ärendet inte är av sådan ekonomisk vikt att det täcks in av fullmäktiges exklusiva beslutanderätt enligt 3 kap. 9 § 2 p. kommunallagen. Förvaltningschefens uppgift om att fullmäktige genom beslut den 22 november 1996 delegerat till bl.a. handikappnämnden att fatta beslut om justering av avgifterna/taxorna med hänsyn till prisutvecklingen utgör ett begränsat bemyndigande till nämnden om indexering.

Rent generellt gäller att beslut om kommunala taxor/avgiftshöjningar ofta är inkluderade i fullmäktiges budgetbeslut för de olika nämnderna. I den mån som en nämnd getts befogenhet av fullmäktige att själv fatta beslut angående taxor/avgifter är det inte ovanligt att fullmäktiges budgetbeslut är utformat som det beslut som nu är föremål för JO:s bedömning. Nämnden tilldelas ett kommunbidrag av fullmäktige på intäktssidan varefter nämnden har att fatta ett eget beslut om kompletterande finansiering genom avgiftsjusteringar för att uppnå budgetbalans, jfr RÅ 1994 ref. 72.

Fullmäktiges beslut om kommunbidrag är vanligtvis villkorade av att nämnden uppfyller vissa allmänna målsättningar för verksamheten. Nämndens internkontroll och revisorernas granskning tar bl.a. sikte på nämndens

måluppfyllelse gentemot fullmäktiges beslut. Den rättsliga grunden för denna typ av verksamhetsstyrning från fullmäktiges sida återfinns i 3 kap. 12 § och 15 § kommunallagen.

I det nu aktuella JO-ärendet bör enligt Kommunförbundet från kommunen inhämtas upplysningar om vad sista att-satsen (”att i övrigt anmoda … målsättningar.”) i fullmäktiges beslut 2003-11-26–27, § 133, innebär. Skälet är att dessa målsättningar juridiskt sett skulle kunna innehålla en befogenhet för nämnden att fatta egna taxebeslut.

Ärendet remitterades därefter på nytt till handikappnämnden. Nämnden inkom den 15 juni 2004 med ett yttrande i form av en tjänsteskrivelse, undertecknad av förvaltningschefen Anders Nordberg. I yttrandet anfördes i huvudsak följande (bilagorna här uteslutna, JO:s anmärkning).

Vi anser att avgiften är korrekt uttagen och att besluten är fattade på ett korrekt sätt. Dock medger vi att protokollen kunde varit mer tydliga.

Vi stödjer oss i vår tolkning på följande:

Redan 1996 gav kommunfullmäktige i Karlskrona kommun en delegationsrätt till samtliga nämnder att besluta om sådana avgiftsförändringar, som är en anpassning till allmän prisutveckling och som ej berör taxekonstruktionen, dock med undantag för vatten och avloppstaxan. Utdrag § 154 1996-11-27–28, bilaga 1.

Således borde handikappnämndens avgifter och förändringar över åren vara av den karaktären att de kan fastställas av handikappnämnden själva enligt ovan delegationsrätt från kommunfullmäktige.

I samband med ett arbete som påbörjades under 2002/2003, så har kommunfullmäktige antagit principer för omsorgstaxa avseende Karlskrona kommun. Underlaget baseras på det av äldrenämnden upprättade förslaget. Handikappnämnden har under våren 2003 tagit beslut om i princip samma tillämpning. Dock med undantag av motsvarande förändring inom särskilda boenden.

Kommunfullmäktige fastställde de förslagna avgifterna. Man gav även ett uppdrag till de båda nämnderna att ändringarna skall tillämpas från och med 1 oktober 2003. Vidare gav man ett ytterligare uppdrag till respektive nämnd, att i fortsättningen göra erforderliga tekniska ändringar i tillämpningsreglerna av omsorgstaxan. § 115 2003-08-28, bilaga 2, samt missiv till beslut bilaga 3.

I Handikappnämndens budgetarbete 2003 inför perioden 2004–06, så har nämnden i särskild bilaga E, specificerat de avgifter som skall gälla under 2004. Man tar även beslut om att låta kommunfullmäktige fastställa dessa. Handikappnämnden överlämnar sina budgethandlingar till kommunfullmäktige inkl. bilagor om vilka avgifter nämnden har för avsikt att tillämpa. I samband med att kommunfullmäktige skall fastställa budgeten för 2004 och plan 2005–2006, fattas besluten utifrån de förslag till beslut som Kommunstyrelsen gör.

I kommunstyrelsens förslag till beslut står följande att läsa:

”Mot bakgrund av bilagd budgetinformation avseende handikappnämndens budget hemställer kommunstyrelsen att kommunfullmäktige beslutar, att tilldela handikappnämnden kommunbidrag om 178,5 mkr 2004.”, bilaga 4.

Med den bilagda budgetinformationen avses i detta nämndernas förslag inkl. bilagor, samt nämndens protokoll avseende budget.

Vår tolkning av detta är att man tillstyrker nämndens förslag till budget för perioden och då även föreslagna avgifter. Vidare tar fullmäktige även beslut om ”att man anmodar nämnden att bedriva verksamheten inom ovannämnda medelstilldelning i enlighet med angivna målsättningar”.

Vi kan därmed konstatera att kommunfullmäktige fastställt nämndens förslag på avgifter i enlighet med nämndens förslag.

C.C. kommenterade remissvaret.

Föredraganden inhämtade kompletterande upplysningar vid telefonsamtal med Anders Nordberg, som bl.a. uppgav följande. Handikappnämndens andra remissyttrande (se ovan) skall förstås så att man i första hand gör gällande att nämnden har haft behörighet att besluta om de aktuella avgifterna genom fullmäktiges bemyndigande från 1996 att anpassa taxorna till den allmänna prisutvecklingen. I annat fall menar nämnden att fullmäktige har fattat beslut om avgifterna genom att anslå ett kommunbidrag, dvs. ett nettotillskott, om 178,5 mnkr. Fullmäktige har vid bestämmandet av bidragets storlek tagit hänsyn till de redovisade budgeterade intäkterna (i form av avgifter) och kostnaderna och på så sätt godkänt de föreslagna avgifterna.

JO inhämtade även från Karlskrona kommuns hemsida på Internet det avsnitt av dokumentet ”Karlskrona kommuns budget 2004 och planer 05–06” (s. 39–40) där underlaget för kommunstyrelsens förslag till budget och planer avseende handikappnämnden presenteras.

I ett beslut den 29 mars 2005 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering m.m.

I 19 § LSS anges att av dem som har hel ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller hel garantipension enligt lagen (1998:702) om garantipension eller hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller som har annan inkomst av motsvarande storlek får skäliga avgifter för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter tas ut enligt de grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader. Kommunen skall se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov.

I 20 § LSS anges att om någon som är under 18 år får omvårdnad i ett annat hem än det egna med stöd av denna lag, är föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning bidra till kommunens kostnader för omvårdnaden. Kommunen får i sådana fall uppbära underhållsbidrag som avser barnet.

Enligt den grundläggande uppgiftsfördelningen inom en kommun har fullmäktige beslutanderätten i allmänhet. Principen kommer till uttryck i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900, KL). I paragrafen föreskrivs i första stycket att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. I lagtexten ges i punktform en exemplifierande uppräkning av vilka slags ärenden som åsyftas i första stycket. I punkten 2 av uppräkningen anges att fullmäktige skall besluta om ”budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor”.

Enligt 3 kap. 10 § KL får fullmäktige delegera viss beslutanderätt till en nämnd. De ärendegrupper som anges i 9 § första stycket faller dock utanför möjligheten att delegera.

Regeringsrätten har i ett avgörande, RÅ 1994 ref. 72, funnit att en trafiknämnd var behörig att fatta beslut angående en kollektivtrafiktaxa inom ramen för riktlinjer som kommunfullmäktige tidigare hade fattat beslut om. Stöd för nämndens behörighet att fatta beslut angående taxan fanns även i reglementet för nämnden.

Frågan om det har fattats något kommunalt taxebeslut som har kunnat utgöra grund för debitering av matavgifter

I förarbetena till LSS anförs bl.a. att utgångspunkten bör vara att stöd och service som ges enligt lagen skall vara avgiftsfri, men att avgift för t.ex. måltid som serveras i samband med en insats bör kunna tas ut (prop. 1992/93:159 s. 99). Bestämmelserna i 19 och 20 §§ LSS får anses innebära att det i och för sig är möjligt för en kommun att ta ut de i ärendet aktuella avgifterna. En förutsättning för att avgifterna skall kunna debiteras är emellertid att de har fastställts i ett kommunalt taxebeslut. De båda remisserna till handikappnämnden har avsett frågan om, och i så fall när, kommunen har fattat ett sådant beslut angående de aktuella matavgifterna.

Handikappnämnden beslutade den 27 augusti 2003 att begära att fullmäktige bl.a. skulle godkänna föreslagna taxor och avgifter enligt en bilaga ”E” till dokumentet med nämndens budgetförslag. I bilagan specificeras flera olika avgifter, bl.a. avgifterna för mat i samband med insatser enligt LSS.

Redan det förhållandet att det i handikappnämndens beslut uttryckligen anges att det utgör ett *förslag* för kommunfullmäktige att ta ställning till talar mot att nämndens beslut skulle kunna anses vara ett taxebeslut. En förutsättning för att det skulle kunna ges sådan formell rättslig verkan är vidare att nämnden har haft behörighet att fatta beslut om taxor. Kommunfullmäktige måste i så fall genom ett tidigare beslut ha delegerat sin beslutanderätt till nämnden.

Som Svenska Kommunförbundet har framhållit i sitt yttrande talar utformningen av fullmäktiges budgetbeslut den 26–27 november 2003 i och för sig för att det skulle kunna finnas en sådan delegation. Av det som handikappnämnden har anfört och av utredningen i övrigt har emellertid inte kommit fram annat än att nämnden endast har haft ett begränsat bemyndigande att anpassa befintliga avgifter inom nämndens verksamhetsområde till den allmänna prisutvecklingen. De avgiftsändringar som nu är i fråga är av mer genomgripande slag och kan enligt min mening inte anses omfattas av det bemyndigandet. Någon annan rätt för nämnden att fatta taxebeslut har inte visats föreligga.

Det som nämnden har tagit upp i sitt andra remissyttrande om den kommunala omsorgstaxan avser avgifter som utgår med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) och rör således en annan sak än den som behandlas här.

Det återstår då att behandla nämndens i andra hand framförda uppfattning, nämligen att kommunfullmäktiges budgetbeslut den 26–27 november 2003 utgör ett taxebeslut.

Efter att budgetärendet hade beretts av kommunstyrelsen beslutade kommunfullmäktige den 26–27 november 2003, i enlighet med kommunstyrelsens förslag, bl.a. att tilldela handikappnämnden 178,5 miljoner kr i kommunbidrag för 2004. Det framgår inte av protokollet om fullmäktige har tagit ställning till frågan om avgifter. Frågan behandlas inte heller i kommunstyrelsens förslag till beslut eller i underlaget till förslaget. Den omständigheten att det inte uttryckligen framgår av protokollet om fullmäktige har godkänt avgiftsändringen eller ej, utesluter inte den möjligheten att fullmäktige för sin del

anser sig ha fastställt avgifterna. Kommunfullmäktige står inte under JO:s tillsyn. Jag är därför förhindrad att utreda saken genom att ställa frågor direkt till fullmäktige. Jag kan endast konstatera att beslutet, som det är formulerat, inte enligt ordalydelsen kan tolkas som att det innefattar ett ställningstagande vad gäller de aktuella avgifterna. En kommunmedlem som skulle vilja klaga på taxan för matavgifter skulle t.ex. svårligen kunna dra slutsatsen, genom att ta del av protokollet över fullmäktiges budgetbeslut, att det var detta beslut som skulle angripas.

Slutsatser och synpunkter

Jag finner sammanfattningsvis att det i högsta grad är tveksamt om det har funnits någon formell rättslig grund för att debitera de aktuella matavgifterna. Som framgått ovan har jag varit förhindrad att utreda hur kommunfullmäktige har sett på saken. Genom handikappnämndens båda remissyttranden, samt de kompletterande upplysningar som har inhämtats, har i varje fall framgått att inte heller nämnden har haft klart för sig genom vilket beslut som avgifterna skulle ha fastställts. Som framgår av det ovan redovisade remissvaret har nämnden gjort en ”tolkning” av hur fullmäktiges beslut skall uppfattas. Det är självfallet otillfredsställande att nämnden för sin del inte har kunnat entydigt klargöra på vilken grund debitering av avgifterna har skett.

Jag förutsätter att handikappnämnden framöver beaktar de synpunkter som jag här har framfört. Det kan avslutningsvis nämnas att jag vid min granskning av handlingarna har iakttagit att handikappnämnden vid sitt budgetsammanträde den 27 augusti 2003 framlade en mängd andra förslag till fullmäktige. De frågor som här har behandlats rörande oklar beslutsgång synes kunna göras gällande även beträffande de förslagen.

Hälso- och sjukvård

Fråga om utgångspunkt för beräkningen av den tidsfrist som gäller för chefsöverläkarens skyldighet enligt 16 § andra stycket sista meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) att göra anmälan till domstol

(Dnr 1372-2003)

Bakgrund

I 16 § LRV stadgas följande.

Beträffande den som genomgår rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § brottsbalken med särskild utskrivningsprövning skall vården upphöra när 1. det inte längre till följd av den psykiska störning som föranlett beslutet om särskild utskrivningsprövning finns risk för att patienten återfaller i brottslighet som är av allvarligt slag och 2. det inte heller annars med hänsyn till patientens psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat att han är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård, som är förenad med frihetsberövande och annat tvång.

En fråga enligt första stycket prövas av länsrätten efter anmälan av chefsöverläkaren eller efter ansökan av patienten. Anmälan skall ske genast när chefsöverläkaren finner att den rättspsykiatriska vården kan upphöra. I annat fall skall anmälan göras senast inom fyra månader, räknat från den dag då domstolens beslut blivit verkställbart eller, om patienten kommit till sjukvårdsinrättningen en senare dag, från den dagen. Därefter skall anmälan göras inom var sjätte månad från den dag då rätten senast meddelade beslut i frågan.

P.E. dömdes den 2 november 2001 till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Domen vann laga kraft den 23 november 2001. Inom fyra månader från det att domen vann laga kraft anmälde chefsöverläkaren behov av fortsatt rättspsykiatrisk vård. I dom den 27 mars 2002 beslutade Länsrätten i Södermanlands län om fortsatt sådan vård. P.E. överklagade domen men Kammarrätten i Stockholm avslog överklagandet den 7 juni 2002. Den 3 december 2002 anmälde chefsöverläkaren behov av fortsatt vård vilket prövades av länsrätten den 11 december 2002.

I anledning av en förfrågan från P.E. anförde Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Örebro i ett beslut den 14 februari 2003 bl.a. följande.

/– – –/ I en skrivelse till Socialstyrelsen har du lämnat en redogörelse för att länsrätten den 27 mars 2002 meddelat dig fortsatt vård enligt lag (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). Domen överklagades till Kammarrätten, som den 7 juni i dom inte gjorde någon annan bedömning än länsrätten. Du uppger vidare att överläkaren Dan Gothefors vid Karsudden har meddelat dig att vid beräkning av den fortsatta sex månaders vårdperioden enligt bestämmelserna i LRV skall utgångspunkten vara dagen då Kammarrätten avkunnade sin dom. Med anledning härav är din fråga till Socialstyrelsen från vilket datum skall den fortsatta sex månaders perioden beräknas.

Socialstyrelsen har inhämtat din journal från Karsudden och yttrande har lämnats av Dan Gothefors. Han har bl.a. anfört att efter att ha rådfrågat chefen för Länsrätten i Södermanlands län, har rådmannen Bertil Ekholm lämnat besked att Kammarrättens dom gäller som utgångspunkt för en ny sexmånadersperiod innan ny vårdbehovsprövning blir aktuell, d.v.s. från den 7 juni och sex månader fram till den 7 december 2002.

Socialstyrelsens bedömning

Av journalen framgår att du dömts till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Angående frågan om beräkningstid för fortsatt vård – i de fall vården skall fortgå efter fyra månader – gäller för dessa patienter bestämmelsen i § 16, andra stycket, sista meningen, LRV: ”Därefter skall anmälan göras inom var sjätte månad från den dag då rätten senast meddelade beslut i frågan.”

Enligt Socialstyrelsens uppfattning är det länsrättens beslut som avses. Vid ett överklagande kan Kammarrätten endera bifalla överklagandet – och då upphör vården – eller fastställa länsrättens beslut. Genom fastställandet kommer således länsrättens beslut – förutsatt att Kammarrättens dom vinner laga kraft som i detta fall – att få rättsverkan. Om man tänker sig en annan tidpunkt för beräkning av den fortsatta vårdtiden, t.ex. från det datum då Kammarrätten meddelar dom, blir följden att man får längre vårdförlopp än inom var sjätte månad innan ny rättslig prövning kan ske genom skyldigheten för chefsöverläkaren att göra en anmälan.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 april 2003, begärde P.E. att JO skulle pröva hur vårdtiden skulle beräknas i hans ärende och hur hans vårdtid påverkades när chefsöverläkaren vid Karsuddens sjukhus, enligt hans mening, missat att ge in anmälan om fortsatt vård både den 27 september 2002 och den 27 mars 2003. Han begärde vidare JO:s prövning av om Karsuddens sjukhus borde ha rättat sig efter Socialstyrelsens bedömning i beslutet den 14 februari 2003.

Utredning

Föredraganden inhämtade inledningsvis upplysningar per telefon från chefsöverläkaren Kenth Persson, Karsuddens sjukhus. Han uppgav följande.

Sjukhuset har fått motstridiga besked om beräkning av tid för anmälan om vårdens upphörande från Socialstyrelsen och Länsrätten i Södermanlands län. Även om Socialstyrelsen är tillsynsenhet så är länsrätten den juridiska instans som de arbetar mot varje vecka. De har därför valt att gå på länsrättens uppfattning. Socialstyrelsens beslut har inte ändrat detta.

Ärendet remitterades därefter till Länsrätten i Södermanlands län för utredning och yttrande. Lagmannen Bertil Ekholm anförde bl.a. följande.

/– – –/

Chefsöverläkarens anmälningsplikt tar som länsrätten ser det sikte på att frågan om vårdens bestånd återkommande skall bli föremål för domstolsprövning. Utgångspunkten för anmälningsintervallet är inte att chefsöverläkaren var sjätte månad skall inkomma med anmälan utan att sådan anmälan skall ske inom var sjätte månad från den dag beslut i frågan om vårdens upphörande senast meddelades. Detta innebär att om patienten hos länsrätten har yrkat att vården skall upphöra utgör tidpunkten för länsrättens beslut i vårdfrågan utgångspunkt för chefsöverläkarens anmälningsplikt. För det fall patienten skulle påkalla kammarrättens prövning av länsrättens beslut att inte låta vården upphöra utgör enligt länsrättens mening kammarrättens prövning av vårdfrågan utgångspunkten för beräkning av den tid inom vilken anmälan från chefsöverläkaren skall inkomma till länsrätten. Den prövning som kammarrätten har att göra med anledning av överklagande är en prövning av det

vid tidpunkten för kammarrättens dom aktuella vårdbehovet. Patienten är tillförsäkrad domstolsprövning av vårdbehovet var sjätte månad genom denna ordning och någon förlängning av ”vårdperiod” uppkommer inte genom överklagandet.

Bestämmelsen i 16 § 2 st sista meningen reglerar chefsöverläkarens anmälningsplikt och rör primärt inte länsrättens handläggning. Länsrätten har att pröva de anmälningar som underställs länsrättens prövning. Det förekommer självfallet inte att länsrätten avvisar en anmälan som ”för tidigt väckt”. Även om chefsöverläkaren inom var sjätte månad från det beslut i vårdfrågan senast meddelades har att inkomma till länsrätten med anmälan om vårdbehovet, upphör inte vården som en följd av en försent inkommen anmälan. Länsrättens prövning i anledning av anmälan utmynnar antingen i ett konstaterande att vården skall upphöra eller att den inte skall upphöra. Något medgivande till en ny vårdperiod lämnas inte vid rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

Vad gäller informationen till Karsuddens sjukhus har länsrättens tolkning av chefsöverläkarens anmälningsplikt uppenbarligen varit bekant för chefsöverläkaren. Någon information i formell mening med instruktion om hur chefsöverläkaren har att förhålla sig har inte lämnats från länsrättens sida. Länsrätten har klargjort att domstolen inte har någon tillsynsfunktion över sjukhusen utan att denna åvilar Socialstyrelsen. Däremot har, under tid som lagstiftningen varit i kraft, länsrätten återkommande haft överläggningar med företrädare för sjukhusen i länet rörande olika handläggningsfrågor. Frågor rörande anmälningar enligt 16 § LRV har varit föremål för diskussion vid sådana tillfällen. Länsrättens domare har därvid deklarerat hur man ser på frågan om anmälan enligt 16 § LRV.

Därefter inhämtades yttrande från Landstingsstyrelsen, Landstinget Sörmland. Landstingsstyrelsen överlämnade som sitt remissvar ett yttrande som hade undertecknats av överläkaren Dan Gothefors vid Karsuddens sjukhus. Han anförde bl.a. att tillämpningen av ovannämnt lagrum har gjorts efter diskussion med Länsrätten i Södermanlands län och att han inte har haft någon anledning att ifrågasätta länsrättens bedömning.

Därefter anmodades Socialstyrelsen att yttra sig över tillämpningen av 16 § andra stycket sista meningen LRV mot bakgrund av vad som hade anförts i anmälan och remissvaren. I yttrande som hade beslutats av generaldirektören Kjell Asplund anfördes bl.a. följande.

/– – –/

Den fråga som har aktualiserats i ärendet hos JO gäller vid vilken tidpunkt som frågan om utskrivningsprövning ånyo ska underställas länsrätten när länsrättens senaste beslut i den frågan överklagats till kammarrätten. Av motiven (prop. 1990/91:58 s. 206–211 och s. 315–316) framgår inte om anmälan ska göras senast inom sex månader från den dag då länsrätten meddelade beslut i frågan eller om tiden ska räknas från kammarrättens beslut. Det görs från Karsuddens sjukhus gällande att anmälan ska göras senast inom sex månader från den dag då kammarrätten meddelade sitt beslut.

Tvångspsykiatrikommittén behandlade i sitt slutbetänkande (SOU 1998:32 s. 398) i visst avseende hur denna tidsfrist ska räknas. Kommittén konstaterade för sin del att syftet med bestämmelsen i 16 § andra stycket sista meningen LRV måste vara att få till stånd domstolsprövning halvårsvis och att anmälan därför ska göras var sjätte månad från rättens senaste beslut, oberoende av om beslutet har fattats efter anmälan av chefsöverläkaren eller efter ansökan av patienten. Kommitténs överväganden avsåg således inte specifikt frågan om tidsfristen alltid ska räknas från den dag då länsrätten senast meddelade beslut

i frågan eller om den i ett fall av överklagande ska räknas från kammarrättens beslut.

Av 25 § LRV framgår att beslut som meddelas enligt lagen gäller omedelbart, om inte annat har förordnats eller om åklagaren enligt samma lagrum har anmält att ett beslut kan komma att överklagas. En länsrätts beslut i fråga om vårdens upphörande är således enligt huvudregeln genast verkställbart. Överklagar patienten länsrättens beslut får fortsatt vård ges i avvaktan på kammarrättens beslut i frågan om överklagandet ska bifallas eller inte. Om kammarrätten vid en materiell prövning inte bifaller överklagandet utan fastställer länsrättens beslut innebär det att beslutet får fortsatt rättslig verkan.

Följaktligen bör tidsfristen för chefsöverläkarens skyldighet att anmäla frågan om utskrivningsprövning räknas från den dag då länsrätten senast meddelade beslut i frågan och som Tvångspsykiatrikommittén konstaterade, oberoende av om beslutet fattas efter anmälan av chefsöverläkaren eller efter ansökan av patienten.

P.E. kommenterade yttrandena.

I beslut den 30 mars 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Den som undergår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning kan skrivas ut från vården endast efter prövning av domstol. Frågan i det förevarande ärendet är vad som skall vara utgångspunkten för beräkning av den tid inom vilken chefsöverläkaren skall göra en anmälan till länsrätten för prövning av behovet av fortsatt vård, dvs. om sexmånadersperioden alltid skall räknas från länsrättens dom eller om ett överklagande till kammarrätt eller Regeringsrätten förskjuter denna tidpunkt.

Det anges inte uttryckligen i lagtexten vilken tidpunkt som avses och ordalydelsen kan ge visst utrymme för olika tolkningar. Några uttalanden i lagens förarbeten som direkt behandlar denna fråga finns inte heller. För egen del delar jag Socialstyrelsens uppfattning, dvs. att tidsfristen för chefsöverläkarens skyldighet att anmäla frågan om utskrivningsprövning bör räknas från den dag då *länsrätten* senast meddelade beslut i frågan oavsett om frågan om utskrivningsprövning därefter har överklagats. Ett sådant ställningstagande är enligt min mening ägnat att säkerställa att patienten får sin sak prövad var sjätte månad. Till grund för min uppfattning lägger jag bl.a. ordalydelsen av 16 § LRV. I paragrafens andra stycke anges inledningsvis att frågan om upphörande av vård prövas av *länsrätten.* Det finns därför anledning att tro att *rätten* i samma styckes sista mening syftar tillbaka på länsrätten. Även motivuttalandena till bestämmelsen talar snarast för att det är på detta sätt, se prop. 1990/91:58 s. 210–211. Jag finner det inte heller förenligt med rättssäkerheten att en prövning riskerar att skjutas upp på grund av att handläggningen i kammarrätt eller Regeringsrätten av patientens överklagande av någon anledning drar ut på tiden.

Mot bakgrund av att ordalydelsen i lagtexten inte är helt klar och har gett upphov till olika tolkningar, vill jag inte uttala någon kritik mot Karsuddens sjukhus. Jag finner inte heller skäl att göra något uttalande avseende Länsrättens i Södermanlands län agerande. Jag har i denna del samrått med justitie-

ombudsmannen Nils-Olof Berggren till vars tillsynsområde de allmänna förvaltningsdomstolarna hör.

Jag finner anledning att för kännedom överlämna en kopia av beslutet till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och till den nationella psykiatrisamordnaren.

Ärendet avslutas.

Initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § tredje stycket lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

(Dnr 2854-2003)

Initiativet

Med anledning av en anmälan till JO mot bl.a. Socialnämnden i Falköpings kommun avseende handläggningen av ett ärende om omhändertagande enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) av en person, N.J., infordrades och granskades handlingar från socialförvaltningen i Falköpings kommun och Skaraborgs sjukhus, sjukhuset i Falköping.

Av utredningen framkom bl.a. att socialnämnden den 9 december 2002 med stöd av 13 § LVM beslutade att omedelbart omhänderta N.J. LVM-vården skulle inledas på sjukhuset enligt 24 § LVM. Polishandräckning begärdes av socialnämnden och N.J. fördes sent på kvällen till en psykiatrisk avdelning (FBK 7 D) vid sjukhuset i Falköping. Vid ankomsten uppgav han att han inte ville stanna. Läkaren bedömde att det inte fanns lagligt stöd att kvarhålla N.J. som genast lämnade avdelningen. Senare på natten påträffades N.J. av en polispatrull och övertalades att frivilligt återvända till sjukhuset. Han kvarstannade därefter frivilligt på avdelningen till dess transport till anvisat LVM-hem skedde den 11 december 2002.

Fråga uppkom om verksamhetschefen för avdelningen, i enlighet med vad som anges i 24 § tredje stycket LVM, skulle ha sett till att socialnämnden eller den som förestår vården vid LVM-hemmet genast underrättades vid det tillfälle när N.J. inte ville kvarstanna på sjukhuset. Om en sådan skyldighet förelåg uppkom därefter fråga om någon underrättelse gjordes.

Utredning

JO beslutade att ta upp saken till utredning och att inhämta yttrande från Regionstyrelsen i Västra Götalandsregionen. Regionstyrelsen överlämnade som sitt svar en utredning undertecknad av divisionschefen Arne Åhlin, Skaraborgs sjukhus, division psykiatri, sjukhuset i Falköping. Av utredningen framgick bl.a. följande.

Vid Division Psykiatri, vuxenpsykiatri, finns skriftlig rutin som en del av det material som delas ut till samtliga nyanställda läkare. Bifogar del av denna rutin avseende LVM. Ävenså finns hänvisning till LVM i vår verksamhetshandbok med länk till författning i fulltext.

I det aktuella fallet har jag efter det att patienten i fråga identifierats tagit del av journalhandling. Av journal framgår inte om anmälan har gjorts till behandlingshem eller socialnämnd i samband med att patienten lämnade avdelningen. Av journal framgår att bedömning av specialistläkare i psykiatri (överläkare) gjordes i anslutning till att patienten lämnade avdelningen kl. 23.30.

Med stöd av gällande skriftlig rutin och med stöd av att överläkarbedömning gjordes kan handläggningen vara korrekt men i så fall ej fullt dokumenterad i journalhandlingen vilket i sig är otillfredsställande.

Av den till remissvaret bifogade rutinen avseende LVM framgår – såvitt här är av intresse – följande.

En pat som intages efter ett 13 § LVM-beslut vårdas på sjukhuset enl HSL (*hälso- och sjukvårdslagen [1982:763]; JO:s anm.*). Inga tvångsåtgärder får vidtagas. Vill pat ej kvarstanna uppringes det behandlingshem han är placerad på av SIS (Statens institutionsstyrelse). Personal därifrån får komma och hämta pat som kvarhålles till dess.

I beslut den 18 april 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 24 § första stycket LVM skall vård enligt LVM inledas på sjukhus, om förutsättningar för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt. Enligt bestämmelsens andra stycke skall den som behöver sjukhusvård under vårdtiden beredas tillfälle till sådan vård. Av tredje stycket framgår att verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vårdas skall se till att socialnämnden eller den som förestår vården vid LVM-hemmet genast underrättas, om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Verksamhetschefen får besluta att missbrukaren skall hindras att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem.

JO har tidigare behandlat frågor om underrättelseskyldigheten och kvarhållningsrätten enligt nu aktuellt lagrum (JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 218 och 1993/94 s. 298). I sistnämnda beslut aktualiserades frågan hur ”vårdas” i 24 § tredje stycket första meningen skulle tolkas. Socialstyrelsen som yttrade sig till JO i det ärendet anförde att en företagen undersökning inte kan anses vara påbörjad vård, då denna endast ligger till grund för läkarens beslut huruvida patienten skall erhålla vård. Socialstyrelsen synes således ha tolkat ordet vårdas så att därmed avses sjukhusvård. JO Norell Söderblom ställde sig tveksam till den tolkningen och ansåg sannolikheten tala för att lagstiftaren avsett den pågående LVM-vården. Då bestämmelsens utformning lämnade öppet för olika tolkningar ansåg hon sig inte kunna kritisera vederbörande läkare för att han hade underlåtit att anmäla till socialnämnden att patienten hade lämnat sjukhuset.

Därefter fann jag i ett beslut angående underlåtenhet att kvarhålla en patient som var föremål för vård enligt LVM (JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 301), där även frågan om underrättelseskyldigheten berördes, det önskvärt att oklarheten i lagstiftningen undanröjdes och sände över en kopia av beslu-

tet till den särskilda utredare som fått i uppdrag att se över tillämpningen av LVM.

Frågan behandlades i LVM-utredningens betänkande Tvång och förändring – Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård (SOU 2004:3). I propositionen Stärkt rättssäkerhet och vårdinnehåll i LVM-vården m.m. (prop. 2004/05:123 s. 37) anfördes att begreppet *vårdas* uppenbarligen kan tolkas på olika sätt: I den ena tolkningen innebär begreppet att det skall ha fattats ett beslut om intagning i slutenvård, medan det i den andra tolkningen räcker med att patienten har förts till sjukhuset efter beslut om LVM-vård.

Vidare anfördes i propositionen (s. 37 f.), som ännu inte har resulterat i någon ändring i lagstiftningen, följande.

Det kan enligt regeringens mening inte vara förenligt med intentionerna bakom bestämmelsen om underrättelseskyldighet att en patient fritt skall kunna lämna sjukhuset utan någon åtgärd från personalens sida, enbart av det skälet att patienten ännu inte har blivit föremål för ett formellt beslut om intagning i sjukhuset. Det är därför väsentligt att det i lagtexten tydligt framgår när förutsättningarna för verksamhetschefens underrättelseskyldighet och därmed kvarhållningsrätt föreligger. LVM-utredningen har föreslagit att underrättelseskyldigheten skall inträda så snart vårdtagaren har *förts* till sjukhusenheten. Länsrätten i Stockholm har i sitt remissvar påpekat att det kan finnas situationer där vårdtagaren självmant inställer sig vid en sjukhusenhet, vilket inte fångas upp med begreppet *förts*. Länsrätten föreslår i stället uttryckssätten *vistas* eller *finns*. Regeringen instämmer i den bedömningen, och föreslår lydelsen ”där vårdtagaren *vistas*”.

I förevarande ärende aktualiseras inledningsvis frågan om N.J. vid det aktuella tillfället vårdades vid sjukhuset i Falköping i den betydelse som avses i 24 § LVM. I socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande angavs inget om var vården skulle inledas. Av nämndens underställning till länsrätten, gjord samma dag som beslutet om omedelbart omhändertagande, framgår att N.J. inledningsvis skulle placeras på FBK 7 D och att han blev inskriven vid Hornö LVM-hem i samband med omhändertagandet. Av den journalanteckning som gjordes vid sjukhuset den 9 december 2002 synes N.J. inte ha blivit inskriven vid avdelningen.

Mot bakgrund av den oklarhet som råder om såväl innebörden i begreppet ”vårdas” som om de faktiska förhållandena i det aktuella fallet konstaterar jag att det är oklart om någon underrättelseskyldighet enligt 24 § LVM förelåg.

Även om läkaren inte var skyldig att underrätta socialnämnden eller LVM-hemmet har det enligt min mening legat nära till hands att ändå underrätta socialnämnden om att N.J. hade lämnat sjukhuset. Härvid vill jag särskilt framhålla att N.J. var föremål för LVM-vård, att det var mitt i natten i december månad och att N.J. inte hade någon bostad.

Med konstaterande av att kommande lagstiftning kommer att undanröja den ovan berörda oklarheten i tillämpningen av 24 § LVM avslutas ärendet.

En person dömdes av domstol för mord och överlämnades till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Han placerades på en rättspykiatrisk klinik i närheten av mordoffrets släktingar. Fråga bl.a. om i vilken utsträckning deras inställning kunde beaktas vid placeringen

(Dnr 3601-2004)

Anmälan

C.F. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Sahlgrenska universitetssjukhuset (rättspsykiatriska vårdkedjan) angående placeringen av en patient som var föremål för vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). C.F. anförde bl.a. följande. Hennes bror blev sommaren 2002 mördad i Göteborg. Såväl brodern som förövaren, J.B., hade varit bosatta där i 15–20 års tid. J.B. dömdes för bl.a. mord till rättspsykiatrisk vård. Under tiden J.B. satt häktad lät han skriva sig i Sundsvall där han har sin familj. C.F., hennes mor och syskon liksom en av broderns söner bor också i Sundsvall. Eftersom hon och hennes familj var rädda för att J.B. skulle placeras på Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall lät hon anmäla J.B. för att han ändrat sin folkbokföringsadress under tiden han var frihetsberövad. J.B. folkbokfördes då åter i Göteborg. Trots kännedom om dessa omständigheter placerades J.B. på Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall. Placeringsbeslutet fattades av verksamhetschefen Frances Hagelbäck Hansson vid Sahlgrenska universitetssjukhuset, Rättspsykiatriska vårdkedjan.

C.F. framförde även klagomål mot Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall. C.F. anförde i denna del bl.a. följande. Hon försökte få kontakt med Erik Söderberg, som är chef för regionkliniken, för att diskutera placeringen av J.B. Det dröjde – trots upprepade försök – flera månader innan hon fick till stånd ett möte. Därefter hölls flera möten i saken. Erik Söderbergs uppfattning var att det inte förelåg någon saklig grund för att förflytta J.B. Hon kom överens med regionkliniken om att kliniken skulle ringa till henne och tala om när J.B. hade lov att vistas utanför vårdinrättningens område och meddela var han skulle vistas. Hennes elvaårige son – som inte kände till att J.B. vårdades i Sundsvall – fick ta emot ett sådant samtal när han var ensam hemma. Detta fick till följd att han blev mycket orolig. J.B. har vidare tillåtits besöka sin syster i hemmet trots att hon bor ca 25 meter från den mördade broderns äldste son.

C.F. ifrågasatte om Sahlgrenska universitetssjukhusets placeringsbeslut och Rättspsykiatriska regionklinikens i Sundsvall agerande var i överensstämmelse med ”FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna, FN:s brottsofferdeklaration från 1985 samt Europeiska unionens rambeslut om brottsoffers ställning i straffrättsliga förfaranden”.

Utredning

Socialstyrelsen anmodades att, efter hörande av de berörda vårdinrättningarna, inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i an-

mälan till JO. Socialstyrelsen inkom med ett yttrande beslutat av generaldirektören Kjell Asplund. Till yttrandet var fogat yttranden från dels verksamhetschefen Frances Hagelbäck Hansson, Rättspsykiatriska vårdkedjan, Sahlgrenska universitetssjukhuset, Område Östra, dels chefsöverläkaren Erik Söderberg, Rättspsykiatriska regionkliniken, Härnösand-Medelpads hälso- och sjukvård, Landstinget Västernorrland.

Socialstyrelsen anförde följande.

JO har anmodat Socialstyrelsen att inkomma med utredning och yttrande i ärende angående placering av patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). Utredning har inhämtats genom yttranden (bifogas) från verksamhetschef Frances Hagelbäck Hanson, Rättspsykiatriska vårdkedjan, Sahlgrenska universitetssjukhuset och från chefsöverläkare Erik Söderberg, Rättspsykiatriska regionkliniken, Länssjukhuset Sundsvall-Härnösand. Socialstyrelsen får härefter besvara JO:s anmodan enligt följande.

Enligt 6 § första stycket LRV ges rättspsykiatrisk vård på en sjukvårdsinrättning som drivs av en landstingskommun. I paragrafen regleras frågan var rättspsykiatrisk vård får ges. Avsikten är att sådan vård som utgör en brottspåföljd skall kunna ges på i princip samma sjukvårdsinrättningar som vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Någon särskild reglering i detta avseende för personer som genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning har sålunda inte införts. Rättspsykiatrisk vård som en brottspåföljd liksom tvångsvård enligt LPT får ges på sjukvårdsinrättningar som drivs av sjukvårdshuvudmännen. Av detta följer i sin tur att sjukvårdshuvudmännen själva får avgöra frågor om placering och förflyttning av patienter som ges sådan rättspsykiatrisk vård. Bestämmelsen gör det även möjligt för sjukvårdshuvudmännen att genom överenskommelser dem emellan bestämma att vården i ett visst fall skall ges av en annan huvudman än den som enligt 2 § LRV har skyldighet att ge vård. Härigenom har sjukvårdshuvudmännen möjligheter att skapa den vårdorganisation på området som man anser vara lämplig. Av 1 § LPT framgår att bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763; HSL) gäller all psykiatrisk vård, även vård enligt LRV.

Patienten förefaller ha hela sitt sociala nätverk i Sundsvallstrakten och behandlande läkare i Sundsvall har bekräftat att både patient och anhöriga har motsatt sig en förflyttning tillbaka till Göteborg. Det får emellertid också anses framgå av handlingarna att anmälaren haft skäl för sin starka oro. Det begångna brottet var skrämmande till sin karaktär och skedde gentemot en barndomskamrat till patienten. Det nära släktskapet med offret, och det förhållandet att anmälaren överklagat beslutet om patientens folkbokföring i Sundsvall, har ökat hennes rädsla och känsla av utsatthet.

Något formellt fel i samband med placeringen av patienten i Sundsvall har enligt Socialstyrelsens bedömning inte förekommit. Det är i första hand patientens rehabilitering och samhällsskyddet som lagstiftningen utgår ifrån vid beslut om placering. Inget hindrar dock att uppfattningar från brottsoffer och deras anhöriga tillmäts betydelse. Frågan i detta ärende är då om man borde ha tagit större hänsyn till den oro som anmälaren så ihärdigt gav uttryck för.

Rambeslutet från Europeiska unionens råd av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden (2001/220/RIF) som anmälaren åberopar innehåller visserligen inte några konkreta bestämmelser med bäring på det aktuella fallet men brottsofferfrågorna uppmärksammas idag alltmer både i Sverige och internationellt. Den juridiska definitionen av brottsoffer kopplar till målsägandebegreppet. Det finns en tendens att söka vidga den definitionen till andra grupper. Som exempel kan nämnas förslaget i *Ds 2004:56 Barnen i brottets skugga* om brottsskadeersättning till barn som bevittnar våld. Vidare kan nämnas att Utredningen om brottsoffermyndigheten i betänkandet *En översyn av Brottsoffermyndigheten (SOU*

2004:61) föreslog att den myndigheten skulle få ett övergripande ansvar för att främja alla brottsoffers rättigheter, behov och intressen.

Kriminalvårdskommittén arbetar för närvarande utifrån *Dir. 2002:90; En ny kriminalvårdslag.* Det är oklart för Socialstyrelsen om frågan om brottsoffrens inflytande på placering för verkställighet av fängelsepåföljd kommer att behandlas i kommande betänkande.

Enligt FN:s barnkonvention ska myndigheters beslut och åtgärder som rör barn beakta hänsynen till barnens bästa.

I 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) anges att socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp.

Utifrån de uppgifter som föreligger i detta ärende är det svårt att till fullo värdera de synpunkter och de intressen som legat bakom beslutet om placering av patienten i Sundsvall. Det är dock enligt Socialstyrelsens uppfattning viktigt för framtiden att i ökad utsträckning uppmärksamma de intressen brottsoffer och närstående till dem som utsatts för brott av någon som vårdas med stöd av LRV kan ha i detta sammanhang. En kopia av JO:s kommande beslut bör därför överlämnas till Den nationella psykiatrisamordnaren och till Socialdepartementet för kännedom.

Bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet och skyldighet att besvara förfrågningar finns i 4 § förvaltningslagen (1986:223). Chefsöverläkare Erik Söderberg har initialt inte varit så tillgänglig gentemot anmälaren som kan förväntas av en verksamhetschef enligt Socialstyrelsens bedömning.

Det var enligt Socialstyrelsens uppfattning olämpligt av berörd personal från den rättspsykiatriska kliniken i Sundsvall att meddela den elvaåriga pojken att patienten skulle få permission några timmar. Man borde ha avvaktat och talat med pojkens mor (anmälaren). Rutiner bör finnas för hur sådana samtal skall genomföras. Det ankommer närmast på verksamhetschefen/chefsöverläkaren att se till att lämpliga rutiner finns på kliniken.

Frances Hagelbäck Hanson anförde följande.

I anmälan till JO anser C.F. under punkten ett att jag som ansvarig verksamhetschef placerat patienten i Sundsvall. Detta menar jag är felaktigt. Patienten intogs på vår regiongemensamma akutvårdsavdelning RPAV 2002-11-15 efter att ha genomgått en RPU. Under häktestiden skrev han sig hos sin mor utanför Sundsvall. Enligt patientens advokat hade han hela sitt nätverk i Sundsvallstrakten och han hade också avyttrat sin bostadsrättslägenhet i Göteborg. Regionkliniken i Sundsvall informerades om fakta och accepterade att ta emot patienten och han skrevs ut från vår avdelning 2002-12-04.

Sedermera överklagade C.F. folkbokföringsbeslutet och 2003-04-16 blev jag uppringd av Gun-Marie Bäckman regionkliniken Sundsvall som meddelade att den ändrade folkbokföringen inte blev godkänd i högre rättslig instans och att patienten därför åter var göteborgare. Vården hade då redan pågått i fem månader. Jag tog kontakt med behandlande läkare Kjell Långbergs som bekräftade att patienten hade hela sitt sociala nätverk i Sundsvallstrakten och att både patient och anhöriga motsatte sig en förflyttning till Göteborg. Jag såg då ingen annan möjlighet än att låta vården fortsätta i Sundsvall och hänvisar därför till det brev som finns bifogat JO-anmälan och som är daterat 2003-06-16 där jag skriver till C.F. om min bedömning.

Erik Söderberg anförde följande.

Den grundläggande problematiken i ärendet gäller avvägningen mellan hänsynen till ett brottsoffers anhöriga och en patients möjligheter till rehabilitering. Bakgrunden torde vara väl beskriven och känd.

I det nu aktuella fallet har verksamhetschefen Frances Hagelbäck Hansson beslutat att vården av patienten bör ske i Sundsvall, eftersom hans anhöriga finns här, och att de bästa förutsättningarna för rehabilitering finns här.

Utan att ha beslutsrätt i frågan delar jag Frances Hagelbäck Hanssons uppfattning att den aktuelle patienten bör vårdas så nära sitt sociala nätverk som möjligt.

Beträffande anmälarens synpunkter på svårigheten att få kontakt med undertecknad, tillstår jag de faktiska omständigheterna, men vill hänvisa till att alla ärenden som gäller enskilda patienter och deras vård är delegerade till deras patientansvarige läkare (PAL).

Jag har stor förståelse för C.F:s känslor, och personal från vår klinik har under lång tid och med stort engagemang försökt stötta henne i bearbetningen av hennes upplevelser. Detta har uppenbart ej lyckats.

Beträffande C.F:s synpunkter på klinikintern kommunikation har jag inga kommentarer. Vårt primära ansvar är att på bästa sätt vårda/rehabilitera patienten.

Eftersom C.F. har negativa synpunkter på bemötandet från vissa i vår personalgrupp, beklagar jag detta och har vidtagit lämpliga åtgärder med anledning härav.

C.F. kommenterade de inkomna yttrandena.

I beslut den 15 juni 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Brottsoffrens behov av skydd och stöd har uppmärksammats under senare år, och åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning har vidtagits bl.a. genom lagstiftning. De bestämmelser som har tillskapats har till stor del varit inriktade på att tillvarata brottsoffrens intressen i den rättsliga processen. Begreppet brottsoffer förekommer dock inte som legaldefinition. Det begrepp som används bl.a. i rättegångsbalken är målsägande och definieras i 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken som ”den, mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada”. Regeringen aviserade i propositionen Stöd till brottsoffer (prop. 2000/01:79) att den hade för avsikt att se över målsägandebiträdesinstitutet och då särskilt uppmärksamma de efterlevandes behov av juridiskt stöd. Regeringen hänvisade till det arbete som pågick inom den Europeiska unionen för att stärka brottsoffers ställning i den rättsliga processen, bl.a. vad gällde hur skyddet för efterlevande till den som dödats genom brott i annat medlemsland skulle förstärkas (s. 42 f.). Europeiska unionens råd har därefter fattat det rambeslut (Rådets rambeslut av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden) som C.F. åberopat till stöd för sina klagomål mot sjukvårdshuvudmännen. Det kan konstateras att varken denna rättsakt eller de övriga av C.F. åberopade rättsakterna, ger brottsoffer några rättigheter i nu aktuellt hänseende, dvs. någon rätt att ha inflytande över placering för verkställighet av fängelsepåföljd eller rättspsykiatrisk vård. Någon sådan rätt föreligger inte heller i lag eller annan författning.

Mot denna allmänna bakgrund kan jag – liksom Socialstyrelsen – konstatera att det är sjukvårdshuvudmännen själva som avgör frågor om placering och förflyttning av patienter som ges rättspsykiatrisk vård. Jag tar inte ställning till om det aktuella beslutet om J.B:s placering var riktigt i sak. JO brukar uttala sig i sådana frågor endast när ett beslut direkt strider mot en lag eller en annan författning eller om beslutet annars framstår som uppenbart felaktigt.

Jag instämmer i Socialstyrelsens bedömning att något formellt fel i samband med placeringen av J.B. i Sundsvall inte har förekommit.

C.F:s anmälan aktualiserar emellertid viktiga frågor rörande de intressen som brottsoffer kan ha vad gäller placeringen av patienter som vårdas med stöd av LRV. Den svåra avvägningen mellan dessa intressen och de intressen som samtidigt måste beaktas vad gäller samhällsskyddet i ett vidare perspektiv och patientens möjligheter till rehabilitering förtjänar att diskuteras inte bara i det enskilda fallet utan på ett mera övergripande plan. Jag finner därför anledning att för kännedom överlämna en kopia av detta beslut till Socialdepartementet och till den nationella psykiatrisamordnaren. Eftersom liknande problem kan finnas på kriminalvårdens område finner jag även anledning att för kännedom tillställa Justitiedepartementet en kopia av beslutet.

C.F:s övriga klagomål mot Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall anser jag mig inte ha fullgott underlag för att uttala mig om. Jag har inte funnit tillräckliga skäl för att vidta några ytterligare utredningsåtgärder i dessa delar.

Socialförsäkring

Handläggningstiden i ett ärende om vårdbidrag

(Dnr 4852-2003)

I en anmälan, som kom in till JO den 2 december 2003, berättade H.S. att en ansökan om vårdbidrag med tillhörande läkarintyg gällande I.E., född år 2000, hade skickats till försäkringskassan i början av oktober 2002. I början av juni 2003 skrevs ett nytt läkarintyg eftersom det föregående intyget hade blivit för gammalt. Ärendet hade vid tiden för anmälan ännu inte behandlats.

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. I sitt svar anförde kassan – direktören Stefan Paavo – följande.

Av handlingarna i ärendet framgår att L.J. ansökte om vårdbidrag för sonen I.E. den 1 november 2002. Försäkringskassan fick den 14 oktober 2002 ett läkarutlåtande angående I.E:s hälsotillstånd och vårdbehov. Den 19 juni 2003 fick Försäkringskassan ytterligare ett läkarutlåtande. Först i september 2003 påbörjades handläggningen av vårdbidragsärendet. Försäkringskassan kontaktade då L.J. för att boka tid för besök. Vid besöket den 2 oktober 2003 gjordes beslutsunderlaget klart och detta kommunicerades L.J. den 16 oktober 2003. Socialförsäkringsnämnden fattade beslut den 17 november 2003.

Försäkringskassan kan bara beklaga att ingen handläggning skett i ärendet förrän tio månader efter det att ansökan om vårdbidrag kom in. På Avestakontoret, där ärendet handlagts, har personalomsättningen varit hög och bemanningen har även periodvis varit låg på grund av vakanser. Ytterligare handläggare har nu anställts för att kunna korta handläggningstiderna.

I sitt beslut den 26 oktober 2004 anförde *JO Lundin* i bedömningsdelen följande.

Det finns sedan länge en målsättning att ärenden om handikappstöd i normalfallet skall handläggas inom 180 dagar från det att ansökan gjordes. JO har vid flera tillfällen uttalat sitt stöd för denna målsättning. I ärendet gällande I.E. har handläggningstiden med bred marginal överskridit den angivna tiden.

Enligt ett läkarintyg från oktober 2002 har I.E. allvarliga funktionshinder. Han var då drygt två år. I ett sådant fall har givetvis föräldrarna normalt ett berättigat intresse av att få ett snabbt besked i frågan om rätten till vårdbidrag.

Även om en handläggningstid på 180 dagar kan godtas i många fall, kanske de flesta, inom handikappområdet måste det finnas en beredskap för att behandla vissa ärenden snabbare, särskilt sådana som gäller barn med allvarliga funktionshinder. Jag vill också påminna om möjligheten att med stöd av 22 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag jämförd med 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring fatta provisoriska beslut.

Jag har visserligen viss förståelse för de svårigheter som har uppstått hos försäkringskassan. Kassan har dessutom vidtagit vissa åtgärder för att komma till rätta med situationen. Dessa omständigheter medför dock inte att kassan kan undgå kritik för det dröjsmål som uppstod i I.E:s ärende.

En försäkringsläkare har i ett yttrande dragit en felaktig och kränkande slutsats

(Dnr 4339-2003)

I samband med en prövning av om S.S. var berättigad till arbetsskadelivränta konsulterade dåvarande Uppsala läns allmänna försäkringskassa försäkringsläkaren Walter Engler för att granska det medicinska underlaget i ärendet. I ett yttrande den 3 juni 2003 angav Walter Engler beträffande S.S., bl.a. följande. ”Hon hade dessutom kontakt med Al-Anon (något som skulle kunna tyda på ett alkoholmissbruk som tidigare inte hade redovisats).”

S.S. klagade till JO på försäkringsläkarens slutsats i yttrandet. Hon anförde i huvudsak att det inte kan vara tillåtet för en försäkringsläkare att dra den slutsatsen att hon skulle ha ett alkoholmissbruk utifrån en uppgift i ett läkarintyg om att hon har haft kontakt med föreningen Al-Anon. Detta är nämligen en förening för personer som har anhöriga eller vänner som har alkoholproblem och är således inte en förening för personer som själva har alkoholproblem.

Anmälan remitterades till försäkringskassan som genom direktören Eva Maria Magnusson anförde bl.a. följande.

– – –

Som ett led i prövningen av rätten till arbetsskadelivränta konsulterade försäkringskassan sin försäkringsläkare, specialisten i psykiatri, Walter Engler. Denne lämnade ett omfattande yttrande den 3 juni 2003. I yttrandet uppgavs bl.a. att en viss uppgift i ett läkarutlåtande ”skulle kunna tyda på ett alkoholmissbruk som tidigare inte hade redovisats”. S.S. kommunicerades försäkringsläkaryttrandet. Hon kontaktade försäkringskassan och uppgav att hon ansåg det vara ett övertramp att påstå att hon skulle haft alkoholproblem. Hon meddelade att hon arbetat och haft kontakt med Al-Anon som är en förening för familjemedlemmar till missbrukande personer. S.S. begärde att den aktuella formuleringen i försäkringsläkaryttrandet skulle strykas och att hon skulle få träffa försäkringsläkaren. Så skedde den 13 oktober 2003. Vid mötet krävde S.S. att formuleringen skulle strykas ur akten. Försäkringsläkaren förklarade att uttrycket ”skulle kunna tyda” inte kan jämställas med ett påstående och att den aktuella formuleringen inte kunde raderas. Försäkringsläkaren ansåg att S.S. på ett trovärdigt sätt förnekat att hon någonsin lidit av egna missbruksproblem. Försäkringsläkaren gjorde en särskild anteckning om detta den 14 oktober 2003, vilken har kommunicerats S.S.

Yttrande

Försäkringsläkare Walter Engler har med anledning av JO-anmälan lämnat ett yttrande den 2 december 2003. I detta har han bl.a. redogjort för varför han ansåg den aktuella uppgiften vara relevant i det yttrande han lämnade den 3 juni 2003.

Försäkringskassan har förståelse för att S.S. reagerade på den aktuella formuleringen i försäkringsläkare Walter Englers yttrande den 3 juni 2003. Försäkringsläkarna är väl medvetna om förvaltningslagens krav på objektivitet, saklighet och relevans vid utformningen av sina yttranden. Enligt försäkringskassans mening har det aktuella försäkringsläkaryttrandet inte brustit i dessa avseenden. Syftet med förvaltningslagens bestämmelser om kommunicering är bl.a. att parten ska få tillfälle att tillrättalägga eventuella felaktigheter i beslutsunderlaget. S.S. har kommunicerats det aktuella försäkringsläkar-

yttrandet och givits tillfälle att lämna synpunkter, vilket också skett. Hennes framförda synpunkter har dokumenterats och försäkringsläkaren har därefter lämnat ett kompletterande yttrande. S.S:s synpunkter liksom försäkringsläkaryttrandena den 3 juni och 14 oktober 2003 har legat till grund för beslutet om arbetsskadelivränta. Sammanfattningsvis anser försäkringskassan att det aktuella försäkringsläkaryttrandet och hur det handlagts är i överensstämmelse med förvaltningslagens bestämmelser.

S.S. yttrade sig över försäkringskassans remissvar.

I sitt beslut den 31 mars 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande i bedömningsdelen.

Försäkringsläkare är av försäkringskassan anlitade rådgivare i medicinska frågor. JO brukar normalt sett inte uttala sig om de utlåtanden som dessa avger i socialförsäkringsärenden. Anledningen härtill är att JO inte bör uttala sig om sådant som kräver medicinsk sakkunskap. I detta ärende är det dock inte fråga om en slutsats som kräver medicinsk sakkunskap och jag har funnit anledning att ta upp saken till utredning.

I ärendet har försäkringsläkaren i sitt yttrande till försäkringskassan angett att S.S:s kontakt med Al-Anon skulle kunna tyda på ett alkoholmissbruk som inte tidigare redovisats. Mot bakgrund av att Al-Anon är en förening för personer som har anhöriga eller vänner som har alkoholproblem är den slutsats som försäkringsläkaren drog uppenbart felaktig i sak.

En försäkringsläkares uppgift är i huvudsak att granska det medicinska underlaget och bedöma de uppgifter som finns i detta. Försäkringsläkaren är försäkringskassans expert och rådgivare i medicinska frågor och har till uppgift att bedöma den försäkrades medicinska situation utifrån det medicinska underlag som försäkringskassan har tillgång till. Ofta har försäkringsläkarens bedömningar stor betydelse för utgången i de ärenden som försäkringskassan har att avgöra. Det är naturligtvis av största vikt att ett utlåtande av en försäkringsläkare är korrekt och redovisar riktiga slutsatser.

I detta fall var slutsatsen inte bara felaktig och dåligt underbyggd utan kan dessutom uppfattas som kränkande. Detta förändras naturligtvis inte av att slutsatsen korrigerades sedan S.S. efter kommunicering framfört invändningar mot den. Jag är mycket kritisk till det inträffade.

En försäkringskassa har underlåtit att fatta ett formellt beslut i ett ärende om aktivitetsstöd

(Dnr 720-2003)

Av handlingarna i ett ärende gällande handläggningen av en fråga om aktivitetsstöd vid dåvarande Jönköpings läns allmänna försäkringskassa framgick bl.a. följande.

M.J. uppbar hel sjukpenning/rehabiliteringsersättning från försäkringskassan tiden den 22 april 1996 till 24 november 2002. Sedan den 25 november 2002 uppbar M.J. aktivitetsstöd. Som ett led i bedömningen av arbetsförmågan påbörjade M.J. den 27 maj 2002 en arbetsprövning vid Kyrkogårdsför-

valtningen i Jönköpings kommun. Den 24 september 2002 gjordes vid ett möte mellan representanter från vården, arbetsförmedlingen, kyrkogårdsförvaltningen samt försäkringskassan en planering att arbetsförmedlingen skulle överta det fortsatta rehabiliteringsansvaret, då M.J. vid denna tidpunkt bedömdes ha en arbetsförmåga om 75 procent av heltid i ett anpassat arbete. Ersättningen till M.J. skulle utgöras av aktivitetsstöd.

M.J. beviljades rehabiliteringsersättning fortlöpande genom olika beslut, bl.a. den 5 november 2002 för tiden den 1 oktober–30 november 2002 och den 19 november för tiden den 1 december 2002–19 januari 2003. Besluten hade fattats i avvaktan på att arbetsförmedlingen skulle finna en lämplig prövningsplats till M.J. Den 19 november 2002 informerades kassan om att arbetsförmedlingen hade beviljat M.J. aktivitetsstöd fr.o.m. den 25 november 2002. Eftersom rehabiliteringsersättning och aktivitetsstöd inte kunde utgå samtidigt drog kassan in rehabiliteringsersättningen fr.o.m. samma dag. Något formellt beslut härom fattades dock inte. I en skrivelse som kom in till kassan den 19 december 2002 klagade M.J. på indragningen av rehabiliteringsersättningen.

I en anmälan, som kom in till JO den 18 februari 2003, klagade M.J. på försäkringskassans handläggning av hans överklagande av den indragna rehabiliteringsersättningen. Han anförde att kassan vägrade att ompröva sitt beslut.

Försäkringskassans akt i ärendet lånades in och försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över det som M.J. hade framfört i sin anmälan.

I sitt remissvar anförde försäkringskassan den 20 maj 2003, genom direktören Elisabeth Hamilton, bl.a. följande.

– – –

Med anledning av till försäkringskassan den 19 november 2002 inkommen avisering från arbetsförmedlingen drog försäkringskassan in rehabiliteringsersättningen till M.J. från och med den 25 november 2002. M.J. hade dessförinnan, vid telefonsamtal den 5 november 2002, blivit informerad om att detta skulle bli följden av en kommande avisering från arbetsförmedlingen.

Någon skriftlig underrättelse inför beslutet lämnades inte till M.J. Inte heller har någon formell beslutsskrivelse om indragningen sänts till M.J.

I ärendet förelåg en fortlöpande sjukskrivning som även omfattade tid efter den 24 november 2002.

Försäkringskassan borde till M.J. lämnat en skriftlig underrättelse om det beslut som tagits i ärendet.

I normala fall av denna typ av ärenden, där rehabiliteringsersättning avlöses av aktivitetsstöd, är det brukligt att försäkringskassan och arbetsförmedlingen kommer överens om ett brytdatum. Fram till det aktuella brytdatumet fattas beslut om rehabiliteringsersättning och för tid därefter fattas beslut om aktivitetsstöd av arbetsförmedlingen, genom avisering. På så sätt anser försäkringskassan att det inte måste fattas något formellt skriftligt beslut om indragning av rehabiliteringsersättningen, i och med att det inte finns beslut för tid efter brytdatum. I detta ärende blev dock så inte fallet, eftersom arbetsförmedlingen inte på förhand kunde ge besked om när en åtgärd från deras sida kunde påbörjas.

Försäkringskassan har nu fattat ett formellt riktigt beslut om indragning av rehabiliteringsersättningen i ärendet från och med den 25 november 2002 och detta har meddelats M.J. skriftligt.

Vad gäller skrivelsen från M.J., inkommen till försäkringskassan den 19 december 2002, där M.J. överklagar indragningen av rehabiliteringsersätt-

ningen anser försäkringskassan att man haft fog för att inte fortsätta handläggningen av den inkomna skrivelsen. Handläggande tjänsteman tog direkt kontakt med M.J. och gjorde vid och efter samtalet bedömningen att skrivelsen besvarats och att information lämnats på sådant sätt att skrivelsen förlorat sin aktualitet. Tjänstemannens uppfattning framgår av journalanteckning den 20 december 2002.

Försäkringskassan borde till M.J. lämnat ett formellt riktigt beslut där handläggningen av den inkomna skrivelsen avslutades.

Försäkringskassan anser, trots de formella brister som finns, att ärendet är försäkringsmässigt korrekt handlagt.

M.J. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 31 januari 2005 anförde *stf. JO Ekberg* följande i bedömningsdelen.

Beslutet att dra in rehabiliteringsersättningen

Av utredningen framgår att försäkringskassan, med anledning av en avisering från arbetsförmedlingen som kom in till kassan den 19 november 2002, drog in rehabiliteringsersättningen till M.J. fr.o.m. den 25 november 2002.

Vid denna tidpunkt hade den period för vilken M.J. tidigare hade beviljats rehabiliteringsersättning ännu inte löpt ut. Jag delar därför försäkringskassans bedömning att kassan redan i detta skede borde ha meddelat ett formellt beslut i ärendet, som M.J. hade kunnat begära överprövning av.

Handläggningen av överklagandet den 19 december 2002

Av utredningen framgår vidare att M.J. i en skrivelse som kom in till kassan den 19 december 2002 överklagade indragningen av rehabiliteringsersättningen.

Den 20 december 2002 har i kassans journal antecknats bl.a. att ”Ringer df. Informerar df om [– – –]. Df. nöjd med detta svaret tills vidare och kräver inget skriftligt svar enligt överklagan på beslut om aktivitetsstöd, då han missuppfattat reglerna.”

M.J:s överklagande tycks därefter över huvud taget inte ha blivit föremål för handläggning. Jag delar här inte den uppfattning som försäkringskassan har redovisat i remissvaret, nämligen att kassan hade fog för att inte fortsätta handläggningen av den inkomna skrivelsen. Vidare hade kassan enligt min mening inte heller kunnat avsluta handläggningen av överklagandet genom att avskriva detsamma, även om det som sades vid telefonsamtalet den 20 december 2002 kunde tolkas som att M.J. återkallade sitt överklagande. En återkallelse som har gjorts per telefon bör nämligen inte läggas till grund för ett sådant beslut (se JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 177).

Utformningen av ett beslut om omräkning av pension

(Dnr 144-2004)

I en anmälan till JO klagade M.K. på utformningen av ett beslut av Stockholms läns allmänna försäkringskassa om omräkning av allmän ålderspension

utom premiepension. Till sin anmälan fogade M.K. ett brev till försäkringskassan, i vilket han ställde en rad frågor med anledning av beslutet. Bland annat undrade han om orsaken till att det hade angivits två olika belopp för tilläggspension (188 412 resp. 188 416 kr).

Anmälan remitterades till Riksförsäkringsverket (RFV), som var ansvarigt för beslutets utformning.

I sitt remissvar anförde verket – generaldirektören Anna Hedborg – följande.

– – –

RFV håller med om att beslutet tyvärr givits en olycklig utformning. Verket ser mycket allvarligt på det inträffade och har därför inlett ett omfattande arbete för att säkerställa att begripligheten av beslut och andra skrivelser som skickas ut från RFV och försäkringskassorna förbättras. De olika insatserna redovisas nedan. Först lämnas dock en kort redogörelse för bakgrunden till de kritiserade besluten.

Det nya pensionssystemet trädde i kraft vid årsskiftet 2002/2003 för personer födda 1937 eller tidigare. Något förenklat innebar det för personer med låg ATP och tjänstepension att de i stället för folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag (ett slags skatteförmån) fick en ny form av förmån som kallas *garantipension.* Garantipensionen beskattas som annan pension. Nettoeffekten av förändringen var för de allra flesta noll eller en viss förbättring. En annan förändring som inträffade vid samma tidpunkt var att folkpensionen och ATP slogs ihop till en förmån som kallas *tilläggspension.*

Storleken på garantipensionen för dem födda 1937 eller tidigare beror bl.a. annat på

- tilläggspensionens storlek och
- eventuell tjänstepensions storlek (utländsk pension jämställs här med tjänstepension).

Det nu aktuella omräkningsbeslutet ger de försäkrade en möjlighet att kontrollera att rätt uppgift om tjänstepensionen har legat till grund för beräkningen av garantipensionen. Den uppgift om tjänstepension som försäkringskassan använder sig av kommer från Skatteverket och avser det belopp som framgår av taxeringen året före det år garantipensionen avser. Om tjänstepensionen upphört eller minskat, eller om försäkringskassan använt en felaktig uppgift, skall den försäkrade ges en möjlighet att reagera över beslutet så att det kan rättas till.

Under föregående år tog RFV fram en arbetsprocess för att säkerställa att administrationens beslut håller en hög kvalitet. En översyn av samtliga beslut inleddes också. Den nya arbetsprocessen kom dock inte att tillämpas på 2003 års omräkningsbeslut men kommer att användas fortsättningsvis. Processen innebär bl.a. att besluts- och informationsskrivelser normalt skall testas på användargruppen innan de sätts i produktion. Vidare reglerar processen samarbetet mellan berörda avdelningar, vilket bl.a. innebär att informationsavdelningen och juridiska avdelningen får en mer aktiv roll vid utformningen av besluten.

Inom verket görs också en analys när det gäller vilka försäkrade som faktiskt måste tillställas olika skrivelser och beslut. Fråga är t.ex. om M.K., som har så hög tilläggspension att det inte kan bli aktuellt med garantipension, behöver tillställas ett beslut som i första hand handlar om garantipensionens storlek. Det är naturligt att många försäkrade finner ett sådant beslut besynnerligt. Sannolikt kommer den kategori som M.K. tillhör, dvs. sådana personer som har så hög tilläggspension att garantipension inte kan bli aktuell, inte att få ett omräkningsbeslut vid nästa årsskifte.

Sammanfattningsvis beklagar alltså RFV det inträffade. Verket arbetar nu intensivt för att samtliga besluts- och informationsskrivelser inte bara skall

vara juridiskt korrekta utan också språkligt och innehållsmässigt lätta att ta till sig.

M.K. fick tillfälle att yttra sig över RFV:s remissvar.

I sitt beslut den 30 november 2004 anförde *JO Lundin* följande i bedömningsdelen.

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att en myndighet skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Detta krav torde gälla inte minst när det är fråga om beslut som på något sätt har rättsverkningar för den enskilde. Denne måste ju ha möjlighet att förstå beslutets innebörd, bedöma dess rimlighet och ta ställning till om det skall överklagas. En myndighet bör också ta viss hänsyn till vem som är mottagare av ett beslut.

Det beslut som nu är aktuellt kan inte anses uppfylla dessa grundläggande krav. Bland annat är det märkligt, att beslutet anger två olika belopp för tilläggspension, något som M.K. också har påpekat. Även vissa andra uppgifter i beslutet torde framstå som svåra eller omöjliga att förstå, t.ex. ett sådant uttryck som ”inkomstindex”.

RFV har i sitt remissvar hållit med om att beslutet har fått en olycklig utformning. Jag delar denna uppfattning. Samtidigt ser jag positivt på de förändringar som RFV har aviserat. Jag ser därför inte att det behövs något ytterligare uttalande från min sida i detta ärende.

Ett initiativärende om försäkringskassas ändring av ett beslut

(Dnr 3471-2002)

JO Lundin meddelade den 7 december 2004 ett beslut med följande lydelse.

Initiativet

Vid dåvarande JO Pennlövs inspektion av Jönköpings läns allmänna försäkringskassa den 1–3 oktober 2002 uppmärksammades följande i ett ärende om sjukpenning/sjukbidrag gällande K.H.

K.H. hade uppburit hel sjukpenning sedan juni 1997. Den 28 januari 2002 beslutade försäkringskassan genom socialförsäkringsnämnden att tillerkänna henne halvt sjukbidrag fr.o.m. januari 2002 t.o.m. december 2002. Hon hade också rätt till halv sjukpenning. I ett brev som kom in till försäkringskassan den 15 mars 2002 överklagade hon beslutet. Hon anförde att hon hade känt sig pressad att söka sjukbidrag och att hon inte kunde leva på pensionen. Hon ville därför att kassan skulle ompröva sitt beslut och låta henne behålla sjukpenningen. Försäkringskassan sände överklagandet till länsrätten och fattade den 27 mars 2002 ett provisoriskt beslut att dra in det halva sjukbidraget fr.o.m. den 1 april 2002 i avvaktan på ett slutligt beslut av socialförsäkringsnämnden. I beslutet hänvisade kassan till att K.H. hade överklagat och till 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Av handlingarna i ärendet framgick vidare att försäkringskassan också hade övervägt att utge helt sjukbidrag fr.o.m. juni 2002 och en föredragningspromemoria med ett sådant förslag hade upprättats den 21 mars 2002. Den 10 april 2002 skrev

K.H. ett brev och återkallade sitt överklagande och uppgav att hon önskade återfå sitt halva sjukbidrag. Försäkringskassan ”kopplade” då utan formligt beslut på halvt sjukbidrag fr.o.m. maj 2002 och meddelade henne att sjukbidraget löpte enligt tidigare beslut, dvs. t.o.m. december 2002 och att sjukpenning skulle utges för resterande del. Återkallelsen sändes därefter till länsrätten som i ett beslut den 12 april 2002 avskrev målet.

JO Pennlöv beslutade vid inspektionen att låta utreda försäkringskassans handläggning i ett på hans initiativ upplagt ärende.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över de omständigheter i handläggningen av ärendet som anges ovan. Försäkringskassan anförde i ett remissvar genom direktören Elisabeth Hamilton följande.

– – –

Ärendets handläggning

K.H. sjukskrevs helt den 18 juni 1997. K.H. ansökte om *halvt* sjukbidrag för perioden januari–december 2002 i ansökan inkommen den 16 november 2001. K.H. beviljades halvt sjukbidrag för perioden januari–december 2002 enligt beslut i socialförsäkringsnämnd den 28 januari 2002. Hel sjukpenning (avseende den del som inte kompenseras via sjukbidraget) beviljades även fr.o.m. januari 2002 då det fanns planer på en lönebidragsanställning (halvtid) med tillträde under hösten 2002. Något skäl att i detta läge pröva en hel förmån enligt AFL 16:1 andra stycket fanns således inte.

Den 15 mars 2002 inkommer K.H. med en överklagan. Hon önskade att hon även fortsättningsvis skulle erhålla hel sjukpenning enligt tidigare nivå och att sjukbidraget skulle upphöra. Överklagandet översändes till länsrätten. I beslut den 27 mars 2002 beslutades provisoriskt att dra in hennes halva sjukbidrag fr.o.m. april 2002. Samtidigt meddelas att ärendet skulle komma att behandlas i socialförsäkringsnämnd den 6 maj för slutligt beslut. Hel sjukpenning enligt nivån före januari 2002 började utbetalas igen fr.o.m. april 2002.

Under mars 2002 bedömdes att K.H. inte kommer att få någon lönebidragsanställning enligt den plan som fanns inför beslutet om halvt sjukbidrag den 28 januari 2002. Försäkringskassan aktualiserade därför ärendet enligt 16:1 andra stycket AFL där avsikten var att byta ut sjukpenningen mot ett helt sjukbidrag. K.H. kommuniceras detta den 27 mars 2002 med planerat beslut i socialförsäkringsnämnd den 6 maj 2002. Med anledning av kassans avsikt lämnade K.H. den 10 april 2002 en skrivelse till kassan där hon återtog sitt överklagande lämnat den 15 mars 2002. Hon önskade nu behålla sitt halva sjukbidrag samt önskade sjukpenning på resterande del. I beslut den 12 april 2002 avskrev länsrätten målet.

Försäkringskassan började då att betala ut halvt sjukbidrag igen fr.o.m. maj 2002 samt sjukpenning på resterande del. Hon informerades samtidigt om att hon måste inkomma med ny ansökan om pensionsförmån yrkas även för tid efter december 2002. Ny ansökan inkom den 23 oktober 2002. Denna ansökan är under beredning. Hon erhöll en lönebidragsanställning på halvtid under hösten 2002 varför förslag till beslut torde bli fortsatt halv förmån.

Kommentarer till vår handläggning

Som framgår av K.H:s överklagan den 15 mars 2002 hade hon känt sig tvingad att söka sjukbidrag. Mot bakgrund av Försäkringsöverdomstolens (FÖD)

dom 1989 ref. 50 upphävde vi därför provisoriskt det först fattade beslutet om halvt sjukbidrag. I den aktuella domen hade en försäkrad beviljats förtidspension på grund av en ansökan som tillkommit av misstag. I domen prövades om den försäkrade – sedan han begärt omprövning och yrkat att pensionsbeslutet skulle upphävas – kunde tillerkännas pension med stöd av 16 kap. 1 § andra stycket AFL. Målets utgång blev att kassans beslut upphävdes och att ärendet skulle prövas enligt 16 kap. 1 § andra stycket. FÖD förordnade vidare att kassan skulle pröva den försäkrades rätt till sjukpenning för den aktuella tiden.

Vår avsikt var att därefter omedelbart pröva hennes rätt till pensionsförmån enligt bestämmelserna i 16:1 andra stycket AFL (enligt utgången i ovan redovisade dom). Vid vår beredning av ärendet i mars 2002 fanns då indikationer på att K.H. borde tillerkännas helt sjukbidrag. Vid hennes besök på försäkringskassan den 10 april 2002 och av den skrivelse hon då lämnade framgick dock att tidpunkten för en anställning med lönebidrag i det skedet var oklar men att den skulle kunna komma till stånd under hösten 2002. K.H. tillträdde sedermera en anställning med lönebidrag under oktober 2002. Det samlade utredningsmaterialet visade därför vid denna tidpunkt att halvt sjukbidrag samt sjukpenning på resterande del var den rätta ersättningsformen.

Mot den bakgrunden och mot bakgrund av att K.H. återtagit sin överklagan inkommen den 15 mars 2002 lät vi därför det ursprungliga beslutet om halvt sjukbidrag samt sjukpenning på nytt börja gälla fr.o.m. maj 2002. Detta skedde utan ”formligt” beslut. K.H. meddelades detta beslut muntligt vid personligt besök den 10 april 2002. Vi beklagar dock att detta inte kompletterades med ett skriftligt beslut vilket hade varit lämpligt och också är vår normala rutin. Beslutet den 10 april innebar ett upphävande av det provisoriska beslutet från den 27 mars 2002. Någon prövning av socialförsäkringsnämnd har således inte gjorts med anledning av det provisoriska beslutet den 27 mars 2002 respektive upphävandet av det provisoriska beslutet den 10 april 2002. Vi anser detta är rätt handläggning då socialförsäkringsnämndens beslut den 28 januari 2002 – som ärendet kom att utveckla sig – aldrig blev föremål för ändring.

Bedömning

Försäkringsöverdomstolens avgörande

Försäkringskassan har i sitt remissvar hänvisat till Försäkringsöverdomstolens avgörande 1989:50. Det finns därför anledning att redogöra för avgörandet. Omständigheterna var i huvudsak följande. Jönköpings läns allmänna försäkringskassa beslutade den 4 juli 1986 att bevilja R. hel förtidspension. R. begärde omprövning av beslutet och yrkade att det skulle upphävas. Vid omprövningen vidhöll kassan sitt beslut.

R. överklagade beslutet och anförde att han hade blivit ombedd av en tjänsteman på försäkringskassan att skriva på en tom blankett utan att denne hade upplyst honom om att det var en ansökan om förtidspension. Försäkringsrätten för Södra Sverige avslog R:s överklagande.

R. överklagade försäkringsrättens dom och anförde att han inte hade avsett att ansöka om förtidspension och att han inte hade varit medveten om att han undertecknat en sådan ansökan. Undertecknandet hade skett av misstag och var inte uttryck för någon viljeyttring från hans sida. Försäkringsöverdomstolen anförde i sin dom den 23 oktober 1989 bl.a. följande. Enligt före år 1988 gällande bestämmelser kunde den som var missnöjd med (pensionsdelegations) socialförsäkringsnämnds beslut begära omprövning hos kassan. Om

kassan vidhöll, kunde den försäkrade överklaga omprövningsbeslutet. – – – Av utredningen i förevarande mål framgår att R. kom att underteckna en ansökan om pension av misstag. Det står också med hänsyn till omständigheterna klart att R. icke kan lastas för det uppkomna missförståndet. Sedan detta klarlagts har R. inte kunnat tillerkännas förtidspension enligt 16 kap. 1 § första stycket lagen om allmän försäkring.

Försäkringsöverdomstolen fann därefter att försäkringskassan vid sin omprövning skulle ha upphävt det först fattade beslutet och efter att ha verkställt kompletterande utredning prövat om förutsättningarna fanns att i stället tillerkänna R. sjukbidrag/förtidspension enligt 16 kap. 1 § andra stycket lagen om allmän försäkring.

Försäkringskassans möjligheter att ändra beslut som överklagats

Den 1 januari 1987 ersattes pensionsdelegationerna med socialförsäkringsnämnder. I samband därmed ändrades omprövningsreglerna och socialförsäkringsnämnderna har – till skillnad från pensionsdelegationerna – inte möjlighet att ompröva sina beslut. Sådana beslut skall i stället överklagas direkt till länsrätten. När en enskild överklagar ett beslut fattat av socialförsäkringsnämnd skall försäkringskassan således endast pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Kassan bör också pröva om det finns förutsättningar att ändra beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § AFL.

Den prövning som försäkringskassan skall göra av om beslutet kan ändras enligt 20 kap. 10 a § AFL är begränsad till de särskilda förutsättningar som anges i bestämmelsen och som uppenbarligen inte var aktuella i detta fall.

Försäkringskassan beslutade genom en tjänsteman den 27 mars 2002 att med anledning av K.H:s överklagande dra in hennes sjukbidrag. I beslutet hänvisade kassan till bestämmelsen i 20 kap. 2 a § AFL om indragning av en förmån. Bestämmelsen reglerar försäkringskassans möjlighet att i vissa situationer kunna meddela ett provisoriskt beslut. Bestämmelsen är dock inte tillämplig i denna situation eftersom försäkringskassans enda möjlighet att ändra ett beslut som överklagats är med stöd av de förutsättningar som anges i 20 kap. 10 a § AFL.

Någon prövning av om det överklagade beslutet kunde ändras enligt 20 kap. 10 a § AFL skedde således inte. En ändring enligt bestämmelsen skall också, när socialförsäkringsnämnden tidigare beslutat i ärendet, göras av nämnden. Försäkringskassan har anfört att kassan mot bakgrund av Försäkringsöverdomstolens dom FÖD 1989:50 genom beslutet den 27 mars 2002 provisoriskt upphävde det först fattade – och överklagade – beslutet. Kassans avsikt var att sedan pröva hennes rätt till pensionsförmån enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL, som innebär att försäkringskassan utan ansökan kan byta ut sjukpenning mot sjukbidrag/förtidspension (numera sjuk- eller aktivitetsersättning).

Mot bakgrund av att försäkringskassan när ett beslut är överklagat endast har möjlighet att göra en summarisk prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL – och över huvud taget inte när överklagandet har sänts till länsrätten – har försäkringskassans handläggning inte stått i överensstämmelse med gällande be-

stämmelser på området. Försäkringskassan förefaller inte ha haft klart för sig att kassan, när ett beslut är överklagat och överklagandet är översänt till länsrätten, inte kan upphäva och ändra det överklagade beslutet utifrån egna överväganden.

Även i försäkringskassans fortsatta handläggning av ärendet har det förekommit brister. När K.H. sedan återkallade sitt överklagande och uppgav att hon ville behålla sitt halva sjukbidrag började försäkringskassan formlöst att återigen utge halvt sjukbidrag och halv sjukpenning. Kassan har uppgett att beslutet meddelades K.H. muntligen och att beslutet också innefattade ett upphävande av det provisoriska beslutet den 27 mars 2002. Detta beslut borde givetvis ha dokumenterats.

Mitt samlade intryck är att försäkringskassans handläggning har präglats av bristande respekt för det förvaltningsrättsliga regelverket och av att kassan har varit angelägen att på alla sätt tillmötesgå K.H. och därför ändrat sina beslut efter hennes önskemål. Det innebär att försäkringskassan har låtit K.H. bestämma vilken ersättningsform som skall gälla.

Jag ser allvarligt på bristerna i försäkringskassans handläggning och kassan kan inte undgå kritik.

Ärendet avslutas.

Försäkringskassas handläggning av ett ärende om utbetalning enligt 17 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring

(Dnr 1244-2004)

I en anmälan mot dåvarande Stockholms läns allmänna försäkringskassa klagade O.F. på försäkringskassans handläggning av ett ärende om utbetalning till stadsdelsnämnd. Det gällde ett belopp om 33 770 kr som han hade fått efter en skattejämkning i samband med retroaktiv sjukpenning. Han var bl.a. missnöjd med att försäkringskassan inte hade meddelat ett skriftligt beslut med överklagandehänvisning i ärendet.

Föredraganden i ärendet hos JO upprättade en promemoria som innehöll i huvudsak följande.

I en anmälan till JO har O.F. klagat på försäkringskassans handläggning av ett ärende om utbetalning enligt 17 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL. Av de till anmälan bifogade handlingarna framgår bl.a. följande.

Skärholmens stadsdelsnämnd inkom den 25 februari 2002 till försäkringskassan med en framställan enligt 17 kap. 1 § AFL om utbetalning av ersättning för utgivet försörjningsstöd som förskott på förmån.

Den 27 juni 2002 har O.F. muntligen kommunicerats att utbetalningen skulle ske till stadsdelsnämnden. Försäkringskassan har i journalen antecknat att O.F. förklarade sig förstå att betalningen skulle gå till stadsdelsnämnden och att han inte hade något att invända mot detta.

Såvitt framgår av de av O.F. bifogade handlingarna har försäkringskassan inte fattat något formellt beslut med fullföljdshänvisning om utbetalning till stadsdelsnämnden enligt 17 kap. 1 § AFL. Någon beslutsunderrättelse har heller inte sänts till honom. Beloppet utbetalades till stadsdelsnämnden den 5

juli 2002, vilket O.F. underrättades om vid telefonsamtal den 3 september 2002.

Försäkringskassan bör anmodas att yttra sig över sin handläggning av ärendet mot bakgrund av de omständigheter som anges ovan.

Efter remiss anförde försäkringskassan genom direktören Henrik Meldahl bl.a. följande.

– – –

Det är försäkringskassans uppfattning att en framställan från en stadsdelsnämnd om ersättning enligt 17 kap. 1 § AFL skall kommuniceras med den försäkrade. I aktuellt mål har muntlig kommunicering skett med den försäkrade i samband med utbetalningen av beloppet 33 770 kr till stadsdelsnämnden. Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) är muntlig kommunicering tillåten. Enligt försäkringskassans uppfattning skall dock muntlig kommunicering tillämpas endast i undantagsfall och inte när det är fråga om ett komplicerat ärende eller ett mera omfattande utredningsmaterial. Frågan om att betala ut ersättning till stadsdelsnämnden enligt 17 kap. 1 § AFL kan inte sägas vara av sådan art att muntlig kommunicering skulle vara utesluten.

Enligt ett JO-beslut (dnr 4477-1999) skall socialnämndens framställan föranleda ett beslut från försäkringskassans sida. I aktuellt ärende har något skriftligt beslut med fullföljdshänvisning inte fattats. Inte heller har någon beslutsunderrättelse sänts till O.F. Att försäkringskassan ändå har fattat ett beslut anser försäkringskassan framgår av journalanteckning den 5 juli 2002 i vilken dokumenterats att begärd ersättning sänds via postgiro till socialförvaltningen, allt enligt framställan, (…). O.F. underrättades vid besök den 3 september 2002 om beslutet. Underrättelse om beslutet med fullföljdshänvisning skulle dock ha skickats när beslutet fattades. Att detta förbisågs kan delvis förklaras av följande. I normalfallet är utbetalningen till stadsdelsnämnden en del av försäkringskassans uträkningsbeslut till den försäkrade, vilket beslut naturligtvis är försett med fullföljdshänvisning. I detta fall hade försäkringskassan redan, i enlighet med Kammarrättens i Stockholm dom den 25 januari 2002 i mål nr 3910-2001, den 27 februari 2002 verkställt en utbetalning av retroaktiv sjukersättning om 240 178 kr till O.F. Härefter inkom O.F. med ett jämkningsbesked från skattemyndigheten utvisande att skatt skulle ha dragits med en lägre procentsats än vad som gjorts. Ovan nämnda belopp, 33 770 kr, utgör mellanskillnaden mellan den skatt som dragits och den som skulle ha dragits enligt jämkningsbeskedet och det är också det belopp som betalats ut till stadsdelsnämnden.

Det är sammanfattningsvis försäkringskassans uppfattning att handläggningen i samband med utbetalningen av 33 770 kr till stadsdelsnämnden inte nått upp till förvaltningslagens krav. Försäkringskassan beklagar detta. Kontakt har tagits med lokalkontoret för att betona vikten av korrekt handläggning i beslut av ifrågavarande karaktär.

O.F. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 januari 2005 anförde *stf JO Ekberg* följande i bedömningsdelen.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Förvaltningslagen innehåller inga närmare regler om kommunikationens praktiska detaljer. Kommunicering kan således ske såväl skriftligen som

muntligen. Vilket sätt som är lämpligast beror av omständigheterna i det enskilda fallet. Som framgår av lagtexten består kommunikationsplikten av två led. Dels skall den enskilde underrättas om de uppgifter som tillförts ärendet, dels skall han eller hon beredas tillfälle att yttra sig över dessa. Ju mer komplicerat ett ärende är, desto tyngre talar det för att kommuniceringen sker skriftligen med uttryckligt besked att den enskilde har möjlighet att komma in med ett yttrande. Försäkringskassan har i sitt remissvar uppgett att frågan om att betala ut ersättning till stadsdelsnämnden enligt 17 kap. 1 § AFL inte kan sägas vara av sådan art att muntlig kommunicering skulle vara utesluten. Det är möjligt att fall kan finnas där en muntlig kommunicering skulle kunna vara tillfyllest. I just föreliggande fall anser jag att ett sådant förfarande var mindre lämpligt. Omständigheterna var relativt ovanliga och O.F:s inställning till en utbetalning till stadsdelsnämnden visade sig i det fortsatta händelseförloppet vara mycket negativ.

Bristfälligheten i försäkringskassans handläggning av kommuniceringen förstärks av det förhållandet att kassan inte följde upp stadsdelsnämndens framställning om utbetalning av det aktuella skattebeloppet till nämnden med något formellt beslut försett med överklagandehänvisning. Enligt 21 § förvaltningslagen skall en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i ett fattat beslut som avser myndighetsutövning mot en enskild. JO har i tidigare ärende uttalat att denna skyldighet omfattar beslut som försäkringskassan fattar om utbetalning av retroaktiv socialförsäkringsersättning till socialnämnd. Hade försäkringskassan gjort detta och tillställt O.F. sitt beslut hade denne haft möjlighet att på ett tidigt stadium överväga huruvida han skulle överklaga beslutet.

Jag noterar att försäkringskassan är medveten om bristerna i kassans handläggning och att vederbörande lokalkontor uppmärksammats på detta. Jag nöjer mig därför med att uttala kritik mot kassans handläggning i de påtalade avseendena.

Ett ärende om en socialförsäkringsnämndsledamots agerande efter ett sammanträde

(Dnr 1000-2004)

I en anmälan klagade L.F. på att en ledamot i en socialförsäkringsnämnd hos Stockholms läns allmänna försäkringskassa hade ringt hem till henne dagen efter ett nämndsammanträde, vid vilket hennes sjukersättningsärende hade behandlats. Han sade bl.a. att hennes ärende hade påverkat honom känslomässigt och han undrade om hon ville träffa honom och prata. Hon upplevde samtalet som mycket kränkande och obehagligt.

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. Försäkringskassan anförde i remissvaret genom direktören Henrik Meldahl följande (nämnda bilaga är ej medtagen).

Bakgrund

L.F. ansökte i december 2003 hos försäkringskassan om sjukersättning. Inför socialförsäkringsnämndens beslut kommunicerade försäkringskassan tjänstemannens förslag till beslut. Tjänstemannen föreslog att hennes ansökan om sjukersättning skulle avslås. L.F. önskade närvara vid sammanträdet den 24 februari 2004 för att kunna berätta om sin sjukdom och sin livssituation. Socialförsäkringsnämnden beslutade därefter att bevilja L.F. tidsbegränsad sjukersättning.

Under kvällen den 25 februari 2004 ringde ledamoten U.O. i socialförsäkringsnämnden hem till L.F.

Revisionsenheten hos Stockholms läns allmänna försäkringskassa har gjort en utredning av det inträffade. Utredningen bifogas.

Yttrande

L.F. uppger att hon känner sig kränkt och känner oro över hur hennes personuppgifter behandlas hos försäkringskassan. U.O. uppger att hans avsikt med samtalet enbart var en medmänsklig uppföljning.

Den som är ledamot i en socialförsäkringsnämnd har till uppgift att fatta beslut i enskilda försäkringsärenden. När socialförsäkringsnämnd har beslutat i ärende ankommer det på tjänstemannen på försäkringskassan att underrätta den försäkrade om beslut. Det ingår inte i en ledamots arbetsuppgifter. I det aktuella fallet har ledamoten U.O. inte varit medveten om sin uppgift och sin roll i socialförsäkringsnämnden.

Enligt försäkringskassans mening är det i högsta grad olämpligt att en myndighetsperson kontaktar den enskilde i annat syfte än där det behövs för ärendets handläggning. U.O. har i samtal med revisionsenheten angett att han i framtiden kommer att tänka sig för innan han tar någon liknande kontakt.

Försäkringskassan ser allvarligt på det inträffade. /– – –/.

L.F. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I sitt beslut den 17 november 2004 anförde *JO Lundin* följande.

Jag delar helt försäkringskassans mening att det var i högsta grad olämpligt av ledamoten U.O. att efter socialförsäkringsnämndens sammanträde ta kontakt med L.F. U.O. kan inte undgå allvarlig kritik för sitt agerande.

Ärendet avslutas.

Kritik mot ett kränkande uttalande i samband med ett planeringsmöte

(Dnr 798-2003)

I en anmälan mot dåvarande Västmanlands läns allmänna försäkringskassa, som kom in till JO den 24 februari 2003, anförde K.S. i huvudsak följande. Vid ett planeringsmöte som skulle handla om hans ryggbesvär, påstod en av kassans handläggare att han missbrukade alkohol. Detta påstående var kränkande och felaktigt enligt K.S:s mening.

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över det som K.S. hade framfört i sin anmälan.

I sitt remissvar anförde försäkringskassan den 14 april 2003, genom direktören Robert Granath, i huvudsak följande.

Bedömning och åtgärd

Vid planeringsmötet på Ergonomicentrum den 14 augusti 2002 lyfte läkaren vid Ergonomicentrum Anders Löfqvist att det fanns misstankar om ett alkoholmissbruk. Försäkringskassans handläggare redogjorde för uppfattningen om att K.S. vid något tillfälle hade upplevts som påtagligt berusad. Även K.S:s arbetsgivare K.R. redogjorde för att hon vid ett tillfälle under senaste året hade upplevt K.S. som berusad.

Försäkringskassan har förståelse för att K.S. känner sig kränkt vid detta möte då uppgift lämnades utan hans medgivande. Försäkringskassans uppgift är att utreda rehabiliteringsbehov. I det läge som uppkom hade läkaren redan lyft frågan om ett eventuellt alkoholmissbruk. Vår bedömning är då att handläggaren för att kunna fullgöra sitt rehabiliteringsuppdrag bör upplysa om att hon haft motsvarande fundering vid en av sina kontakter med K.S. Denna bedömning grundas på 1 kap. 5 § sekretesslagen där det stadgas: ”Sekretess utgör inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.”

Efter mötet skrevs minnesanteckningar av försäkringskassans handläggare. Anteckningarna från mötet dokumenterades sedan i K.S:s akt på försäkringskassan. Minnesanteckningarna delgavs K.S. när han begärde att få se dem. Minnesanteckningarna ingick inte i underlaget för socialförsäkringsnämndens beslut varför de inte heller kommunicerades honom inför socialförsäkringsnämndens beslut.

K.S. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 4 november 2004 anförde *JO Lundin* i bedömningsdelen följande.

Av 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100), i den lydelse som är aktuell i ärendet, följer bl.a. att sekretess gäller hos allmän försäkringskassa i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring, allmän ålderspension, arbetsskadeförsäkring eller handikappersättning och vårdbidrag eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild, eller om läkarvårdsersättning eller ersättning för sjukgymnastik, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjts.

Uttrycket ”men” har getts en mycket vid innebörd. I första hand åsyftas sådana effekter som att någon blir utsatt för annans missaktning om hans personliga förhållanden blir kända. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger är den berörda personens egen upplevelse (se prop. 1979/80:2 del A s. 83 och 90).

Enligt 1 kap. 5 § samma lag utgör sekretess inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Av förarbetena (prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494) framgår att denna bestämmelse skall tillämpas restriktivt. Sekretessen får efterges endast då ett utlämnande är en nödvändig förutsättning för att myndigheten skall kunna fullgöra ett visst åliggande. Utlämnande får däremot inte ske enbart i syfte att höja myndighetens effektivitet eller för att biträda andra myndigheter i deras arbete.

Av 14 kap. 3 § sekretesslagen följer bl.a. att sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Av 14 kap. 4 § första stycket samma lag följer att den försäkrade helt eller delvis kan efterge sekretessen om inte annat följer av bestämmelse i sekretesslagen.

Uppgiften som kassans handläggare lämnade vid mötet med rektorn vid den skola där K.S. arbetade och läkaren vid Ergonomicentrum och som rörde att K.S. vid något tillfälle hade upplevts som påtagligt berusad, är sådan att den enligt min mening omfattades av sekretess enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen.

Därmed har det, enligt det synsätt som har kommit till uttryck i ett flertal tidigare beslut av JO (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 480), i första hand ålegat kassan att inhämta den försäkrades medgivande till utlämnandet av uppgiften. Endast om kassan inte skulle ha fått K.S:s medgivande till utlämnandet av uppgiften, hade kassan kunnat överväga ett utlämnande med stöd av 14 kap. 3 § eller 1 kap. 5 § sekretesslagen.

Det kan enligt min mening dessutom starkt ifrågasättas om utlämnandet av en uppgift av i ärendet aktuellt slag, vilken för övrigt måste betecknas som synnerligen vag, med beaktande av ovan nämnda förarbetsuttalanden hade kunnat ske med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen. Det står också helt klart att utlämnandet inte hade kunnat ske med stöd av 14 kap. 3 § samma lag, eftersom inte samtliga deltagare vid det möte där uppgiften lämnades var företrädare för någon myndighet.

Jag anser sammanfattningsvis att försäkringskassan i detta fall har brustit i sin tillämpning av sekretesslagen och att kassan inte kan undgå kritik för detta.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Fråga om en länsstyrelse skulle ha meddelat ett nytt tillstånd till täktverksamhet då verksamheten överlåtits till en ny utövare

(Dnr 732-2002)

Bakgrund

Länsstyrelsen i Östergötlands län meddelade den 13 juni 1996 Norrköpings Sand AB (Norrköpings Sand) tillstånd enligt naturvårdslagen (1964:822) att intill den 31 december 2005 bedriva bergtäkt på fastigheterna Gismestad 5:1 och Normstorp 4:1 i Linköpings kommun.

Norrköpings Sand meddelades den 28 april 1999 tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) till bergtäkten och krossningsverksamhet inom fastigheterna. Länsstyrelsens beslut överklagades till Växjö tingsrätt, Miljödomstolen, som meddelade dom den 26 april 2000. Sedan Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, den 16 november 2000 beslutat att inte meddela prövningstillstånd vann tillståndet laga kraft.

I en skrivelse som kom in till länsstyrelsen den 2 oktober 2001 ansökte Berg och Falk AB (bolaget) om övertagande av tillstånden enligt naturvårdslagen respektive miljöskyddslagen, med det förbehållet att ansökan endast avsåg tillstånd enligt naturvårdslagen för det fall tillståndet enligt miljöskyddslagen riktade sig enbart mot verksamheten och inte mot innehavaren.

Av en handling upprättad av länsstyrelsen den 21 november 2001 framgick att länsstyrelsen uppfattade bolagets ansökan som ett meddelande om att täktverksamheten överlåtits på bolaget. Länsstyrelsen erinrade i handlingen om att bolaget var bundet av de tillstånd som tidigare meddelats Norrköpings Sand samt förklarade att den av bolaget enligt 12 kap. 3 § miljöbalken ställda säkerheten godkändes. Vidare förordnade länsstyrelsen bl.a. att bolaget skulle betala in kvarvarande täktavgifter enligt en angiven betalningsplan.

Den 21 februari 2002 kom bolaget in med en komplettering av ansökan. Bolaget förklarade att man förutsatte att länsstyrelsen skulle fullfölja handläggningen av ansökningsärendet och emotsåg snarast beslut i ärendet.

Företrädare för länsstyrelsen sammanträffade den 7 mars 2002 med företrädare för bolaget och markägarna. I samband med mötet gav bolaget in en handling med yrkanden bl.a. att länsstyrelsen skulle fortsätta handläggningen på så sätt att styrelsen i ett överklagbart beslut antingen biföll eller avslog ansökningen.

I beslut den 21 mars 2002 angav länsstyrelsen bl.a. att styrelsen ”genom beslutet 2001-11-21 slutligt avgjort ärendet om överlåtelsen av täktverksamheten” samt att det beslutet innebar att länsstyrelsen registrerat att bolaget uppgetts som ny verksamhetsutövare och ”därmed” ny innehavare av täkttillståndet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 februari 2002 klagade Gunnar Starkenberg, geolog hos BEFAB Konsult AB, på att länsstyrelsen inte avsåg att meddela något beslut om övertagande av täkttillstånd. Enligt anmälaren medförde detta att bolaget inte vågade påbörja verksamheten.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från länsstyrelsen. Under ärendets handläggning togs även del av olika beslut och andra handlingar.

Anmälan remitterades till länsstyrelsen för utredning och yttrande angående styrelsens handläggning av bolagets ansökan om övertagande av täkttillstånd. I remissvaret anfördes bl.a. följande.

Länsstyrelsen har i tidigare ärenden där anmälan inkommit om övertagande av täktverksamhet i besluten angett att täkttillståndet överförts på den nye verksamhetsutövaren. Bolaget menar att länsstyrelsen även i detta fall skulle ha meddelat ett beslut med sådan utformning.

Anledningen till den justerade utformningen av besluten framgår av besluten 2001-11-21 och 2002-03-21, vilka meddelats bolaget.

Länsstyrelsen har gjort den prövning som föranleds av regleringen av verksamheten från offentligrättslig synpunkt, dvs. reglerna i miljöbalken samt naturvårds- och miljöskyddslagen. Genom sin anmälan har bolaget enligt länsstyrelsens mening fullgjort vad som åligger bolaget och från 2001-11-21 föreligger inte något hinder från länsstyrelsens sida för bolaget att bedriva täktverksamheten. Bolaget har inte överklagat något av länsstyrelsens båda beslut.

I beslutet den 21 mars 2002 som länsstyrelsen hänvisat till i sitt remissvar anförs bl.a. följande.

Den prövning som länsstyrelsen gjort med anledning av överlåtelsen är i sak densamma som hela tiden gjorts i denna typ av ärenden. Beslutet är utformat på samma sätt som tidigare beslut i liknande ärenden. Dock har – sedan hösten 2001 – i dessa ärenden utformningen justerats så att i stället för texten ”beslutar att till Er överföra det täkttillstånd ...” anges att ”Länsstyrelsen erinrar bolaget om att det är bundet av det täkttillstånd som ...”. Justeringen är föranledd av att miljöbalken inte innehåller något krav på eller några regler om eller något förfarande för att formellt pröva och överföra tillstånd i annan form än den som gäller för meddelande av tillstånd. Länsstyrelsen har därför inte ansett sig ha formell befogenhet att i enkel form ”överföra” täkttillståndet. Länsstyrelsen kan självfallet inte heller ingå i någon prövning av de civilrättsliga förhållandena bakom en överlåtelse, vilka vid tvist ankommer på allmän domstol att pröva. Däremot kan ett meddelat tillstånd enligt miljöbalken, eller tidigare naturvårdslag och miljöskyddslag – efter erforderlig civilrättslig överlåtelse – på gällande villkor utnyttjas av annan verksamhetsutövare än den som stått som sökande till tillståndet. Länsstyrelsen har i beslutet 2001-11-21 gjort den prövning som föranleds av regleringen av verksamheten från offentligrättslig synpunkt, dvs. reglerna i miljöbalken samt naturvårds- och miljöskyddslagen. Länsstyrelsen har registrerat bolaget som ny verksamhetsutövare samt har beslutat om säkerhet och täktavgift. Länsstyrelsen kan i beslutet sägas ha konstaterat att tillståndet genom överlåtelsen från offentligrättslig synpunkt har ”överförts” på bolaget.

Någon ytterligare prövning eller ytterligare beslut är – som ni tidigare meddelats – enligt länsstyrelsens mening inte erforderligt och har heller inte krävts av länsstyrelsen.

Gunnar Starkenberg kommenterade remissvaret och gav också in kompletterande handlingar. Han anförde bl.a. att länsstyrelsen särbehandlade vissa företag.

I beslut den 11 november 2004 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Före miljöbalkens ikraftträdande prövades tillstånd till täktverksamhet enligt naturvårdslagen. Vissa större täkter krävde dessutom tillstånd enligt miljöskyddslagen. I miljöbalken har bl.a. naturvårdslagens och miljöskyddslagens bestämmelser samordnats, vilket innebär att en täkts samtliga effekter på omgivningen skall prövas vid ett och samma tillfälle. Bestämmelserna återfinns i 12 kap. 1–5 §§ miljöbalken. Dessutom är miljöbalkens allmänna och i övrigt allmängiltiga bestämmelser, bl.a. reglerna i 16 kap. om prövningen, tillämpliga vid handläggningen av ansökningar om tillstånd till täktverksamhet.

Enligt 12 kap. 1 § miljöbalken krävs det tillstånd för täkt. Någon särskild reglering av en möjlighet att *överföra* ett täkttillstånd förekommer inte i vare sig tidigare eller nu gällande lagstiftning och uttrycket synes inte vara ett vedertaget juridiskt begrepp. Att någon ”tar över” ett tillstånd torde således inte innebära annat än att ett tidigare utfärdat tillstånd upphör att gälla och att tillstånd till att exploatera samma täkt lämnas till någon annan. När frågan om ny tillståndshavare för en redan befintlig täkt aktualiseras kan det av naturliga skäl vara så att det inte är nödvändigt med en fullständig prövning av förutsättningarna för att bedriva täktverksamhet på den berörda fastigheten. Att en individuell prövning alltid måste göras följer dock av möjligheterna att vägra tillstånd enligt 16 kap. 6 § miljöbalken. Ett ärende skall vidare alltid avslutas genom ett formligt beslut. Det ankommer på länsstyrelsen att avgöra hur dess beslut lämpligast bör utformas. Om prövningen leder till att länsstyrelsen godtar en ny tillståndshavare bör detta dock uttryckligen framgå av beslutet.

Det är viktigt att understryka att det civilrättsliga förhållandet mellan den som tidigare meddelats tillstånd och den som vill bli ny tillståndshavare saknar betydelse för den prövning länsstyrelsen har att göra med anledning av en ansökan om tillstånd till täkt. Inte heller finns det något krav på civilrättslig överlåtelse av tillståndet även om det givetvis bör framgå att befintlig tillståndshavare inte vill behålla sitt tillstånd.

Visserligen får det genom de beslut som länsstyrelsen har meddelat i ärendet anses klart att bolaget ägt bedriva täktverksamhet enligt vad man begärt. Av vad jag nyss har sagt följer emellertid att länsstyrelsen enligt min mening tydligt borde ha lämnat bolaget det begärda tillståndet.

Vad som i övrigt har anförts föranleder inget yttrande av mig.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Ett beslut som Statens jordbruksverk har avkunnat har expedierats för sent. Även kritik mot utformningen av beslutshandlingen

(Dnr 4225-2003)

Anmälan

Kim Lundberg kritiserade i en anmälan, som kom in till JO den 21 oktober 2003, bl.a. Statens jordbruksverks handläggning av ett ärende om isolering av hans hund. Han menade att Jordbruksverket på felaktiga grunder hade beslutat att isolera hunden samt att verket därefter hade beslutat om omedelbar avlivning av den trots att överprövningen av det första beslutet inte hade avslutats.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från Jordbruksverket, och handlingarna i ärendet togs in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. att Jordbruksverket den 30 september 2003 fattat följande beslut.

BESLUT

Jordbruksverket bekräftar härmed skriftligen det beslut som fattades muntligen per telefon den 9 september 2003 om omedelbar avlivning av din schäferhund som suttit isolerad på SVA i 10 dagar.

Anmälan remitterades därefter till Jordbruksverket för utredning och yttrande. I remissen angavs att utformning m.m. av beslutet om avlivning särskilt skulle kommenteras.

I sitt remissvar den 15 januari 2004 anförde Jordbruksverket, genom enhetschefen Robert ter Horst, bl.a. följande.

Länsstyrelsen i Stockholms län vidarebefordrade den 15 augusti 2003 till Jordbruksverket en anmälan om illegal införsel av hund tillhörig Kim Lundberg. Anmälare var veterinär T.S.-E. (S-E) på Albano djursjukhus. Enligt veterinär S-E hade Kim Lundberg angivit vid besöket att hans 4 månader gamla hund var införd från Spanien. Den togs från mamman vid 4 veckors ålder.

Jordbruksverket konstaterade att hunden var för ung för att kunna uppfylla de krav för införsel från Spanien som anges i §§ 10–15 samt 17–19 Jordbruksverkets föreskrifter (1996:52) om införsel av sällskapsdjur. Den 21 augusti 2003 fattades beslut om isolering och Jordbruksverket kontaktade veterinär och Tullkriminalen i Mälardalen.

Den 26 augusti ringde Lundberg till handläggaren för hundinförselfrågor på Jordbruksverket, Maria Cedersmyg. Lundberg angav att tullen hämtat hans hund på söndagen den 24 augusti efter beslut av Jordbruksverket. Han undrade över grunden för omhändertagandet och angav att han köpt hunden av en okänd man i Sverige som angivit att hunden var från Spanien. Inga papper medföljde vid köpet. Maria Cedersmyg hade inte bakgrunden till fallet klar för sig, men uppmanade Lundberg att ta fram säljarens namn och adress/telefonnummer och återkomma.

Den 3 september ringde C.F. från analysenheten på tullen till Maria Cedersmyg och angav att hon fått ytterligare uppgifter från veterinären S-E. Maria Cedersmyg uppfattade detta som att tullen hållit förhör med S-E. Enligt vete-

rinär S-E:s uppgifter till tullen sa Lundberg vid sitt besök på Albano att han själv fört in hunden från Spanien. Han hade tagit hand om den för att undvika att den skulle avlivas.

Maria Cedersmyg kontaktade Lundberg senare samma dag och berättade vad veterinären hade sagt till tullen. Lundberg nekade och sa att han angivit att hunden var spansk, men inte att han fört in den. Han sa att veterinären ljugit. Maria Cedersmyg frågade varför hon skulle göra det. Lundberg hade inget svar.

Den 4 september ringde C.O. till Jordbruksverket och angav att han var vän till Lundberg och ville ställa frågor i ärendet å hans vägnar. Han undrade över grunderna till Jordbruksverkets agerande. Maria Cedersmyg berättade att anmälan kommit från veterinär S-E via länsstyrelsen. Veterinär S-E hade också angivit till tullen att Lundberg sagt att hunden var införd från Spanien. Oavsett vem som fört in hunden så fann Jordbruksverket skäl att besluta om isolering p.g.a. att hunden var för ung för att kunna uppfylla kraven för införsel från Spanien. C.O. berättade att Lundberg nu i efterhand tagit tillbaka det han sagt vid besöket hos veterinären. Lundberg hade känt sig pressad av samtalet som förts och därför sagt sådant han nu inte ville stå för. Maria Cedersmyg ställde sig tvivlande till detta påstående och undrade hur Lundberg kunde känna sig så pressad av en diskussion om ett öga att han hittat på att han tagit in hunden. Maria Cedersmyg konstaterade att Lundberg hade ändrat sin utsaga – först nekade Lundberg till att ha sagt att hunden var spansk, men medgav senare att han sagt det men att han då inte talat sanning. Lundberg begärde att få de handlingar som Jordbruksverket har som grund för sitt agerande. Senare samma dag kom ett fax från veterinär S-E med utdrag ur besöksjournalen där det noteras att Lundberg sagt att hans hund var från Spanien. Anmälan och besöksjournalen sändes i kopia till Lundberg.

Maria Cedersmyg ringde den 5 september upp veterinär S-E för att höra vad som sagts vid Lundbergs besök på kliniken. Lundberg hade i samtal om hundens ovanliga ögoninflammation angivit att han tagit hand om hunden i Spanien då den var 4 veckor gammal för att undvika att den avlivades, men hade nekat till att han skulle ha fört in hunden illegalt – han angav att alla papper på vaccinationer etc. fanns, förutom det tillstånd från Jordbruksverket som krävs. Ytterligare en veterinär hade frågat honom om hunden var från Spanien, vilket Lundberg hade medgivit.

Lundberg ringde Maria Cedersmyg den 9 september och angav att han inte kunde karantänisera eller återutföra hunden, varför endast avlivning återstod. Maria Cedersmyg meddelade då muntligt ett beslut om avlivning. Han berättade vidare att han överklagat isoleringsbeslutet och undrade vad det innebär för hundens öde. Maria Cedersmyg angav att beslut i smittskyddsärenden genomdrivs omedelbart i enlighet med 19 § förordningen om införsel av levande djur m.m. Jordbruksverket avvaktar inte rättens dom eftersom smittskyddsärenden inte medger detta. Maria Cedersmyg angav att Lundberg dock kunde få ersättning motsvarande hundens värde om han överklagade avlivningsbeslutet och domstolen gav honom rätt. Jordbruksverket sände den 30 september en skriftlig bekräftelse på det avlivningsbeslut som fattats muntligen den 9 september. Även i denna bekräftelse fanns en hänvisning till Lundbergs möjlighet att överklaga och möjligheten att få ersättning.

/ – – – /

Kim Lundberg kommenterade remissvaret.

Av upplysningar från Länsrätten i Jönköpings län framgår att Kim Lundbergs överklagande av Jordbruksverkets beslut om isolering avslogs i dom den 2 december 2004 samt att domen har vunnit laga kraft.

I beslut den 21 juni 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Om införsel av ett djur inte är tillåten på grund av meddelade förbud eller därför att villkoren för införseln inte är uppfyllda, skall Jordbruksverket enligt 11 § förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. bestämma vad som skall göras med djuret. Närmare regler om detta fanns tidigare i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1996:52) om införsel av sällskapsdjur, som numera i huvudsak är ersatta av SJVFS 2004:51.

Beträffande Jordbruksverkets beslut om avlivning framgår av utredningen bl.a. följande. I en tjänsteanteckning den 9 september 2003 antecknade veterinärinspektören Maria Cedersmyg bl.a. att Kim Lundberg, vid ett telefonsamtal samma dag dem emellan, begärde att hunden skulle avlivas, då han inte hade möjlighet att återutföra eller karantänisera den, samt att han förklarade sig ha för avsikt att överklaga ett beslut om avlivning. Vidare antecknades att Maria Cedersmyg hade förklarat för Kim Lundberg att ”beslut som grundar sig på smittskyddshänseenden genomdrivs omedelbart” och att han kunde få ersättning för hundens värde om han överklagade och fick rätt i länsrätten.

Jordbruksverket beslutade den 30 september 2003 att skriftligen bekräfta det beslut om omedelbar avlivning ”som fattades muntligen per telefon den 9 september 2003”. Verket angav i skälen för beslutet bl.a. att beslutet om avlivning den 9 september 2003 meddelades Kim Lundberg muntligen per telefon. I beslutshandlingen från den 30 september 2003 angavs hur beslutet kunde överklagas samt att enhetschefen Karin Åhl hade beslutat i ärendet och att Maria Cedersmyg hade varit föredragande.

Till en början noterar jag att det av tjänsteanteckningen den 9 september 2003 inte tydligt framgår att något beslut meddelades vid telefonsamtalet. Även om det synes vara ostridigt att så skedde vill jag understryka vikten av att det som har förekommit i ett ärende tydligt framgår av den dokumentation som myndigheten är skyldig att utföra.

En myndighet kan inte först meddela ett muntligt beslut och därefter i skriftlig form på nytt besluta i den fråga som har avgjorts genom det muntliga beslutet. Som också framgår utgjorde handlingen den 30 september 2003 enligt Jordbruksverket endast en ”skriftlig bekräftelse” på beslutet den 9 september 2003. Handlingen som expedierades till Kim Lundberg borde mot denna bakgrund inte ha varit utformad som ett beslut meddelat den 30 september 2003. Eftersom utredningen visar att det var Maria Cedersmyg som den 9 september 2003 fattade och meddelade beslutet om avlivning synes också uppgiften om att Karin Åhl skulle ha beslutat i ärendet vara missvisande.

Jordbruksverkets förfarande kan inte uppfattas på annat sätt än att beslutet avkunnades den 9 september 2003 vid telefonsamtalet och senare tillhandahölls Kim Lundberg.

Det finns i och för sig inte något som hindrar att Jordbruksverket tillämpar ett sådant förfarande för att tillkännage beslut. Enligt 7 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. skall dock ett beslut som har avkunnats tillhandahållas senast en vecka efter dagen

för avkunnandet. Om handlingen av särskilda skäl inte kan tillhandahållas inom nämnda tid följer av 8 § att det i stället skall ske så snart som möjligt och att mottagaren, om det behövs, skall underrättas om när handlingen kommer att tillhandahållas. I detta fall har beslutet tillhandahållits Kim Lundberg först genom ”bekräftelsen” den 30 september 2003, dvs. tre veckor efter avkunnandet.

Av det sagda framgår att Jordbruksverkets handläggning i dessa delar inte har varit godtagbar.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet hos JO ger inte anledning till något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende

(Dnr 4836-2003)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Ingegerd Hedén klagomål mot Naturvårdsverket med anledning av handläggningen av ett anställningsärende. Hon uppgav i huvudsak följande. Verket utannonserade i november 2002 en tjänst som informatör, som hon sökte. I februari 2003 fick hon beskedet att hon inte hade fått tjänsten. Hon överklagade verkets beslut i ärendet till regeringen. Efter skriftväxling beslutade regeringen den 9 oktober 2003 att bifalla hennes överklagande. Hon blev därefter uppringd av Naturvårdsverkets personaldirektör, som meddelade att myndigheten hade uppmärksammat regeringens beslut men att eftersom verket i juni 2003 hade överenskommit med den person som sedan februari innehade tjänsten att sluta sin anställning hade myndigheten av budgetskäl dragit in tjänsten. Eventuella kvarvarande arbetsuppgifter hade överförts till en annan tjänsteman. Det fanns därför enligt personaldirektören inte någon tjänst för Ingegerd Hedén att tillträda. Ingegerd Hedén framförde som sin uppfattning, grundad på samtal med Regeringskansliet, att hon till följd av regeringens beslut var anställd vid Naturvårdsverket.

Ingegerd Hedén ifrågasatte i sin anmälan bl.a. om ett ursprungligt anställningsbeslut kunde undanröjas under den tid som ett överklagande av beslutet handlades.

Utredning

Efter remiss yttrade Naturvårdsverket bl.a. följande.

Utredning

Naturvårdsverket ledigförklarade ett arbete som informatör i november 2002. Vi fick in ca 200 ansökningar och kallade 9 personer till intervju.

Den 20 februari 2003 beslutade Naturvårdsverket att anställa G.E. Då rekryteringen avslutats meddelade vi alla sökande vårt beslut per brev.

Ingegerd Hedén överklagade Naturvårdsverkets anställningsbeslut den 14 mars 2003.

Den 31 mars 2003 lämnade Naturvårdsverket ett yttrande till regeringen, Miljödepartementet i ärendet.

Den 23 april 2003 begärde Ingegerd Hedén via e-mail besked om handläggningen och handläggningsrutiner beträffande sitt överklagande (som uppgavs vara gjort 14 april). Ingegerd Hedén fick svar per brev den 25 april från Naturvårdsverket med hänvisning till handläggare vid Naturvårdsverket och Miljödepartementet.

Ytterligare mailväxling skedde den 5 maj.

Miljödepartementet begärde ett kompletterande yttrande av Naturvårdsverket den 11 juni som expedierades den 23 juni.

I juni månad meddelade G.E. att han skulle sluta sin anställning på grund av personliga skäl. Han slutade sin anställning vid Naturvårdsverket den 11 september 2003. I samband med att G.E. tillkännagjorde sin avsikt att sluta sin anställning fick vi reda på att en tidigare tjänstledig medarbetare hade för avsikt att komma tillbaka i tjänst. Vederbörande tog då på sig en del av de arbetsuppgifter G.E. haft och övriga arbetsuppgifter fördelades på enheten. Att omfördela arbetsuppgifter är något som ingår i den ordinarie verksamheten och Naturvårdsverket försöker i dag så långt det är möjligt undvika nyanställningar på grund av det kärva budgetläget.

Den 23 oktober 2003 inkom regeringens beslut till Naturvårdsverket med anledning av Ingegerd Hedéns överklagande av tjänstetillsättningen.

Naturvårdsverkets tolkning av beslutet, vilken också stöds av Arbetsgivarverkets chefsjurist, är att regeringen i sin bedömning ansåg att Ingegerd Hedén var bäst meriterad vad gäller arbetslivserfarenhet och att hon därför borde ha fått anställningen. Regeringen upphäver Naturvårdsverkets beslut men har inte satt något annat beslut i det upphävda beslutets ställe.

I samband med att Naturvårdsverket fick regeringens beslut i ärendet kontaktade personaldirektören Ingegerd Hedén på telefon för att informera om situationen. Hedén informerades om att G.E. slutat sin anställning på Naturvårdsverket och att hans tilltänkta arbetsuppgifter omfördelats. Hon informerades också om att beslut fattats om att inte återrekrytera den uppkomna vakansen med hänsyn till att behovet kunde lösas genom omfördelning av arbetsuppgifter.

Den 30 oktober erhöll Naturvårdsverket ett e-mail från Ingegerd Hedén angående verkställighet av regeringsbeslut.

Den 4 november skickades ett brev till Ingegerd Hedén med samma information som hon tidigare fått per telefon.

Yttrande

– – –

När det gäller Naturvårdsverkets tolkning av regeringens beslut har den grundat sig på följande:

1. Naturvårdsverkets tolkning av beslutet, som stöds av Arbetsgivarverkets chefsjurist, är att regeringen anser Ingegerd Hedén vara den bäst meriterade vad gäller arbetslivserfarenhet och att hon därför borde fått anställningen. Regeringen upphäver Naturvårdsverkets beslut men sätter inte något beslut i stället för det upphävda. Detta har vi tolkat som att vi är fria att göra en verksamhetsmässig prövning av om förutsättningarna för att anställa finns eller inte.

2. Under sommaren 2003 förändrades Naturvårdsverkets förutsättningar både resursmässigt och ekonomiskt vilket ledde till att beslut fattades om att inte återbesätta den vakans som uppstod då G.E. slutade sin anställning.

Som framgår av ovanstående utredning och yttrande har Ingegerd Hedén under hela handläggningen av ärendet informerats.

När regeringen meddelade beslut i överklagningsärendet hade de verksamhetsmässiga förutsättningarna redan förändrats och Naturvårdsverket bedömde inte att regeringens beslut i överklagningsärendet inkräktade på möjligheten att göra en förnyad bedömning av grunderna för nyanställning.

Mot bakgrund av detta har vi svårt att se att Naturvårdsverket hade bort handla annorlunda och anställa Ingegerd Hedén med anledning av regeringens beslut.

Ingegerd Hedén kommenterade remissyttrandet.

I beslut den 19 november 2004 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Av allmänna principer om rättskraft följer att när den myndighet som skall tillsätta en tjänst har offentliggjort sitt slutliga beslut i anställningsärendet vinner det beslutet rättskraft i den meningen att det inte kan återkallas eller ändras av tillsättningsmyndigheten, s.k. negativ rättskraft (se JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 351).

Naturvårdsverkets beslut i anställningsärenden kan överklagas till regeringen (se 35 § verksförordningen [1995:1322]). Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer gäller vid överklagande av förvaltningsbeslut att överprövningsinstansen sätter sig i beslutsmyndighetens ställe. När talan bifalls är huvudregeln att överprövningsmyndigheten förordnar om positiv rättelse, dvs. meddelar beslut med det innehåll som beslutsmyndigheten bort meddela från början. I vissa fall kan det av praktiska skäl vara motiverat att genom beslutet uppdra verkställighetsåtgärder till beslutsmyndigheten. Det kan också förekomma att hela förfarandet måste göras om och ny utredning kanske infordras. I sådana fall kan överinstansen besluta att återförvisa ärendet för ny behandling, i stället för att själv fullborda beredningen och besluta i saken.

Regeringens beslut den 9 oktober 2003, uppställt som ett meddelande till Ingegerd Hedén, hade följande lydelse.

Regeringens beslut

Regeringen bifaller överklagandet.

Ärendet

Naturvårdsverket (NV) beslutade den 20 februari 2003 att anställa G.E. som informatör.

Du överklagade beslutet. Naturvårdsverket har vid två tillfällen yttrat sig i ärendet. Du har beretts möjlighet att yttra dig över Naturvårdsverkets yttranden och gjort det.

Skäl för regeringens beslut

Vid en samlad bedömning av sökandenas meriter anser regeringen att du är den bäst meriterade av er två vad gäller arbetslivserfarenhet. Du borde därför ha fått anställningen. Med upphävande av Naturvårdsverkets beslut, bifaller regeringen alltså överklagandet.

Naturvårdsverket hade genom sitt beslut i anställningsärendet fattat beslut i första instans om att tillsätta tjänsten som informatör. Det beslutet kunde i enlighet med vad jag nyss har sagt inte ändras eller återkallas av verket. Frågan i överklagandeärendet hos regeringen gällde således inte om tjänsten skulle tillsättas eller ej utan vilken av två sökande, G.E. eller Ingegerd Hedén, som skulle få tjänsten. Enligt min mening råder det med hänsyn till ordalagen i regeringens beslut inte någon tveksamhet om vad regeringen beslutade i saken, nämligen att Ingegerd Hedén skulle få tjänsten.

Av det ovan sagda följer att Naturvårdsverket inte haft utrymme för att göra en förnyad bedömning av om anställningen skulle genomföras. Handläggningen har således varit felaktig och verket förtjänar kritik.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen

(Dnr 2468-2004)

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 10 juni 2004 kritiserade Ewa Eriksson och Jan-Olof Norgren djurskyddsinspektören vid Bygg- och miljönämnden i Kungsörs kommun Ulf Björkmans agerande i samband med omhändertagande och avlivning av Jan-Olof Norgrens katt den 21 april 2004. De klagade bl.a. på att de, trots att de begärde detta, inte fick något skriftligt beslut som de eventuellt hade kunnat överklaga. Vidare ifrågasatte de om det verkligen var Jan-Olof Norgrens katt som hade avlivats.

Ewa Eriksson och Jan-Olof Norgren klagade också på det sätt som Polismyndigheten i Västmanlands län hade medverkat vid omhändertagandet av katten.

Utredning

Anmälan remitterades till nämnden för utredning och yttrande avseende vad som framfördes i anmälan, särskilt mot bakgrund av bestämmelserna i 30, 32 och 34 §§ djurskyddslagen (1988:534). I yttrandet anfördes bl.a. följande.

En kort sammanfattning av ärendet framgår av miljö- och hälsoskyddsavdelningens minnesanteckningar 2004-04-21. Sammanfattningen beskriver miljö- och hälsoskyddsavdelningens åtgärder i ärendet vilka bedömes ha skett i enlighet med gällande delegationsordning samt aktuella regler i djurskyddslagen.

Övriga beslut i ärendet har tagits av polismyndighet och veterinär och de bedömes ha skett snabbt, effektivt och i enlighet med gällande lagstiftning.

Katten transporterades efter omhändertagandet av kommunens viltvårdare till veterinär. Den katt som avlämnades till veterinär var samma katt som omhändertogs, enligt uppgift från viltvårdaren.

De minnesanteckningar som yttrandet hänvisar till innehåller i huvudsak följande uppgifter.

2004-04-20 inkom till miljö- och hälsoskyddsavdelningen, via kommunens reception, ett telefonmeddelande ”angående en katt” samt ett mobiltelefonnummer som det framfördes vara viktigt att ringa.

Kommunens viltvårdare ringde upp och det framkom vid telefonsamtalet att en närboende (… Jan-Olof Norgren) hade en katt som blivit biten och att den nu verkade lida av detta. Besök skedde på eftermiddagen samma dag, men katten var då ute och syntes inte till. Återbesök gjordes 2004-04-21 på morgonen varvid det konstaterades att katten hade sår efter ett troligt bett samt att den vinglade kraftigt och föll då den skulle vända sig.

Kommunens viltvårdare tog genast kontakt med miljö- och hälsoskyddsavdelningen, då det bedömdes att katten omedelbart måste till veterinär.

Miljö- och hälsoskyddsavdelningen gjorde en omedelbar inspektion av förhållandet och konstaterade att djuret omedelbart skulle bedömas av en veterinär. De boende som troligen borde vara ansvariga för katten (en man och en kvinna i 45-årsåldern) erbjöds möjligheten att frivilligt lämna katten till miljö- och hälsoskyddsavdelningen för omedelbar avlivning. Både mannen och kvinnan vägrade (i närvaro av kommunens viltvårdare) att gå med på att själva ta katten till veterinär eftersom de bedömde att det gick att avvakta kattens ev. ”tillfrisknande”. De avböjde också erbjudandet om gratis avlivning.

Efter detta besked meddelade miljö- och hälsoskyddsavdelningen att polis skulle kontaktas för handräckning, så att miljö- och hälsoskyddsavdelningen skulle kunna ta katten till en veterinär samt att kostnaden för veterinärbesöket skulle faktureras kattägaren.

Försök att kontakta länsveterinären via länsstyrelsens växel gjordes. Denne var enligt uppgift på tjänsteresa till 29 april och ingen av de bitr. länsveterinärerna var i tjänst.

Ca klockan 10 utfördes begärd handräckning och katten transporterades till veterinär på Djurkliniken i Arboga. Veterinär Lage Bellström konstaterade enligt kommunens viltvårdare att katten led av vingelsjuka och var mycket mager. Enligt veterinären fanns inget annat alternativ än att avliva katten, dock erfordras polisens tillstånd för detta vilket veterinären kommer att hemställa om.

Till anmälan fanns fogad bl.a. en kopia av ett faxmeddelande den 21 april 2004 från polismyndigheten till veterinären om att denne hade polisens tillstånd att avliva katten för det fall att veterinären ansåg att detta borde ske.

Ewa Eriksson och Jan-Olof Norgren kommenterade remissvaret.

I beslut den 15 december 2004 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Påträffas ett djur så svårt sjukt eller skadat att det bör avlivas omedelbart, får enligt 30 § djurskyddslagen en veterinär eller en polisman och i brådskande fall någon annan genast avliva djuret. Bestämmelsen avser fall där det inte råder någon tvekan om att det enda alternativet är att omedelbart avliva djuret. Syftet med bestämmelsen är att förkorta lidandet hos ett svårt sjukt eller skadat djur.

Om situationen inte bedöms vara så allvarlig att avlivning omedelbart måste ske, kan ett djur som far illa i stället omhändertas. I normala fall är det länsstyrelsen som beslutar om omhändertagande av djur (se 31 § djurskydds-

lagen). Finns det förutsättningar för att med stöd av 32 § första stycket omedelbart omhänderta ett djur som är utsatt för lidande kan dock, utöver länsstyrelsen, också annan tillsynsmyndighet eller polismyndigheten besluta om detta. Har sådant beslut meddelats av någon annan än länsstyrelsen skall beslutet enligt andra stycket underställas länsstyrelsen, som snarast skall avgöra om det skall fortsätta att gälla. Djurägaren har dessutom möjlighet att överklaga beslutet (38 §). Av 34 § följer att det endast är länsstyrelsen som kan besluta om vad som skall hända med ett djur som har omhändertagits, dvs. om djuret skall säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas.

Av utredningen i ärendet framgår att katten på Ulf Björkmans initiativ blev omedelbart omhändertagen. Detta beslut, som inte synes ha dokumenterats skriftligen, har inte underställts länsstyrelsen, som således inte har prövat ärendet på det sätt som föreskrivs i djurskyddslagen. Ärendets handläggning hos kommunen samt innehållet i remissyttrandet visar på anmärkningsvärt bristande insikter i den rättsliga regleringen på området. Jag förutsätter att nämnden omgående informerar sig och berörd personal om regelsystemet.

Av vad jag nyss har sagt framgår att det är länsstyrelsen och inte polisen som, utom i fall enligt 30 § djurskyddslagen, kan besluta att ett sjukt eller skadat djur skall avlivas. Polismyndighetens i Västmanlands län besked den 21 april 2004 synes mindre väl förenligt med detta. Saken föranleder dock inte någon annan åtgärd från min sida än att jag skickar en kopia av detta beslut till polismyndigheten för kännedom.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Beträffande klagomålen mot polisen har jag samrått med chefsjustitieombudsmannen Mats Melin, som har tillsyn över polisväsendet.

Ärendet avslutas.

Utbildnings- och kultursektorn

Kritik mot Kungl. Tekniska högskolan (KTH) för dess befattning som remissorgan vid handläggningen av frågor om ensamrätt till bärgning av ett vrak. – Fråga bl.a. om jäv för handläggande tjänsteman och om denne handlat i tjänsten eller ej. Även fråga om rektors ansvar för oklarheter vad gäller tjänstemannens ställning och agerande

(Dnr 85-2002)

Med anledning av en anmälan mot KTH meddelade *JO André* den 8 juli 2004 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Den som vill bärga sjunket gods som har övergetts av ägaren kan efter ansökan hos länsstyrelsen erhålla ensamrätt till bärgning enligt lagen (1984:983) om ensamrätt till bärgning (1 §).

Ensamrätt till bärgning innebär rätt för bärgaren att utan intrång av andra under viss tid och på närmare angiven plats bärga godset (2 §). Ansökan om ensamrätt till bärgning prövas av länsstyrelsen i det län där godset finns. Ensamrätt får ges bara till den som är lämplig med hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Har flera ansökningar gjorts rörande samma område, skall länsstyrelsen pröva vilken av sökandena som från allmän synpunkt bör ha företräde (3 §).

I beslut om ensamrätt skall länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter som krävs för att bärgningen inte skall medföra skada eller olägenhet för allmänna eller enskilda intressen. Om en meddelad föreskrift åsidosätts, får länsstyrelsen upphäva beslutet om ensamrätt. Detsamma gäller om bärgningen har avslutats innan den föreskrivna tiden har gått ut (4 §).

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Sjöfartsverket genom besvär. Sjöfartsverkets beslut får inte överklagas (5 §).

För vissa skeppsvrak och vissa föremål gäller bestämmelserna i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (6 §).

I en skrivelse, som inkom till Länsstyrelsen i Stockholms län den 17 augusti 2000, ansökte R.E. om att – för en tid av två år – ges ensamrätt till bärgning av vraket efter det danska lastfartyget S/S Karla, beläget åtta nautiska mil SSV Almagrundet.

Länsstyrelsen mottog den 19 september 2000 ytterligare en skrivelse från R.E. i vilken han påtalade att han den 29 augusti hade blivit uppringd av Bengt Grisell, som uppgav sig företräda KTH och agera som remissinstans i länsstyrelsens ärende om ensamrätt. R.E. anförde i sin skrivelse att Bengt Grisell ville veta i vad mån det hade gjorts någon efterforskning av den ursprunglige ägaren till vraket. I skrivelsen anförde R.E. vidare följande.

Bengt Grisell uppgav dessutom vid samtalet att han för någon stiftelses räkning har/håller på att köpa upp vrak som bedöms vara av intresse. Han uppgav dessutom att detta intresse var speciellt starkt vad avsåg fartyg från perioden kring första världskriget dvs. samma tidsperiod som S/S Karla. På min något förvånade fråga hur han mot bakgrund av detta ansåg att detta var förenligt med en roll som remissinstans åt länsstyrelsen i frågor angående Ensamrätt till bärgning erhölls undvikande svar. Det är väl känt att Bengt Grisell själv är verksam inom det område som berör Ensamrättsfrågor. Det är inom dykkretsar välbekant att Grisell både som privatperson och som företrädare för egna företag både inköpt vrak och innehaft bärgningsrätter i bärgningssyfte samt utfört skrotbärgning. Det tycks därför klart att det här måste föreligga ett sådant jävsförhållande att det inte kan vara lämpligt med Bengt Grisell som remissinstans i Ensamrättsfrågor. Det är för mig klart att om jag i framtiden efter att ha lagt ner ett omfattande arbete funnit ett vrak av intresse inte skulle uppskatta om denna information automatiskt delges Grisell med tanke på det uppenbara konkurrensförhållande som råder.

Den 3 oktober 2000 inkom till länsstyrelsen ett remissvar undertecknat av Bengt Grisell. Remissvaret var utfärdat på KTH:s brevpapper. I brevhuvudet angavs vid sidan av KTH:s logotyp ”Vetenskap och konst”

KUNGL TEKNISKA HÖGSKOLAN

Institutionen för farkostteknik

Undervattensteknik

I remissvaret angavs bl.a. att ”min rekommendation är att sökande kontaktar ägaren till fartyget. Jag har på telefon underrättat R.E. om denna min rekommendation.” Vidare anfördes att ägare till S/S Karla troligen var Dampskipsselskabet Vesterhavet, Esbjerg, och att fartyget eventuellt var krigsförsäkrat varför det var troligt att fartyget ägdes av ett försäkringsbolag eller danska staten.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 1 november 2000 – genom länsassessorn Leif Dufwa – att berättiga R.E. att utan intrång av andra bärga vraket efter det sjunkna ångfartyget Karla. Tillståndet gällde under en tid av två år räknat från dagen för beslutet. Beslutet grundade sig på 3 § lagen om ensamrätt till bärgning. För bärgningen meddelade länsstyrelsen vissa villkor.

I beslutet ställt till R.E. angavs att yttranden i ärendet ”avgivits av Polismyndigheten i Stockholms län (Sjöpolisenheten), Sjöfartsverket (Stockholms sjötrafikområde, Kustbevakningen (Region Ost), Sjöhistoriska museet, Kungl Tekniska Högskolan (KTH) och av Er”.

Länsstyrelsen angav som skäl för sitt ställningstagande följande.

Något försäkringsbolag benämnt Dampskipsselskapet Vesterhavet har vid Länsstyrelsens efterforskningar inte återfunnits i Danmark. Fartyget sjönk under första världskriget och en eventuell ägare har hittills inte bärgat fartyg eller last. Bärgningstillstånd har beviljats tidigare av Länsstyrelsen och vraket får uppfattas som övergivet. Omständigheter om att Ni skulle vara olämplig att få bärgningstillstånd har inte framkommit. Ansökan bör därmed bifallas.

Den 8 november 2000 inkom till länsstyrelsen ett överklagande av beslutet. Överklagandet var undertecknat av Bengt Grisell och utfärdat på KTH:s brevpapper enligt vad som angetts ovan. Efter rättidsprövning överlämnade länsstyrelsen ”överklagande från KTH” till Sjöfartsverket.

I en skrivelse som inkom till Sjöfartsverket den 29 mars 2001 återkallade KTH genom rektorn Anders Flodström överklagandet. Sjöfartsverket avskrev ärendet från vidare handläggning i ett beslut den 2 april 2001.

I en skrivelse som inkom till länsstyrelsen den 4 april 2001, undertecknad av Bengt Grisell och på KTH:s papper enligt ovan, angavs att stiftelsen Baltic Sea Foundation inom kort skulle komma att få äganderätten till S/S Karla. Bengt Grisell frågade i skrivelsen när länsstyrelsen tänkte återkalla tillståndet för bärgning av vraket.

Bengt Grisell skrev den 26 april 2001 till R.E. I brevhuvudet angavs i logotyp BALTIC SEA FOUNDATION. POSTAL ADDRESS: ROYAL INSTITUTE OF TECHNOLOGY, NAVAL ARCHITECTURE, S-100 44 STOCKHOLM, SWEDEN.

I brevet anförde Bengt Grisell att stiftelsen genom hans hjälp hade lokaliserat ägarna till S/S Karla och att vraket därmed inte var att betrakta som övergivet.

R.E. ifrågasatte Bengt Grisells funktion som remissinstans i samband med handläggningen av ärendet rörande S/S Karla i ett brev som inkom till länsstyrelsen den 30 april 2001. Av brevet framgick att R.E. hade ringt till chefsjuristen Gunilla Blomquist vid Sjöfartsverket för att bl.a. få en förklaring till att KTH återkallat sitt överklagande. I brevet angavs härom följande.

> Blomquist uppgav vid telsamtal 2001-04-05 att bakgrunden till återkallandet från KTH:s sida var att hon begärt in uppgift från KTH om behörig firmatecknare. Detta räckte enligt henne för att KTH skulle dra tillbaka sitt överklagande.

R.E. framförde i brevet synpunkter på Bengt Grisells agerande och bad länsstyrelsen svara på om länsstyrelsen skulle komma att undersöka med vilken rätt Bengt Grisell företrädde KTH i ärendet. Han ville också veta om ”Grisell/KTH” fortsättningsvis skulle komma att utgöra remissinstans i frågor rörande ensamrätt till bärgning.

Länsstyrelsen besvarade den 27 juni 2001, genom Juridiska enheten, Leif Dufwa, R.E:s brev angående Bengt Grisells agerande. Länsstyrelsen framförde bl.a. följande.

> Under 1998 har KTH anmält intresse av att utgöra remissinstans i ärenden om ensamrätt till bärgning eftersom högskolan har ett bra register och resurser att i viss mån utreda vilka som är ägare till sjunkna vrak. Eftersom ett vrak skall vara övergivet av ägaren för att ensamrätt till bärgning skall få beviljas är Länsstyrelsen intresserad av om det går att fastställa vem ägaren till ett vrak är och, om så är fallet, om han hävdar något intresse för vraket. Skäl finns alltså att utnyttja den sakkunskap som finns på området.
>
> Myndigheten väljer själv ut vem som skall beredas tillfälle till yttrande och kommer även i framtiden att från fall till fall avgöra vilka yttranden som bör inhämtas i ärendena. I Ert fall har under ärendets gång noterats att Grisell dels företrätt KTH, dels tecknat firman för Stiftelsen Baltic Sea Foundation. Senare har Grisell helt lämnat sina funktioner i Baltic Sea Foundation. Att Grisell haft rätt att företräda Institutionen för farkostteknik vid KTH, där han är anställd, har Länsstyrelsen inte haft anledning att ifrågasätta. Länsstyrelsen har genom tillståndsbeslutet till Er skilt sig från ärendet och har inte anledning att nu ta upp behörighetsfrågan.

Länsstyrelsen mottog den 9 maj 2001 en begäran om återkallande av tillståndet rörande ensamrätten till bärgning av vraket efter S/S Karla. Skrivelsen var undertecknad av Bengt Grisell och upprättad på KTH:s brevpapper enligt ovan. I skrivelsen anfördes att den ”juridiska dispositionen” för tillståndet inte längre förelåg då det fanns en juridisk ägare till vraket.

Till skrivelsen var fogat bl.a. en handling från J. Lauritzen A/S, med adress i Köpenhamn. Handlingen var ställd till Royal Institute of Technology, Naval Architecture, S-100 44 Stockholm, Sverige.

Kobenhavn 26. april, 2001
Vedr: S/S KARLA
Rederiet J. Lauritzen A/S överlåter härmed äganderätten til S/S KARLA, förlist den 21/5 1916 på angefärlig position 59 o 3’ 45’’ N og 57’ 0’’ O, till stiftelsen, Baltic Sea Foundation, under förutsättning att fartyget är rederiet J. Lauritzens ägendom.
Med venlig hilsen J. Lauritzen A/S
Ejgil Kromann

Stiftelsen Baltic Sea Foundation överklagade, genom L.R., den 17 maj 2001 länsstyrelsens beslut om ensamrätt till bärgning av vraket efter S/S Karla. Stiftelsen begärde återkallande av tillståndet till bärgning under åberopande av att stiftelsen var ägare till vraket. Som stöd för detta hänvisade stiftelsen bl.a. till handlingen från J. Lauritzen A/S.

I ett beslut den 8 juni 2001 avvisade länsstyrelsen Bengt Grisells/KTH:s begäran om återkallande av beslutet rörande S/S Karla. Beslutet var ställt till Kungl Tekniska Högskolan, Institutionen för farkostteknik, Undervattensteknik, Stockholm. Beslutet var undertecknat av förste länsassessorn Nils Strehlenert och länsassessorn Leif Dufwa och hade följande lydelse.

Avvisning av ansökan

ANSÖKAN M.M.

Kungl Tekniska Högskolan (KTH) genom Bengt Grisell har den 8 maj 2001 begärt att Länsstyrelsen återkallar sitt beslut av den i november 2000 (/…/) gällande ensamrätt för R.E. att bärga vraket efter det sjunkna fartyget Carla. Som skäl har KTH anfört att det nu finns en juridisk ägare till vraket.

KTH har tidigare inom besvärstiden överklagat beslutet av den 1 november 2000 till Sjöfartsverket. KTH har därefter återkallat sitt överklagande, varför Sjöfartsverket i beslut den 2 april 2001 (/…/) har avskrivit ärendet från vidare handläggning.

SKÄL TILL LÄNSSTYRELSENS STÄLLNINGSTAGANDE

KTH är en statlig högskola med uppgifter inom utbildningens och forskningens område. Enligt Länsstyrelsens uppfattning kan det inte ligga inom KTH:s verksamhetsområde att uppträda som part i ett ärende om bärgningsrätt. Eftersom därmed saklegitimation saknas i ärendet skall Länsstyrelsen inte ta upp KTH:s ansökan till prövning. Att Länsstyrelsen kan utnyttja högskolan som remissinstans påverkar inte bedömningen om saklegitimation.

BESLUT

Länsstyrelsen tar inte upp ansökan till prövning.

Samma dag – den 8 juni 2001 – överlämnade länsstyrelsen efter rättidsprövning stiftelsen Baltic Sea Foundations överklagande till Sjöfartsverket. Vidare överlämnades en begäran från stiftelsen om inhibition av länsstyrelsens beslut.

Den 19 juni 2001 beslutade Sjöfartsverket att lämna stiftelsen Baltic Sea Foundations begäran om inhibition av länsstyrelsens beslut utan bifall. Som skäl angavs bl.a. följande.

Stiftelsen har till stöd för sin talan bifogat ett brev från det danska aktiebolaget J. Lauritzen a/s (nedan kallat aktiebolaget), i vilket fartyget överlåts till stiftelsen under förutsättning att fartyget är aktiebolagets egendom.

Brevet från aktiebolaget visar inte i sig att stiftelsen är ägare till fartyget. Något ytterligare som gör sannolikt att länsstyrelsens bedömning är felaktig, vad avser att fartyget är övergivet, har inte heller framkommit.

Stiftelsens begäran om inhibition skall således lämnas utan bifall.

Den 28 juni 2001 inkom till Sjöfartsverket en skrivelse undertecknad av Bengt Grisell, upprättad på KTH:s brevpapper på sätt som beskrivits ovan. I skrivelsen ifrågasattes länsstyrelsens beslut angående S/S Karla. Till skrivelsen var fogat vad som angavs vara en ”överlåtelsehandling från ägarna till S/S KARLA, J. Lauritzen A/S i Köpenhamn”. Handlingen hade följande lydelse.

Kobenhavn, 25. juni, 2001

Vedr: S/S Karla

Rederiet J. Lauritzen A/S överlåter härmed äganderätten til S/S Karla, förlist den 21/5 1916 på angefärlig position 59 o 3’ 45’’ N og 18 o 57’ 0’’ O, til stiftelsen Baltic Sea Foundation.

Med venlig hilsen J. Lauritzen A/S

Ejgil Kromann

Handlingen var på motsvarande sätt som den föregående ställd till Royal Institute of Technology, Naval Architecture, S-100 44 Stockholm, Sverige.

Stiftelsen Baltic Sea Foundation inkom – genom Advokatfirman Morssing & Nycander AB – den 2 juli 2001 till Sjöfartsverket med ytterligare ett överklagande av länsstyrelsens beslut den 1 november 2000 om ensamrätt till bärgning av vraket efter ångfartyget Karla. I överklagandet framställdes yrkanden om att Sjöfartsverket dels skulle upphäva länsstyrelsens beslut, dels bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte skulle gälla.

Till överklagandet var fogat ett antal bilagor, däribland ett protokoll från ett styrelsemöte i The Baltic Sea Foundation den 29 maj 2001. Närvarande var Bengt Grisell, A.P. och L.R. Av punkten 3 framgick att Bengt Grisell avgick som ledamot och ersattes av L.R. En ändringsanmälan till stiftelseregistret, daterad den 21 maj 2001, var också fogad till överklagandet. Förutom ändringen av styrelsens sammansättning framgick av handlingen att stiftelsens adress var KTH Skeppsteknik, 100 44 Stockholm.

Bengt Grisell skrev den 2 juli 2001 till R.E. Brevet var upprättat på KTH:s brevpapper på sätt som beskrivits ovan. Bengt Grisell anförde bl.a.

Angående min rätt att använda KTHs brevpapper vill jag upplysa Dig om följande; Jag har arbetat här sedan 1964 och Du är inte den första att ta upp denna fråga, SSHM har tidigare gjort det. Likaså har Kalmar läns museum också ifrågasatt min rätt att skriva på KTH papper. Så Du är i gott sällskap.

Tyvärr har det dock inte hindrat mig att fortsättningsvis göra detta som Du kanske kan se av detta brev.

Den 6 juli 2001 fattade Sjöfartsverket ett beslut om inhibition av länsstyrelsens beslut den 1 november 2000 om ensamrätt till bärgning av vraket efter S/S Karla. Som skäl för beslutet angavs bl.a. att klaganden – genom kopian av överlåtelsehandlingen av den 25 juni 2001 utvisande att rederiet J. Lauritzen A/S överlåtit äganderätten till stiftelsen Baltic Sea Foundation – visat att det inte kunde uteslutas att fartyget inte var övergivet.

Den 20 augusti 2001 beslutade Sjöfartsverket att bifalla stiftelsen Baltic Sea Foundations yrkande och upphävde länsstyrelsens beslut om ensamrätt till bärgning avseende vraket efter S/S Karla.

I en skrivelse daterad den 29 juni 2001 och ställd till Rektor, KTH, anförde R.E. följande.

Undertecknad har under det senaste halvåret alltmer förvånats över agerandet från Er Bengt Grisell, vid institutionen för farkostteknik, i ett ärende avseende ensamrätt till bärgning för ett vrak i Stockholmsområdet. Grisells agerande framgår av bifogad sammanställning av skriftväxling i det aktuella ärendet.

Grisells agerande i ärendet reser ett flertal frågor. Ett av frågetecknen som återkommer vid flera tillfällen är vem han egentligen företräder i sin skriftväxling. Baserat på innehållet i en del av Grisells skrivelser så känns det svårt att tro att KTH som statlig institution står bakom Grisells agerande i detta ärende.

Vore därför mycket tacksam för svar på följande frågor:

1) Har de skrivelser (t ex brev 2) i ärendet där Grisell använder KTHs officiella brevpapper diarieförts vid KTH?

2) Står KTH som statlig institution bakom Grisells agerande i detta ärende?

R.E.s skrivelse till KTH besvarades den 17 september 2001 av Anette Nyström vid Rektors kansli. På uppdrag av rektor meddelade hon följande angående KTH:s roll i ärendet rörande Karla.

Till frågan om KTH:s engagemang i ärendet kan blott konstateras att KTH genom återkallande av överklagandet av tillståndsbeslutet inte funnit skäl att gå vidare i saken.

Anmälan m.m.

I en anmälan, som kom in till JO den 7 januari 2002, framförde T.N. och R.E. klagomål mot forskningsingenjören Bengt Grisell, verksam vid dåvarande Institutionen för farkostteknik, Undervattensteknik, Kungliga Tekniska högskolan (KTH) i Stockholm.

Anmälarnas klagomål mot Bengt Grisell rörde dennes agerande i det ovan beskrivna ärendet om ensamrätt till bärgning av vraket efter S/S Karla. De gjorde gällande att Bengt Grisell varit jävig och systematiskt – under flera år – missbrukat sin ställning vid KTH. Som anmälan får förstås gjorde T.N. och R.E. gällande att Bengt Grisells agerande i Karlaärendet sannolikt inte var en engångsföreteelse.

T.N. och R.E. hänvisade till – och gav även in till JO – KTH:s hemsida för Institutionen för farkostteknik, Undervattensteknik, i vilken angavs att

Connected to the department is the Baltic Sea Foundation, which main interest is the legislation work in the Baltic states for protection of historical significant shipwrecks.

One of the more important resources for the sections' work is the research-vessel ALTAIR, purchased from Deutsches Hydrographisches Institut (DHI) in Germany 1987.

T.N. och R.E. anförde att Bengt Grisell själv hade bett om att få fungera som remissinstans vid handläggning av ärenden rörande ensamrätt till bärgning vid Länsstyrelsen i Stockholms län. Han hade därefter – baserat på den kunskap som han erhållit som remissinstans vid handläggningen av Karlaärendet – ”agerat på ett allt annat än objektivt sätt och slutligen på ett helt oförblommerat sätt själv försökt att genom sin stiftelse Baltic Sea Foundation tillskansa sig vraket”. Enligt anmälarna hade Bengt Grisell i samband med detta ”utan att tveka och trots påpekanden använt sig av sin roll som tjänsteman vid KTH för att legitimera sitt agerande”. Anmälarna gjorde gällande att den omständigheten att Bengt Grisell själv var verksam inom det område som direkt berörs av ensamrättsfrågor borde göra honom direkt olämplig som remissinstans.

Anmälarna anförde vidare att det fick anses som troligt att Bengt Grisells sammankoppling av stiftelsen och KTH inte var någon tillfällighet utan ett medvetet sätt att legalisera stiftelsens verksamhet. De gjorde även gällande att Bengt Grisell under Karlaärendets handläggning hade avgått ur stiftelsens styrelse bestående av två personer bara för att i stället välja in sin hustru L.R.-Grisell som ersättare. Anmälarna påpekade att i detta sammanhang har man valt att använda endast efternamnet R. och att det framgick av KTH:s hemsida att också hustrun var verksam vid institutionen i fråga.

Till anmälan var fogad en skrivelse från Bengt Grisell, daterad den 7 juli 1998, ställd till Statens krigsförsäkringsnämnd. I brevhuvudet angavs Altair Shipping Company, Sweden. Enligt skrivelsen önskade Bengt Grisell genom köp överta statens äganderätt till en rad namngivna fartyg.

T.N. och R.E. hemställde att JO också skulle bedöma om bristen på åtgärder från Anders Flodström, rektor vid KTH, innebar att även denne var ”ansvarig för de rådande missförhållandena”.

Till anmälan fogades ett stort antal handlingar av vilka framgick det händelseförlopp som i korthet har beskrivits i bakgrundsavsnittet.

Utredning och förundersökning

Med anledning av klagomålen anmodades rektor för KTH att till JO lämna upplysningar angående vem eller vilka som företrädde (enligt instruktion och arbetsordning m.m.) KTH i remissförfarandet i länsstyrelsens ärende. Vidare skulle av upplysningarna framgå om KTH hade vidtagit några åtgärder med anledning av att anmälarna gjorde gällande brister i KTH:s handläggning av ärendet.

Anders Flodström, rektor för KTH, lämnade följande upplysningar.

Om remissförfarande

Enligt 2 kap. 3 § högskolelagen (1992:1434) leder rektor verksamheten närmast under styrelsen. I 2 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) anges de frågor i vilka styrelsen skall besluta. I samma kap. 3 § stadgas att rektor beslutar i andra frågor om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning eller styrelsen har beslutat något annat. Därmed fattar rektor beslut också om svar på myndighetsremisser. I 2 kap. 13 § högskoleförordningen ges rektor dock rätt att delegera sina uppgifter, om inte annat är särskilt föreskrivet. Rektors delegationer kan vidaredelegeras.

Rektors generella delegation av beslutanderätt ges i KTHs Organisation och Beslutsstruktur (KTHs interna föreskrift 15/99) efter principen att rätten anknyts till uppgiftens/delegationsmottagarens placering i organisationen. Utgångsspunkten för delegationerna är att befattningshavare och organ i KTH skall fatta alla nödvändiga beslut i den operativa verksamheten under administrativt och ekonomiskt ansvar samt inom tillgängliga resurser. Detta innebär att bl.a. institutionsprefekterna fattar beslut avseende respektive ansvarsområde enligt gällande lagar och andra författningar samt inom ramen för vad som anges i högskolegemensamma policies, handlingsprogram, riktlinjer och interna föreskrifter.

I fråga om remisser tillämpas det nyss sagda så att yttranden som begärs av KTH i frågor som ligger inom en institutions ämnes- och verksamhetsmässiga ansvarsområde i normalfallet besvaras av institutionen. Vid tvekan och om remissämnet kan ha en vidare principiell betydelse eller långtgående konsekvenser för KTH skall saken underställas rektor.

I förevarande fall har Länsstyrelsen i Stockholms län i blankremiss (med någon avvikelse) den 25 augusti 2000 begärt yttrande förutom av KTH av fyra andra myndigheter i anledning av en ansökan av förenämnde R.E. om ensamrätt till bärgning av visst vrak.

Remissen var för KTH:s del ställd till Institutionen för farkostteknik, Undervattensteknik. (Länsstyrelsen förklarar det precisa valet av remissmottagare i bil. skrivelse den 27 juni 2001 till samme R.E.) Ärenden av detta slag överlämnas av institutionens prefekt för besvarande till Undervattensteknik, som alltså är en av institutionens underavdelningar. Här besvarades remissen av forskningsingenjören Bengt Grisell.

KTH medger att det senare ledet i delegationsförfarandet besväras av viss otydlighet, men det är KTH:s uppfattning att det ändock inte står i strid med gällande interna föreskrifter.

Åtgärder i anledning av det inträffade

KTH har i anledning av den uppkomna situationen särskilt riktat förtydliganden av delegationsreglerna m.fl. föreskrifter till berörd institution. Allmänt kommer det inträffade att beaktas vid en förestående översyn av KTH:s Organisation och Beslutsordning samt i den fortlöpande utbildningen av ledande befattningshavare vid KTH.

Därefter granskade befattningshavare vid JO Länsstyrelsen i Stockholms läns handlingar i tolv ärenden avseende ensamrätt till bärgning.

Vad som dittills hade förekommit i ärendet gav mig anledning anta att befattningshavare som står under min tillsyn gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Jag beslutade därför den 13 maj 2002 att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt överåklagaren Hans Lindberg vid Riksåklagarens enhet för speciella mål att låta verkställa utredningen.

Under förundersökningen inhämtades och sammanställdes handlingar i ärendet rörande S/S Karla samt skriftväxling i anledning av ärendet m.m.

Förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken hölls med rektorn Anders Flodström, f.d. chefsjuristen Sten Berglund och forskningsingenjören Bengt Grisell, samtliga vid KTH. Vidare hölls förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken med förste länsassessorn Nils Strehlenert, länsassessorn Leif Dufwa och förste byråsekreteraren Birgitta Aronsson, samtliga vid Länsstyrelsen i Stockholms län, samt med chefsjuristen Gunilla Malmlöf (tidigare Blomquist) vid Sjöfartsverket. Jag beslutade den 16 maj 2003 att lägga ned förundersökningen med hänsyn till vad som hade kommit fram under utredningen.

Eftersom vissa frågor alltjämt kvarstod beslutade jag att inom ramen för JO:s granskningsverksamhet fortsätta utredningen i dessa delar. Ärendet remitterades därför till styrelsen för Kungl. Tekniska högskolan för utredning och yttrande i enlighet med vad som anfördes i en bilagd promemoria. I promemorian anfördes bl.a. följande.

/– – –/

Innan tillsynsärendet slutligt avgörs bör yttrande inhämtas från styrelsen för KTH angående vad som förevarit i ärendet. I yttrandet bör särskilt följande frågor belysas.

1. Vilken var/är Enhetens för undervattensteknik ställning i KTH:s organisation, dels i formellt hänseende, dels i praktiken? Vilken var/är enhetens bemanning och uppgifter?
2. Hade/har stiftelsen Baltic Sea Foundation och bolaget Altair Shipping company någon koppling till KTH? (Se t.ex. KTH:s hemsida under Institutioner, Farkost och flyg, Divisions and Research, Underwater Tech.) Har KTH – mot bakgrund av Bengt Grisells anställning vid högskolan – någon synpunkt på hans engagemang i stiftelsen och bolaget?
3. Hur ställer sig KTH till det i anmälan gjorda påståendet om jäv?
4. Vilken är KTH:s inställning till Bengt Grisells behörighet att utfärda remissutlåtanden till länsstyrelsen i ärenden om ensamrätt till bärgning? KTH:s svar angående Bengt Grisells eventuella behörighet bör även omfatta hans överklagande av länsstyrelsens beslut rörande ångfartyget Karla och hans senare talan om att tillståndet skulle återkallas.
5. För det fall Bengt Grisell inte företrätt KTH – hur ser KTH på det förhållandet att Bengt Grisell utåt agerat som om han företrätt KTH genom att bl.a. använda sig av KTH:s brevpapper och adress?
6. Vad har KTH:s rektor och Institutionens för farkostteknik prefekt känt till angående Bengt Grisells agerande vid olika tidpunkter och – för det fall hans förfarande inte ansetts godtagbart – vilka åtgärder har vidtagits från KTH:s sida?
7. Har det från KTH:s sida vidtagits några åtgärder i anledning av vad som kommit fram under JO:s utredning?

Styrelsen för Kungl. Tekniska högskolan beslutade den 24 september 2003 att uppdra åt rektor att med styrelsens fullständiga förtroende fullgöra det av JO begärda och därmed avge ett yttrande som i allt väsentligt överensstämde med det av rektor framlagda förslaget och som beaktade av styrelsen då framförda synpunkter. Med anledning av det som hade framkommit under ärendets behandling uppdrog styrelsen vidare åt rektor att göra en översyn av regler och deras tillämpning i fråga om KTH-anställdas privata engagemang i företag m.m. utanför KTH.

I ett yttrande daterat den 17 november 2003 anförde rektor huvudsakligen följande.

/– – –/

Avdelningen för undervattensteknik

Avdelningen bildades i praktiken 1979 då professor Anders Franzén, Vasas återfinnare, fick en tjänst vid KTH för att vidareutveckla sin marinhistoriska forskning. Bengt Grisell knöts 1983 till den verksamheten, som då ingick i Institutionen för skeppsteknik och numera är inordnad i Institutionen för farkost och flyg. Avdelningens uppgift är forskning och utveckling på undervattensteknikens område. Dess verksamhet innefattar också upptäckt och dokumentering av vrak och andra undervattensföremål i Östersjön. Vidare har bl.a. vissa regeringsuppdrag på senare år inneburit kvalificerade insatser i östra Östersjöns tidigare sovjetiska områden. Avdelningen har f.n. en anställd, Bengt Grisell.

Baltic Sea Foundation och Altair Rederi AB

Baltic Sea Foundation bildades på Anders Franzéns initiativ strax före hans bortgång 1993. Dess huvudsakliga uppgift är att skydda och bevara det fartygskulturella marina arvet, företrädesvis i Östersjön. Stiftelsen och KTH samverkar i angelägenheter av sammanfallande intresse, men den är en ifrån KTH fristående självständig juridisk person med egen förvaltning. Altair Rederi AB är ett likaledes självständigt företag utan bidrag från KTH. Bengt Grisell har i förhållande till KTH balanserat sina engagemang i stiftelsen och bolaget på sådant sätt att KTH inte har funnit anledning anta att de två organisationerna i något avseende otillbörligen gynnats på KTH:s bekostnad. Inte heller eljest har KTH kunnat finna att något som i sammanhanget inneburit oredlighet eller andra överträdelser av gällande bestämmelser.

Förment jäv

Verksamheten vid avdelningen för undervattensteknik har sedan den inrättades av professor Anders Franzén innefattat marinarkeologisk forskning inbegripet att lägga grunden för sådan forskning. Bengt Grisells engagemang i frågor som rör vrak i Östersjön ligger i linje med detta val av forskningsproblem, ett val som enligt 1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434) får göras fritt. Omsorgen om potentiella forskningsobjekt kan måhända ha tagit sig ur strikt regelsynpunkt tveksamma uttryck, men det står för KTH klart att den inte syftar till direkt eller indirekt personlig nytta eller vinning för Grisell utan är avsedd att främja avdelningens måluppnåelse och visa en vilja att bevara en kulturhistorisk tillgång. KTH står också bakom ansträngningarna att för forskningen bevara de undervattensföremål som nu är i fråga. I övrigt kan anmärkas att avdelningen inte förfogar över resurser som för dess del skulle möjliggöra vrakbärgning. Sammantaget innebär det sagda enligt KTH:s mening att jäv inte föreligger.

Remissvar och talan i ärende om vrakbärgning

I denna fråga hänvisar KTH i huvudsak till de av rektor den 25 mars 2002 till JO lämnade upplysningarna. Till detta kan fogas att KTH som kunskaps- och vetenskapscentrum årligen mottar tusentals remisser och begäran om yttranden, som i många fall förutsätter svar av någon enskild befattningshavare med särskild förtrogenhet med remissämnet. Remissvaret blir därmed ofta ett personligt expertyttrande som avges under KTH:s namn. Tilläggas skall vidare att rektor genom sitt återkallande av talan mot länsstyrelsens beslut gav ut-

tryck för att KTH inte fann skäl att gå vidare i denna sak. Vidkommande Grisells försök att åstadkomma ändring i ett beslut om ensamrätt till bärgning är det heller inte tillkommet för att personligen tillskansa sig en bärgningsrätt utan för att värna om möjligheterna till framtida vetenskaplig forskning i intakta objekt på havets botten. Åter igen, formen för dessa ansträngningar är måhända inte invändningsfri, men KTH har inte funnit den möjliga avvikelsen så allvarlig att den skulle föranleda någon disciplinär åtgärd.

Användning av KTH:s brevpapper m.m.

Under hänvisning till det tidigare anförda – dvs. att Grisells agerande har sin grund i den omsorg om de potentiella forskningsobjekt som kan anses ligga i avdelningens forskningsområde och inte i något obehörigt egenintresse – kan det inte med säkerhet sägas att Grisells brukande av KTH:s brevpapper och adress i förekommande fall har varit behäftad med något fel.

Rektor och prefekt

Nyttan av att i detalj utreda vilken kännedom rektor och prefekt haft om de olika turerna i Grisells mellanhavande med det nätverk av vrakintresserade personer som växelvis agerat i detta sammanhang kan inte anses svara mot ett tänkbart sakligt resultat. Dock kan rent översiktligt konstateras att såväl rektor som prefekt löpande orienterats om sakens utveckling dels genom hänvändelser från nämnda nätverk och dels genom Grisells egna redovisningar. I den utsträckning Grisells åtgärder även med beaktande av ändamålet därvid inte befunnits helt invändningsfria har han ålagts att – om hans fortsatta strävanden att slå vakt om vrakbeståndet kan antas kräva yttre kontakter eller myndighetens beslut – ta kontakt med KTH:s jurister.

KTH:s åtgärder med anledning av ärendet

Som framgår av rektors upplysningar den 25 mars 2002 till JO har KTH m.a.a. den uppkomna situationen särskilt riktat förtydliganden av delegationsreglerna m.fl. föreskrifter till berörd institution. I det utkast till KTHs Organisation och Beslutsordning som förväntas komma att antagas under hösten har delegationsreglerna förtydligats i syfte bl.a. att undvika framtida ifrågasättanden av enskilda befattningshavares befogenheter. Kunskap om dessa regler kommer sedan att på lämpligt sätt delges KTH:s anställda.

Bengt Grisell inkom med handlingar med anknytning till ärendet.

Bedömning

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen uppställer sålunda de grundläggande krav som ställs på den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen.

Det är en viktig uppgift för JO att se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten (3 § lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

En ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget

har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal (6 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

Det är mot bakgrund av dessa bestämmelser som jag har företagit min granskning i detta ärende.

Av utredningen har framkommit bl.a. följande.

Avdelningen för undervattensteknik bildades år 1979 då professor Anders Franzén, Vasas återfinnare, fick en tjänst vid KTH för att vidareutveckla sin marinhistoriska forskning. Bengt Grisell knöts år 1983 till den verksamheten, som då ingick i Institutionen för skeppsteknik och numera är inordnad i Institutionen för farkost och flyg. Avdelningens uppgift är forskning och utveckling på undervattensteknikens område. Avdelningens verksamhet innefattar även upptäckt och dokumentering av vrak och andra undervattensföremål i Östersjön. Avdelningen har för närvarande en anställd, forskningsingenjören Bengt Grisell. Han har inte några forskningsuppgifter och inte heller någon undervisningsskyldighet utan har i huvudsak arbetat med uppdragsverksamhet. Enligt Bengt Grisell är även hans hustru L.R. verksam vid avdelningen för undervattensteknik. Hon uppbär dock inte någon lön från KTH. På KTH:s webbplats anges att kontaktpersoner vid avdelningen för undervattensteknik är forskningsingenjören Bengt Grisell eller L.R., MA.

Stiftelsen Baltic Sea Foundation registrerades under 1994 och firmatecknare var Bengt Grisell och A.P. Angiven utdelningsadress var KTH, Skeppsteknik, 104 44 STOCKHOLM. Den 29 maj 2001 avgick Bengt Grisell som styrelseledamot och till ny ledamot utsågs L.R. I ändringsanmälan till stiftelseregistret var addressen oförändrad. På KTH:s webbplats anges att ”connected to the department is the Baltic Sea Foundation, which main interest is the legislation work in the Baltic States for protection of historical significant shipwrecks”. Enligt uppgift från KTH är stiftelsens huvudsakliga uppgift att skydda och bevara det fartygskulturella marina arvet, företrädesvis i Östersjön. Stiftelsen och KTH ”samverkar i angelägenheter av sammanfallande intresse, men den är en från KTH fristående självständig juridisk person med egen förvaltning”.

KTH:s webbplats hänvisar även till forskningsfartyget Altair som ”one of the more important resources for the sections’ work”. Aktieägare i Altair Rederi AB är enligt Bengt Grisell han själv och L.R. Fartyget används för att genomföra uppdrag som tilldelats bolaget av KTH. Altair Rederi AB är enligt KTH ett självständigt företag utan bidrag från KTH.

Enligt vad som har framkommit vid förundersökningen är det Bengt Grisell som själv har tagit initiativet till att fungera som remissinstans åt länsstyrelsen i ärenden av nu aktuellt slag.

Nu redovisade omständigheter skall ses som en bakgrund till vad som har förevarit i ärendet om ensamrätt till bärgning av vraket efter S/S Karla (för tidsangivelser och mer detaljerade uppgifter hänvisas till bakgrundsavsnittet). Sammanfattningsvis och i kronologisk ordning kan ärendets gång beskrivas

enligt följande. Av betydelse i sammanhanget är att samtliga skrivelser betecknade som KTH/Bengt Grisell var undertecknade av Bengt Grisell och utfärdade på brevpapper med KTH:s logotyp.

1. R.E. ansöker hos länsstyrelsen om ensamrätt till bärgning av vraket efter S/S Karla.

2. KTH/Bengt Grisell inkommer med ett remissvar till länsstyrelsen.

3. Länsstyrelsen beslutar att berättiga R.E. att utan intrång av andra bärga vraket. I beslutet anges att KTH har avgivit yttrande i ärendet.

4. KTH/Bengt Grisell överklagar länsstyrelsens beslut.

5. Länsstyrelsen överlämnar efter rättidsprövning ”överklagande från KTH” till Sjöfartsverket.

6. Efter att Sjöfartsverket kontaktat en jurist på rektorsämbetet vid KTH för att kontrollera Bengt Grisells behörighet återkallar KTH genom rektorn Anders Flodström överklagandet.

7. Sjöfartsverket avskriver ärendet från vidare handläggning.

8. KTH/Bengt Grisell anger i en skrivelse till länsstyrelsen att stiftelsen Baltic Sea Foundation inom kort kommer att erhålla äganderätten till S/S Karla och undrar när länsstyrelsen avser att återkalla RE:s tillstånd.

9. KTH/Bengt Grisell begär att länsstyrelsen skall återkalla tillståndet då det fanns en juridisk ägare till vraket. Till skrivelsen fogades en handling från det danska rederiet J. Lauritzen A/S i vilken angavs att rederiet överlät äganderätten till vraket ”under förutsättning att fartyget är rederiet J. Lauritzens egendom”.

10. Stiftelsen Baltic Sea Foundation överklagar genom L.R. länsstyrelsens beslut om ensamrätt. Stiftelsen begär, med hänvisning till handlingen från det danska rederiet, att tillståndet till bärgning skall återkallas då stiftelsen är ägare till vraket.

11. Länsstyrelsen avvisar KTH:s/Bengt Grisells begäran om återkallelse på den grunden att KTH saknar saklegitimation i ärendet.

12. Stiftelsen Baltic Sea Foundation begär inhibition av länsstyrelsens beslut under punkten 3.

13. Sjöfartsverket lämnar stiftelsens begäran om inhibition utan bifall, bl.a. med hänvisning till att brevet från J. Lauritzen inte i sig visar att stiftelsen är ägare till fartyget.

14. KTH/Bengt Grisell inkommer till Sjöfartsverket med en ny överlåtelsehandling från J. Lauritzen A/S. Handlingen är identisk med den föregående, förutom datum samt att förbehållet om eventuell äganderätt hade tagits bort.

15. Stiftelsen Baltic Sea Foundation inkommer med ytterligare ett överklagande av länsstyrelsens beslut till Sjöfartsverket. Överklagandet innehöll även ett yrkande om inhibition.

16. Sjöfartsverket fattar ett beslut om inhibition av länsstyrelsens beslut och anger med hänvisning till överlåtelsehandling nummer två att det inte kunde uteslutas att fartyget inte var övergivet.

17. Sjöfartsverket beslutar att bifalla stiftelsens yrkande och upphäver länsstyrelsens beslut om ensamrätt till bärgning avseende vraket efter S/S Karla.

Det är självfallet av största vikt att en tjänsteman vid en statlig förvaltningsmyndighet noga skiljer på vad som görs i tjänsten och vad han gör som privatperson. Bengt Grisells agerande i det aktuella ärendet har väckt frågor om jäv, behörighet m.m.

Omständigheter som typiskt sett undergräver förmågan att vara saklig och opartisk medför inom den offentliga förvaltningen obehörighet för en handläggare eller beslutsfattare att befatta sig med den sak det gäller. Regler om jäv i den offentliga förvaltningen finns i förvaltningslagen (1986:223) för den statliga verksamheten och i kommunallagen (1991:900) för den kommunala verksamheten. Reglerna om jäv är ett uttryck för den grundlagsfästa objektivitetsprincip som jag har redogjort för ovan, och som innebär att myndigheterna skall iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen (1 kap. 9 § regeringsformen). Bestämmelserna om jäv syftar till att undvika att myndighetsföreträdares objektivitet kan ifrågasättas. När den som skall handlägga att ärende ställs inför en intressekonflikt som utgör jäv får han eller hon inte delta i handläggningen eller avgörandet av ärendet. Jävsreglerna är en viktig del i det preventiva rättsskyddet och betydelsefulla för allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Förvaltningslagens bestämmelser om jäv finns i 11 och 12 §§. I 11 § första stycket har under punkterna 1–4 angetts vissa preciserade situationer när den som skall handlägga ett ärende är jävig. I punkten 5 finns en allmänt avfattad bestämmelse, vilken avser vissa speciella situationer som inte täcks av övriga jävsgrunder (s.k. delikatessjäv). Den som har att handlägga ett ärende är enligt denna punkt jävig, om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Enligt 11 § andra stycket bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Den typ av ärenden som åsyftas med undantagsbestämmelsen är sådana som inte kräver några överväganden av den art att fråga om partiskhet eller opartiskhet kan uppkomma.

I ärendet om ensamrätt till bärgning av vraket efter S/S Karla inhämtade Länsstyrelsen i Stockholms län yttranden från bl.a. Kungl. Tekniska högskolan (KTH). Ett sådant remissförfarande är en sådan hjälp myndigheterna emellan som anges i 6 § förvaltningslagen. Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Av bestämmelsen följer att myndigheter är skyldiga att svara på remisser från andra myndigheter som de kan besvara inom ramen för sin verksamhet i övrigt.

Genom remissförfarandet inhämtar myndigheten relevanta uppgifter och omdömen till ledning för sitt beslutsfattande.

Genom länsstyrelsens remiss uppkom ett ärende hos KTH som någon befattningshavare vid myndigheten hade att handlägga. Alldeles oavsett om det remissvar som KTH/Bengt Grisell kom att avlämna var ett yttrande av myndigheten eller ett ”personligt expertyttrande som avges under KTH:s namn” var jävsreglerna tillämpliga på handläggningen hos KTH. Bengt Grisell var den tjänsteman vid KTH som faktiskt kom att handlägga remissärendet.

Vid tidpunkten för remissvaret – det inkom till länsstyrelsen den 3 oktober 2000 – var Bengt Grisell styrelseledamot i stiftelsen Baltic Sea Foundation. Stiftelsen har enligt sina stadgar till ändamål att främja vetenskaplig forskning avseende Östersjöstaternas maritima historia. Stiftelsen skall inom ramen för detta ändamål bl.a. bedriva maritim forskning i syfte att möjliggöra identifiering och dokumentation av historiska minnesmärken på Östersjöns botten.

Bengt Grisells engagemang i stiftelsen behövde inte i sig ha inneburit att hans befattning med remissärendet var ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i ärendet. Så som ärendet rörande S/S Karla kom att utvecklas står det dock klart att Bengt Grisells intresse i saken gjorde honom olämplig att handlägga ärendet vid KTH.

Genom länsstyrelsens remiss fick Bengt Grisell kännedom om att R.E. önskade erhålla ensamrätt till bärgning av vraket efter S/S Karla. I remissvaret till länsstyrelsen gjorde KTH/Bengt Grisell gällande att det fanns en trolig ägare till vraket. Efter det att länsstyrelsen beslutat att ge R.E. ensamrätt vidtog Bengt Grisell efterforskningsåtgärder som kom att leda till att det danska rederiet J. Lauritzen A/S, även om rederiet synes ha varit något osäkert på sin äganderätt till vraket, ändå slutligen kom att överlåta äganderätten till stiftelsen Baltic Sea Foundation. Då det därigenom inte kunde uteslutas att fartyget inte var övergivet upphävde Sjöfartsverket länsstyrelsens beslut om ensamrätt till bärgning avseende vraket efter S/S Karla. R.E. förlorade därmed ensamrätten att bärga vraket.

I utredningen har framkomit att Bengt Grisell värnar om det maritima arvet och anser sig vara expert i de frågorna. Han synes även vara av uppfattningen att personer som önskar erhålla ensamrätt till bärgning av vrak enligt den i ärendet tillämpliga lagen ägnar sig åt vrakplundring. Han har vidare – liksom KTH:s ledning – framfört att han inte har något ekonomiskt intresse i saken. KTH har i sitt andra yttrande till JO i jävsfrågan uttalat att ”omsorgen om potentiella forskningsobjekt kan måhända ha tagit sig ur strikt regelsynpunkt tveksamma uttryck, men det står för KTH klart att den inte syftar till direkt eller indirekt personlig nytta eller vinning för Grisell utan är avsedd att främja avdelningens måluppnåelse och visa en vilja att bevara en kulturhistorisk tillgång”. Enligt KTH:s mening förelåg inte jäv.

Jag delar inte den uppfattningen. Enligt min mening torde det stå klart att 11 § 5 förvaltningslagen var tillämplig på Bengt Grisells handläggning av remissärendet. Enligt bestämmelsen är som framgått den som skall handlägga ett ärende jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. För att bestämmelsen skall bli tillämplig fordras inte någon personlig nytta eller ekonomisk

vinning för att jäv skall uppkomma. Med facit i hand går det inte att göra någon annan bedömning än att Bengt Grisell befann sig i en sådan intressekonflikt att han inte kunde – eller ville – handlägga remissärendet hos KTH på ett sakligt och framför allt opartiskt sätt.

Jag vill i sammanhanget påpeka att behovet av garantier för att förvaltningens handlande präglas av objektivitet och opartiskhet gör sig särskilt starkt gällande i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Länsstyrelsens beslut i ärenden om ensamrätt till bärgning utgör myndighetsutövning mot enskild. KTH:s/Bengt Grisells avgivande av remissvar till länsstyrelsen i ett sådant ärende har utgjort ett led i länsstyrelsens myndighetsutövning.

Fel och försummelser vid myndighetsutövning kan enligt bestämmelserna i 20 kap. 1 § brottsbalken medföra straffrättsligt ansvar för tjänstefel. Straffansvaret omfattar inte bara åtgärder som i sig utgör myndighetsutövning, t.ex. visst beslutsfattande, utan även såväl förberedande som efterföljande åtgärder. Åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen, men också annat handlande som står i nära och funktionellt samband med myndighetsutövningen, faller inom det straffbara området (prop. 1988/89 s. 23). Som exempel kan nämnas att ett beslut får ett felaktigt innehåll genom någon försummelse vid handläggningen eller på grund av att ett yttrande är felaktigt eller annan utredning är vilseledande.

Det var bl.a. mot den bakgrunden som jag fattade mitt beslut om att inleda förundersökning i ärendet. Den omständigheten att jag senare beslutade att lägga ned förundersökningen innebär inte att Bengt Grisells agerande i remissärendet har varit fritt från invändningar. Som framgått ovan har han varit uppenbart jävig och fick därmed i enlighet med 12 § förvaltningslagen inte handlägga remissärendet. Det torde stå klart att syftet med länsstyrelsens remissförfarande i ärendet rörande S/S Karla inte var att biträda Bengt Grisell i hans – om än möjligen vällovliga – kamp för bevarande av intakta vrak i Östersjön.

Bengt Grisell förtjänar allvarlig kritik för att han handlade länsstyrelsens remiss i ärendet rörande S/S Karla.

En ytterligare fråga att ta ställning till vad gäller KTH:s/Bengt Grisells remissvar till länsstyrelsen är huruvida Bengt Grisell över huvud taget ens haft behörighet att utfärda remissutlåtanden till länsstyrelsen i ärenden om ensamrätt till bärgning.

Som tidigare har framkommit var det av Bengt Grisell utfärdade remissvaret utskrivet på KTH:s brevpapper. Yttrandet avslutades med ”Vänliga hälsningar Bengt Grisell”.

Av förhören med befattningshavarna vid länsstyrelsen har framgått att deras uppfattning var att styrelsen använt sig av KTH som remissinstans och inte av Bengt Grisell personligen. Länsstyrelsen har inte som rutin att begära in behörighetshandlingar i sitt remissförfarande, utan förutsätter att den som svarar på myndighetens vägnar eller på dess brevpapper också har behörighet att företräda myndigheten.

KTH:s uppfattning i saken kan framställas som något undanglidande. Av KTH:s första yttrande framgår att det är rektor som beslutar om svar på myn-

dighetsremisser. Rektor har rätt att delegera denna uppgift och rektors delegationer kan också vidaredelegeras. Delegationsreglerna innebär att institutionsprefekterna fattar beslut inom respektive ansvarsområde, vilket i fråga om remisser innebär att yttranden som begärs av KTH i frågor som ligger inom en institutions ämnes- och verksamhetsmässiga ansvarsområde i normalfallet besvaras av institutionen. Vid tvekan och om remissämnet kan ha en vidare principiell betydelse eller långtgående konsekvenser för KTH skall saken underställas rektor. KTH angav vidare.

Remissen var för KTH:s del ställd till Institutionen för farkostteknik, Undervattensteknik. /…/ Ärenden av detta slag överlämnas till institutionens prefekt för besvarande till Undervattensteknik, som alltså är en av institutionens underavdelningar. Här besvaras remissen av forskningsingenjören Bengt Grisell. KTH medger att det senare ledet i delegationsförfarandet besväras av en viss otydlighet, men det är KTH:s uppfattning att det ändock inte står i strid med gällande interna föreskrifter.

KTH:s rektor Anders Flodström uppgav i förhöret med honom att det förekommer att företag och myndigheter skickar ”förfrågningar” direkt till institutioner vid KTH. Han visste inte om Bengt Grisell fick sin förfrågan via institutionen eller direkt som ”person vid KTH”. Om en förfrågan kommer till institutionen avgör prefekten om remissen har en större principiell betydelse. Om prefekten anser att så är fallet skall rektors uppfattning inhämtas. Institutionens yttranden undertecknas i så fall regelmässigt av prefekten. Bengt Grisells remissvar är endast undertecknat av honom och är att se som ”ett expertsvar från en KTH-anställd men inte något mer”. Rektorn ansåg inte att den omständigheten att Bengt Grisell för sina expertutlåtanden använde sig av KTH:s brevpapper gav anledning för länsstyrelsen att dra slutsatsen att Bengt Grisell företrädde KTH. Rektorn fick kännedom om att länsstyrelsen använde KTH som remissinstans först i samband med JO-anmälan.

I sitt andra yttrande till JO angav KTH att KTH årligen mottar tusentals remisser och begäran om yttranden som i många fall förutsätter svar av någon enskild befattningshavare med särskild förtrogenhet med remissämnet. ”Remissvaret blir därmed ofta ett personligt expertyttrande som avges under KTH:s namn.”

Bengt Grisell anförde i förhöret med honom att det var han som var remissinstans i egenskap av expert och tjänsteman på KTH. Inga andra personer på KTH var inblandade i utformningen av de yttranden som han skrev till länsstyrelsen i ärenden om ensamrätt till bärgning.

De flesta remisser går till myndigheter. Det är emellertid inte något som hindrar att remisser överlämnas till andra organ, enskilda sammanslutningar eller personer. Det är den remitterande myndigheten som har att avgöra om det finns behov av ett remissförfarande och i så fall till vem remissen skall skickas.

Länsstyrelsen har varit av uppfattningen att styrelsen har använt sig av KTH som remissinstans i ärendet rörande S/S Karla. Det kan möjligen invändas – på sätt som KTH även har gjort – att detta motsägs av att remissen var ställd till KTH, Institutionen för farkostteknik, Undervattensteknik, och inte till KTH ”centralt”. Jag anser också att den formlösa utformningen av yttran-

det möjligen borde ha medfört vissa betänkligheter angående remissvarets status. Länstyrelsens handläggning faller dock utanför ramen för min tillsyn i detta ärende.

KTH:s rektor har som framgått ovan gjort gällande att han inte har känt till att länsstyrelsen använt sig av KTH/Bengt Grisell som remissinstans i ärenden rörande ensamrätt till bärgning. Jag har inte någon anledning att ifrågasätta den uppgiften.

Däremot borde Bengt Grisell ha insett att han saknade behörighet att yttra sig på KTH:s vägnar. Hans uppfattning var dock att det var honom som remissen riktades till i egenskap av den ende som behärskade dessa frågor på KTH. Bengt Grisell borde i så fall ha stämt av den saken med sin närmaste chef som enligt uppgift är prefekten för Institutionen för farkostteknik (numera Institutionen för farkost och flyg). Prefekten har enligt KTH:s delegationsbestämmelser rätt att avgöra om en remiss skall besvaras av institutionen eller har sådan principiell betydelse att den skall underställas rektor. För det fall prefekten inte hade funnit det uteslutet att länsstyrelsen endast var intresserad av Bengt Grisells personliga uppfattning i frågor om ensamrätt till bärgning hade han haft möjlighet att kontrollera den saken med länsstyrelsen.

Bengt Grisell borde följaktligen inte heller av nu angivna skäl på egen hand ha besvarat länsstyrelsens remiss.

KTH:s inställning till Bengt Grisells besvarande av länsstyrelsens remisser synes vara att Bengt Grisell inte kan anses ha gjort något fel och att hans förfarande inte står i strid med KTH:s interna föreskrifter. KTH har dock i sina remissvar anfört att delegationsreglerna kommer att förtydligas i syfte bl.a. att undvika ”framtida ifrågasättanden av enskilda befattningshavares befogenheter”. Av vad som framkommit i detta ärende finner jag den åtgärden vara välbehövlig.

Jag går nu över till att behandla Bengt Grisells fortsatta agerande i ärendet rörande ensamrätt till bärgning av vraket efter S/S Karla. Jag avser då hans överklagande av länsstyrelsens beslut och hans senare talan om att tillståndet skulle återkallas.

Utredningen i ärendet har utvisat att KTH inte har haft talerätt i ärendet rörande ensamrätt till bärgning av vraket efter S/S Karla. Detta talar för att Bengt Grisell inte kan ha vidtagit dessa åtgärder på myndighetens vägnar, och hans skrivelser – återigen på KTH:s brevpapper – kan därmed inte anses ha tillkommit i tjänsten, låt vara att överklagandet återkallades av KTH.

JO:s tillsyn över offentliga tjänstemän omfattar endast verksamhet som är direkt förenad med tjänsten. Bengt Grisells agerande i denna del står därför inte under tillsyn av JO. Jag kan emellertid inte undgå att konstatera att de åtgärder som Bengt Grisell har vidtagit – i ljuset av vad som tidigare förevarit – ytterligare belyser hans oförmåga och/eller ovilja att göra åtskillnad på vad han företar sig i sin egenskap av 1) tjänsteman vid KTH, som 2) företrädare för stiftelsen Baltic Sea Foundation samt 3) som privatperson.

Min tillsynskompetens omfattar däremot KTH:s ledning och dess förhållningssätt till de olika åtgärder som Bengt Grisell har funnit skäl att vidta.

Av utredningen har framkommit att Länsstyrelsen i Stockholms län sedan år 1998 använt sig av KTH som remissinstans i ärenden rörande ensamrätt till

bärgning. I dessa ärenden har ”KTH:s remissvar” uteslutande utfärdats av Bengt Grisell.

Bengt Grisell har fram till slutet av maj 2001 varit styrelseledamot i stiftelsen Baltic Sea Foundation. Han ersattes då av sin hustru L.R. Stiftelsen anger KTH:s adress som sin både till stiftelseregistret och på sitt brevpapper. Bengt Grisell och L.R. äger tillsammans bolaget Altair Shipping Company. KTH:s webbplats innehåller alltjämt vid tidpunkten för JO:s beslut uppgifter om stiftelsen och om forskningsfartyget Altair på ett sätt som klart antyder en relation till KTH. Webbplatsen anger den av KTH icke anställda L.R. som kontaktperson vid avdelningen för undervattensteknik vid sidan av Bengt Grisell.

I ärendet om ensamrätt till bärgning av vraket efter S/S Karla har Bengt Grisell på KTH:s brevpapper bl.a. överklagat länsstyrelsens beslut samt fört talan om att tillståndet skulle återkallas. Bengt Grisell har genom den information som han erhållit från länsstyrelsen genom att KTH utgjort remissinstans letat upp en möjlig ägare till vraket och förmått denne att överlåta äganderätten till stiftelsen Baltic Sea Foundation. Sjöfartsverket biföll därigenom stiftelsens överklagande och R.E. förlorade ensamrätten att bärga vraket.

Som svar på JO:s fråga rörande vad KTH:s rektor och Institutionens för farkostteknik prefekt känt till angående Bengt Grisells agerande vid olika tidpunkter anförde KTH i sitt andra remissvar följande.

Nyttan av att i detalj utreda vilken kännedom rektor och prefekt haft om de olika turerna i Grisells mellanhavande med det nätverk av vrakintresserade personer som växelvis agerat i detta sammanhang kan inte anses svara mot ett tänkbart sakligt resultat. Dock kan rent översiktligt konstateras att såväl rektor som prefekt löpande orienterats om sakens utveckling dels genom hänvändelser från nämnda nätverk och dels genom Grisells egna redovisningar.

KTH har i sina yttranden till JO underlåtit att uttala någon egentlig uppfattning rörande det förhållandet att Bengt Grisell på KTH:s brevpapper överklagat länsstyrelsens beslut och senare även fört talan om att tillståndet skulle återkallas. KTH har nöjt sig med att hänvisa till att Bengt Grisells försök att åstadkomma ändring av beslutet var för att ”värna om möjligheterna till framtida forskning i intakta objekt på havets botten”.

På min fråga hur KTH ser på att Bengt Grisell utåt agerat som om han företrätt KTH genom att bl.a. använda sig av KTH:s brevpapper och adress har KTH i sitt andra remissvar framfört följande.

Under hänvisning till det tidigare anförda – dvs. att Grisells agerande har sin grund i den omsorg om de potentiella forskningsobjekt som kan anses ligga i avdelningens forskningsområde och inte i något obehörigt egenintresse – kan det inte med säkerhet sägas att Grisells brukande av KTH:s brevpapper och adress i förekommande fall varit behäftad med något fel.

Vad gäller Bengt Grisells engagemang i stiftelsen och i bolaget konstaterar KTH att dessa rättsobjekt är fristående från KTH och att Bengt Grisell i förhållande till KTH har balanserat sina engagemang i stiftelsen och bolaget på ett sådant sätt att ”KTH inte har funnit anledning anta att de två organisationerna i något avseende otillbörligen gynnats på KTH:s bekostnad”.

Jag finner dessa uttalanden från KTH:s rektor närmast häpnadsväckande. Jag noterar dock att styrelsen för KTH, enligt protokollsutdraget från det sammanträde vid vilket JO:s remiss behandlades, förutom att uppdra åt rektor att svara på JO:s remiss även fann skäl att uppdra åt rektor att göra en översyn av regler och deras rättstillämpning i fråga om KTH-anställdas privata engagemang i företag m.m. utanför KTH.

Som framgått har jag i beslutet valt att i endast ringa omfattning hänvisa till de förhör som har hållits med bl.a. rektor, den f.d. chefsjuristen vid KTH och Bengt Grisell. Sammanfattningsvis kan dock konstateras att förhören ger vid handen att KTH:s ledning har haft en mycket begränsad insyn i – och kontroll över – vilka åtgärder som Bengt Grisell, som den ende anställde vid avdelningen för undervattensteknik, har vidtagit över tiden i olika sammanhang och om den verksamhet som bedrivits vid avdelningen är i alla delar förenlig med KTH:s ställning som statlig högskola med uppgifter inom utbildningens och forskningens område.

För det fall någon slutsats kan dras av de ovan redovisade uttalandena av KTH är denna att KTH:s rektor inte synes ha några egentliga invändningar mot Bengt Grisells agerande. Jag erinrar mig i sammanhanget även det svar från rektors kansli som skickades till R.E. som svar på hans fråga om KTH som statlig institution stod bakom Bengt Grisells agerande: ”Till frågan om KTH:s engagemang i ärendet kan blott konstateras att KTH genom återkallande av överklagandet av tillståndsbeslutet inte funnit skäl att gå vidare i saken.”

För egen del vill jag framhålla det självklara, nämligen att även personer utanför KTH, däribland handläggare och beslutsfattare vid andra myndigheter, har ett berättigat intresse av att kunna ta ställning till för vems räkning Bengt Grisell vidtar olika åtgärder. Tjänstemän vid statliga och kommunala myndigheter har att efterleva den tidigare angivna objektivitetsregeln i regeringsformen liksom andra rättsregler. Bengt Grisells omsorg om potentiella forskningsobjekt i Östersjön saknar i det avseendet all betydelse.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att Bengt Grisells agerande i så hög grad måste sättas i fråga att det framstår som anmärkningsvärt att KTH:s ledning inte har vidtagit åtgärder för att bringa reda i saken.

Det kan i sammanhanget nämnas att jag denna dag har fattat beslut i ytterligare två ärenden i vilka anmälningar riktats mot Bengt Grisell och KTH (dnr 461-2003 och 4817-2003). Av handlingarna i det först nämnda ärendet framgår bl.a. att Bengt Grisell/KTH utgjort remissinstans i ett ärende rörande ensamrätt till bärgning vid Länsstyrelsen i Hallands län.

Med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet.

Jag finner skäl att för kännedom översända kopia av detta beslut till – förutom Sjöfartsverket och Länsstyrelsen i Stockholms län – Riksrevisionen och Länsstyrelsen i Hallands län.

Fråga om ett sexårigt, ej skolpliktigt, barn kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av vårdnadshavarna

(Dnr 3117-2002)

Anmälan

I en anmälan till JO hemställde B.S., som ombud för N.S., att JO skulle undersöka om rektor för Karlbergsskolan i Karlskoga kommun hade handlat i enlighet med gällande lagstiftning när hon på moderns, M.N:s, begäran hade skrivit in V., född 1996, i skolan utan att inhämta faderns, N.S:s, tillstånd samt om rektor hade handlat rätt när hon vägrade skriva ut V. då hon fick kännedom om att barnet redan var inskrivet i en annan skola och att fadern motsatte sig inskrivningen. B.S. hemställde även att JO skulle granska om kommunchefen och förvaltningschefen i Karlskoga kommun hade handlat i enlighet med gällande lagstiftning när de informerade rektorn om att hon skulle låta V. gå kvar i skolan trots att de hade kännedom om ovannämnda omständigheter.

Utredning

Skolverket anmodades att, efter hörande av vederbörande nämnd, inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO. I sitt yttrande anförde Skolverket bl.a. följande.

Mottagande i grundskolan

Av anmälarens skrivelser framgår bl.a. följande. NS och MN har gemensam vårdnad om barnet V., född i maj månad 1996. V. skrevs av modern i juni månad 2002 ut ur den skola i Stockholms stad där V. sedan tidigare var inskriven (jfr 3 kap. 8 § skollagen samt 6 kap. 1 § andra stycket grundskoleförordningen, Skolverkets anm.). Anmälaren har begärt att rektor i Karlskoga kommun skall skriva ut eleven ur kommunens grundskola samt anmoda modern att V. måtte fullgöra sin skolplikt i den skola i Stockholm där denna redan är inskriven.

Av kommunens skrivelser i ärendet framgår bl.a. följande. Den 12 augusti 2002 skrevs V. in i grundskolan i Karlskoga kommun. Skolan hade då kontrollerat att V. sedan den 6 augusti 2002 var folkbokförd i Karlskoga kommun. I samband med att modern ansökte om att V. skulle skrivas in i grundskolan framkom att även fadern var vårdnadshavare samt att denne motsatte sig såväl att V. folkbokförts i Karlskoga kommun som att V. skulle tas emot i grundskolan i Karlskoga kommun. Då V. enligt kommunen var skolpliktig samt folkbokförd i kommunen förelåg en skyldighet att tillhandahålla plats i kommunens grundskola.

Skolverket konstaterar att V. är född i maj månad 1996. Hon var och är således inte skolpliktig. I 3 kap. 8 § skollagen anges att om ett barns vårdnadshavare begär det, skall barnet redan höstterminen det kalenderår det fyller sex år jämställas med skolpliktiga barn i fråga om rätten att börja skolan.

Om barnet har två vårdnadshavare förutsätter det att en sådan begäran görs av båda vårdnadshavarna då beslut om ett barns skolgång som regel inte kan fattas enbart av den ene av två vårdnadshavare (jfr prop. 1975/76:170 s. 178 samt JO:s beslut den 15 februari 2001, dnr 3148-2000).

En kommun kan således som regel inte ta emot ett icke skolpliktigt barn i sin grundskola om inte båda vårdnadshavarna begär det.

Om det i stället rört sig om en skolpliktig elev hade Karlskoga kommuns agerande varit helt korrekt. Då hade kommunen – trots att det skett mot den ene vårdnadshavarens vilja – varit skyldig att med stöd av 4 kap. 5 § skollagen sörja för att V. fått utbildning i kommunens grundskola.

Frågan kompliceras något av att V. redan var inskriven i grundskolan i Stockholms stad och att det av handlingarna i ärendet inte framgår annat än att vårdnadshavarna var överens om att V. skulle börja grundskolan inför höstterminsstarten 2002.

Skolverket konstaterar att V. var (och eventuellt alltjämt är) inskriven i grundskolan i Stockholms stad. Skolverket går inte närmare in på frågan huruvida staden med hänsyn till den ändrade folkbokföringen är skyldig att erbjuda V. utbildning i dess grundskola. Trots att båda vårdnadshavarna ansökte och fick V. inskriven i grundskolan i Stockholms stad har V. genom moderns agerande inte påbörjat den utbildningen. Eftersom V. inte är skolpliktig och skolgång i grundskolan således är frivillig kan varken Stockholms stad eller Karlskoga kommun vidta några åtgärder (t.ex. vitesföreläggande) för att V. skall gå i grundskolan i Stockholm eller någon annanstans. Även om vårdnadshavarna en gång var överens om att V. skulle börja grundskolan trots att hon inte var skolpliktig så kan man alltså sedan inte framtvinga att den skolgången verkligen kommer till stånd om inte båda vårdnadshavarna samverkar till detta.

Vid prövningen av modern/vårdnadshavarens ansökan om att V. skulle tas emot i grundskolan i Karlskoga kommun kunde kommunen konstatera att fadern/vårdnadshavaren motsatte sig detta. Kommunen borde rimligen också konstaterat att V. inte var skolpliktig. Det förhållande att båda vårdnadshavarna i och för sig var överens om att V. skulle påbörja sin grundskoleutbildning trots att denna inte var skolpliktig, kan ändå inte ligga till grund för att V. skulle tas emot som elev i Karlbergsskolan i Karlskoga kommun då fadern motsatte sig valet av skola.

Kommunchefens respektive förvaltningschefens roll i ärendet

Vad avser synpunkterna på kommunchefens och förvaltningschefens agerande så visar inte utredningen exakt vilka kontakter dessa haft med rektor i ärendet. Det har inte gjorts gällande annat än att de ”informerat”, dvs. lämnat råd till, rektor. Såväl kommunchefen som förvaltningschefen saknar delegation att besluta i frågor som rör mottagande av elever i grundskolan och ingen av dem har heller såvitt framgår av handlingarna i ärendet deltagit i något beslut som rör V:s skolgång. Som Skolverket uppfattar det har det således inte framkommit något som visar att kommunchefen eller förvaltningschefen begått några formella felaktigheter. När det gäller det materiella innehållet av dessa råd har Skolverket i föregående avsnitt uttryckt sin inställning.

Behörighet att fatta beslut å nämndens vägnar

Av insänd delegationsordning framgår bl.a. följande. Rektor i grundskolan har delegation att medge sexåringar att börja skolan (3 kap. 8 § skollagen). Vidare har rektor delegation att besluta om elevs placering vid viss skola (4 kap. 6 § skollagen).

Däremot framgår inte att rektor har delegation att besluta om att skriva in barn i grundskolan (6 kap. 1 § grundskoleförordningen).

Skolverkets roll i ärendet

I rektors skrivelse till anmälaren den 20 augusti 2002 anförs bl.a. att V. är skolpliktig samt folkbokförd i Karlskoga kommun och att kommunen därför

är skyldig att tillhandahålla plats i grundskolan. Vidare uppger rektor följande: ”Denna uppfattning (att V. med hänvisning till sin folkbokföring och skolplikt skall gå i skolan i Karlskoga kommun, Skolverkets anm.) delas av Skolverkets juridiska expertis.”

I tjänsteanteckning upprättad den 15 augusti 2002 av förvaltningschefen Ralf Dahl anges följande. ”Kontaktar en av Skolverkets jurister i ärendet. Berättar om skattemyndighetens beslut om folkbokföring av V, och rådfrågar hur Karlskoga skall ställa sig till skolgång hos oss så som modern vill, men mot faderns vilja. Juristen skall kontakta JO med anledning av ett uttalande i ett liknande ärende, som behöver tolkas och sedan återkomma.” Senare samma dag antecknas: ”Skolverkets jurist ringer och har samrått med Skolverkets chefsjurist. Huvudprincipen är att eleven skall erbjudas skolgång i den kommun där eleven bor och är folkbokförd, i detta fallet Karlskoga.”

Skolverkets jurist Eva Ulveson uppger att hon den 15 augusti 2002 var i telefonkontakt med företrädare för Karlskoga kommun. Hon uppger, som hon nu drar sig till minnes, att hon förutsatte att kommunens frågor rörde ett skolpliktigt barn och hon redogjorde för lagstiftningens innehåll utifrån detta förhållande. Om hon förstått att det rört sig om ett icke skolpliktigt barn hade hon reagerat på detta eftersom det är andra föreskrifter som gäller då.

Avslutande kommentarer

Det aktuella ärendet visar på omständigheter som skulle kunna leda till att ett barn som redan deltagit ett år i förskoleklassen måste tillbringa ytterligare ett år i förskoleklassen eller alternativt återgå till förskolan endast av det skälet att vårdnadshavarna inte kan enas om val av skola. Sådana konsekvenser av regelverket är enligt Skolverket otillfredsställande ur ett barnperspektiv.

Skolverket noterar att det under de senaste åren handlagts ett flertal ärenden hos såväl Skolverket som JO och som rört konsekvenserna av vårdnadshavares oenighet om barns skolgång eller deltagande i barnomsorgsverksamhet. I ett sådant ärende som rörde val av förskola fann JO skäl att överlämna en kopia av sitt beslut till Regeringskansliet med anledning av att regeringen aviserat tillsättningen av en kommitté med uppgift att bl.a. se över 1998 års vårdnadsreform (JO:s beslut den 24 januari 2002, dnr 3285-2000).

Skolverket noterar att en kommitté om vårdnad, boende och umgänge nu tillkallats (Ju 2002:09). Direktiven anger emellertid inte något om att kommittén särskilt skall utreda frågan om beslut som rör barns skolgång eller deltagande i barnomsorgsverksamhet vid gemensam vårdnad (dir. 2002:89). Oavsett vilka bedömningar JO gör med anledning av den nu aktuella anmälan finner Skolverket att frågor som rör skolgång och barnomsorg vid gemensam vårdnad lämpligen borde utredas av nämnda kommitté. Skolverket finner därför skäl att till kommittén överlämna en kopia av sitt yttrande.

Barn- och utbildningsnämnden i Karlskoga kommun samt B.S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 11 november 2004 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken. Närmare regler om vårdnadens utövande finns i 6 kap. 11–13 §§ föräldrabalken. Barnets vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om barnet har två vårdnadshavare skall de enligt 6 kap. 13 § föräldrabalken tillsammans utöva bestämmanderätten. Det krävs alltså normalt gemensamma

beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ena vårdnadshavaren ensam när den andra till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden och beslutet inte kan skjutas upp utan olägenhet. Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid får dock inte fattas av den ena vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

Bestämmelsen i 6 kap. 13 § föräldrabalken skall inte tolkas så att båda föräldrarna, även om ingen är direkt förhindrad, skall behöva delta i alla vardagliga avgöranden. Om föräldrarna inte sammanbor måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig fatta de flesta beslut som rör den dagliga omsorgen. I förarbetena till lagstiftningen uttalades att till den dagliga omsorgen hör frågor om bl.a. barnets mat, kläder, sovtider och hur barnet skall tillbringa sin fritid. Däremot undantogs beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. frågor som rör barnets skolgång och bosättning (prop. 1975/76:170 s. 178).

Någon förändring såvitt avser kravet på gemensamma beslut i frågor som rör barnets skolgång och bosättning har inte skett. Enligt gällande rätt krävs alltså att vårdnadshavarna är överens om inskrivning i viss skola respektive byte av skola. Detta skall ses mot bakgrund av vad som i skollagen (1985:1100) föreskrivs om att alla barn som är bosatta i landet har skolplikt, att den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn skall se till att barnet fullgör sin skolplikt och att en vårdnadshavare under vissa förhållanden får föreläggas vid vite att iaktta sina skyldigheter (se 3 kap. 1, 15 och 16 §§ skollagen). Om vårdnadshavarna inte kan enas i en fråga rörande barnets skolgång kan detta ytterst leda till att den gemensamma vårdnaden måste upplösas.

Enligt 4 kap. 5 § skollagen skall hemkommunen – folkbokföringskommunen – sörja för att utbildning kommer till stånd för var och en som enligt lagen har rätt att gå i grundskolan. I skollagen finns det bestämmelser som tillåter avsteg från denna huvudregel. I 4 kap. 8 § skollagen stadgas sålunda att en kommun i sin grundskola även skall ta emot en elev för vars grundskoleutbildning kommunen inte är skyldig att sörja, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola. Enligt 4 kap. 8 a § skollagen har en kommun också rätt att, efter önskemål av vårdnadshavare, i sin grundskola ta emot en elev från en annan kommun.

Bestämmelserna i 4 kap. 8 § och 8 a § skollagen är endast tillämpliga när fråga uppkommer om en kommun är skyldig respektive har rätt att ta emot en elev vars grundskoleutbildning kommunen inte är skyldig att sörja för. Bestämmelserna saknar således intresse i detta ärende.

I 3 kap. 7 § skollagen stadgas att skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år. Enligt 8 § i samma kapitel skall, om ett barns vårdnadshavare begär det, barnet redan höstterminen det kalenderår det fyller sex år jämställas med skolpliktiga barn i fråga om rätten att börja skolan.

Som har framgått ovan är beslut i frågan om barns skolgång ett sådant beslut som vårdnadshavarna har att fatta gemensamt. JO har vid flera tillfällen utta-

lat att skolan måste känna till och kunna belägga de förhållanden som ligger till grund för att barnet skall tas emot i skolan. Detta innebär bl.a. att en skola, genom att inhämta besked från folkbokföringen, måste kontrollera uppgifterna om vem eller vilka som är vårdnadshavare för barnet. Vidare måste vårdnadshavarens respektive vårdnadshavarnas inställning till inskrivning i en viss skola klarläggas (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 397).

I förevarande fall gäller frågan mottagande i grundskolan av ett barn som under det aktuella kalenderåret fyllde sex år, dvs. som inte var skolpliktigt. Som tidigare har nämnts följer det av 3 kap. 8 § skollagen att sexåringar skall tas emot i grundskolan bara om deras vårdnadshavare begär det.

Rektors beslut att ta emot V. i Karlbergsskolan grundades på att V. var folkbokförd i Karlskoga kommun. När beslutet fattades kände rektor till att även fadern var vårdnadshavare samt att han motsatte sig både V:s ändrade folkbokföring och att hon skulle tas emot i skola i Karlskoga kommun. Det förhållandet att V. inte var skolpliktig vid den aktuella tidpunkten har över huvud taget inte uppmärksammats av kommunen. I en skrivelse den 20 augusti 2002 till faderns ombud har rektor tvärtom åberopat att V. ”är enligt skollagen skolpliktig”.

Jag delar Skolverkets uppfattning att det inte förelåg förutsättningar för att ta emot V. eftersom fadern inte samtyckte till att hon skulle börja i Karlbergsskolan. Den omständigheten att vårdnadshavarna i och för sig var överens om att V. skulle börja i grundskolan ett år i förtid ändrar inte den bedömningen.

Av utredningen framgår att delegationsordningen inte medger rektor att besluta om inskrivning av barn i grundskolan (6 kap. 1 § grundskoleförordningen [1994:1194]). För det fall så inte redan har skett förutsätter jag att nämnden ser över delegationsordningen i det avseendet.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande. Som Skolverket har anfört har både JO och Skolverket under de senaste åren utrett ett flertal ärenden som rört skolors agerande i fall där vårdnadshavare har varit oeniga om barns skolgång eller deltagande i barnomsorgsverksamhet. Jag har tidigare överlämnat kopior av beslut rörande val av förskola, förskoleklass samt grundskola till Regeringskansliet respektive den kommitté som utreder vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge (Ju 2002:09). Jag finner det lämpligt att kommittén får ta del även av förevarande beslut. En kopia av det överlämnas därför till kommittén för kännedom.

Med den kritik som framgår av det anförda avslutas ärendet.

Kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandidater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning

(Dnr 4803-2003)

Anmälan

I en anmälan till JO den 28 november 2003 klagade C.T. på Vetenskapsrådet. I anmälan anfördes i huvudsak följande.

Sommaren 2003 sökte hon en utannonserad tjänst som chefssekreterare hos Vetenskapsrådet. I enlighet med anvisningarna i annonsen sände hon in ansökan via e-post (till rekryterings- och bemanningsföretaget Adecco Sweden AB, nedan Adecco, *JO:s anm.*). Någon vecka efter det att ansökningstiden gått ut, kontaktade hon Adecco för att få bekräftat att hennes ansökan hade kommit in. Hon fick då besked att 140 personer hade sökt tjänsten och att en urvalsprocess hade påbörjats.

Då hon i början av november 2003 inte hade hört något om ärendets utveckling kontaktade hon den 10 november Vetenskapsrådets registrator. Hon fick då beskedet att hennes ansökan inte fanns registrerad (diarieförd) hos Vetenskapsrådet. Hon blev hänvisad till personalchefen Viveca Jerdmyr, som uppgav att tjänsten hade tillsatts men att hon inte hade haft något med ärendet att göra, eftersom det var Adecco som skött detta. Viveca Jerdmyr hänvisade henne dit.

Hon sökte då kontakt med Vetenskapsrådets administrative chef Jan Stålhammar, som senare under dagen kontaktade henne och inledde samtalet med ”Du hade några frågor”. Hon uppgav att hon nu hade fått veta att tjänsten var tillsatt men att hon inte hade fått något skriftligt besked härom med överklagandehänvisning, vilket hon nu önskade. Hon upplevde Jan Stålhammars samtalston som mycket obehaglig och att han ifrågasatte hennes begäran att få veta vad som hänt i ärendet och ta del av de handlingar hon önskade.

Efter ett par dagar fick hon ett brev från Jan Stålhammar med en kopia av anställningsbeslutet och meritförteckning för den som hade fått tjänsten. Av brevet framgick att någon överklagandehänvisning inte hade lämnats. Av brevet framgick vidare att endast ett fåtal av de till Adecco inkomna ansökningarna hade lämnats över till Vetenskapsrådet. Genom detta förfarande hade, enligt hennes uppfattning, principen om allmänna handlingars offentlighet åsidosatts. Bland annat hennes ansökan hade aldrig registrerats hos rådet. Vidare hade Vetenskapsrådet, genom att låta Adecco göra en gallring av sökandena och därefter lämna över endast ett litet antal av ansökningarna till rådet, uraktlåtit att göra den prövning av ansökningarna som följer av 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA.

Hon hade inte några synpunkter i sak på Vetenskapsrådet anställningsbeslut. Det som föranledde hennes anmälan till JO var Vetenskapsrådets handläggning av anställningsärendet och det sätt på vilket hon hade blivit bemött när hon hade bett om att få upplysningar om ärendets avgörande.

Till anmälan hade C.T. fogat en kopia av Jan Stålhammars brev till henne med bilagor. I brevet, som är daterat den 11 november 2003, anges bl.a. följande.

Som jag sade i telefon idag så anlitade vi en extern konsult för att gå igenom de ca 150 ansökningar som kom in till befattningen som GD-sekreterare på Vetenskapsrådet.

Efter deras genomgång så lämnade de över fem ansökningar från kandidater som de ansåg bäst matchade de krav vi hade. […].

Efter det att vi intervjuat tre av de fem sökande så bestämde sig GD för att erbjuda E.P. jobbet.

Det formella anställningsbeslutet togs den 29 september och anslogs samma dag på vår anslagstavla. Tyvärr saknades överklagandehänvisning. Överklagandetiden är som Du vet tre veckor från det att beslutet anslagits.
[…]

Utredning

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Vetenskapsrådet. I yttrandet, som var undertecknat av generaldirektören Pär Omling, anfördes i huvudsak följande (bilagorna här uteslutna, *JO:s anm.*).

1. Förfarandet

Rekryterings- och bemanningsföretaget Adecco Sweden AB utannonserade 2003-06-26 – på uppdrag av Vetenskapsrådet – en anställning som chefssekreterare till generaldirektören. Annonseringen skedde dels via Adeccos egen hemsida dels via Arbetsförmedlingen. Adecco, som är specialiserade på rekrytering av bl a kvalificerade sekreterare, genomförde också sökningar i sin egen CV-databas samt via eget nätverk (Jfr 6 § AF ang information om anställningar).

Anledningen till att Vetenskapsrådet anlitade Adecco i detta rekryteringsärende var dels att nå rätt målgrupp, dels att spara egen tid genom att låta dem göra en första gallring bland dem som anmält intresse för befattningen utifrån den arbetsanalys och sökprofil som upprättats för anställningen. Det fanns anledning att anta att det skulle vara många som var intresserade av befattningen, vilket det också visade sig bli (ca 150 st). Rekryteringsarbete är resurskrävande och i detta fall bedömde den administrative chefen Jan Stålhammar på förslag från den personalansvariga tjänstemannen Viveca Jerdmyr att ta hjälp av Adecco med rekryteringsprocessen, dock ej vad gäller slutligt urval och beslut, vilket Vetenskapsrådet ansvarade för själva. Hur uppdraget till Adecco såg ut beskrivs närmare i en redogörelse som Vetenskapsrådet begärt in från dem, vilken biläggs.

Det beslut att anställa sökanden E.P., som sedermera fattades av administrative chefen Jan Stålhammar med stöd av 22 § i förordning (2000:1199) med instruktion för Vetenskapsrådet och intern delegationsordning, meddelades Adecco som i sin tur meddelade dem som valts ut till den första urvalsgruppen. Beslutet anslogs på Vetenskapsrådets anslagstavla. Den som så önskade kunde under rekryteringsprocessen ta del av de intresseanmälningar som lämnats in till Adecco. Något meddelande till övriga sökande om att anställningen tillsatts med annan sökande skickades dock inte ut vare sig av Adecco eller Vetenskapsrådet. Någon överklagandehänvisning skickades inte heller ut till de sökande.

2. Handläggningen av ärendet i övrigt

Den som handlade rekryteringsprocessen vid Vetenskapsrådet var personalansvarig Viveca Jerdmyr. Enligt vad hon sagt i ärendet var det till henne som C.T. först ringt för att få veta hur långt ärendet hade kommit. Hon fick då besked att anställningen var tillsatt och hänvisades för övriga frågor till Adecco.

Betr bemötandet från den administrative chefen Jan Stålhammars sida har han lämnat följande redogörelse:

> ”C.T. hade sökt mig på telefon i början av november utan att få tag på mig och uppträtt ganska bryskt mot min sekreterare Irene Sjölin Niska

som tagit emot telefonsamtalet. När jag kom tillbaka till mitt rum hade jag en lapp från Irene där det stod att jag skulle ringa den här personen, vilket jag gjorde. Då jag inte visste riktigt vad saken gällde inledde jag som hon skriver med att fråga henne själv.

Hon var ganska spänd och forcerad och började omedelbart tala om de brister som varit i handläggningen och att hon inte fått någon överklagandehänvisning. Då hon ville ha kopia på alla de ca 150 intresseanmälningarna, trots att anställningen var tillsatt och beslutet därom anslagits 2003-09-29 på myndighetens anslagstavla och överklagandetiden räknat från anslagsdatum för länge sedan hade gått ut, frågade jag henne vad hon egentligen ville. Syftet var att hjälpa henne tillrätta.

Jag försökte uppträda vänligt men bestämt för att samtalet skulle leda någon vart. Det slutade med att jag föreslog henne att hon skulle få handlingarna på den som fått anställningen för att hon skulle kunna göra en bedömning av om hon skulle ha haft någon framgång i ett överklagande. Handlingarna översändes till henne med ett följebrev. Dessa handlingar finns bilagda i C.T:s skrivelse till JO".

Vetenskapsrådet kan för egen del inte bedöma hur tonen i samtalet varit mellan C.T. och Jan Stålhammar. Av den senares egen utsaga och det brev han sänt till henne framgår dock att han försökt tillmötesgå hennes önskemål så gott det i efterhand var görligt och samtidigt också oreserverat tillstått och beklagat att det funnits brister i informationen om tillsättningsbeslutet.

3. Allmänna synpunkter

Det råder oklarheter om vad statliga myndigheter numera får och inte får göra när det gäller val av rekryteringsmetoder för att på effektivaste sätt finna kompetent personal. Den information som lämnas av Arbetsgivarverket i Cirkulär 1997:A8 är så pass gammal att det är tveksamt om den fortfarande kan anses vara helt överensstämmande med hur situationen är idag vad gäller nyttjandet av externa konsulter i rekryteringsprocessen. När t.ex. frågan nyligen har ställs till Arbetsgivarverket huruvida alla intresseanmälningar måste finnas tillgängliga hos myndigheten har svaret, enligt uppgift från vår personalansvariga tjänsteman, varit att det inte krävs numera men att de måste finnas tillgängliga på bemanningsföretaget. Denna uppfattning har också Adecco och andra bemanningsföretag såvitt vi har förstått. Huruvida detta innebär att statliga myndigheter, vid anlitande av konsulthjälp i rekryteringsprocessen, inte för egen del behöver diarieföra intresseanmälningar vid myndigheten kan behöva klargöras.

I det här fallet har Vetenskapsrådet alltså använt sig av extern professionell hjälp för att göra ett första urval utifrån den arbetsanalys och sökprofil som Vetenskapsrådet tagit fram i samverkan med Adecco. Att detta förfaringssätt skulle stå i strid med bedömningsgrunderna i 4 § LOA finner Vetenskapsrådet för sin del inte troligt. Det slutliga urvalet och det formella anställningsbeslutet har vi fattat själva. Det som blev fel är att inte de andra som anmält intresse för anställningen fick något individuellt besked om beslutet och därmed inte heller någon överklagandehänvisning. Denna rutin skall förstås omedelbart säkerställas inför vårt framtida rekryteringsarbete.

C.T. kommenterade remissyttrandet, varvid hon bl.a. uppgav att uppgiften om att hon vid sitt telefonsamtal med Jan Stålhammar skulle ha begärt att få del av samtliga ansökningshandlingar måste bero på en missuppfattning.

I den redogörelse från Adecco som hade bilagts Vetenskapsrådets yttrande angavs bl.a. följande.

Efter det att Adecco annonserat ut tjänsten mottogs ca 150 intresseanmälningar för tjänsten. […]. Mer än hälften av sökandena uppfyllde i stora drag de kompetenskrav som ställdes. Urvalsprocessen styrdes efter avtalad kravprofil.

Åtta personer intervjuades varav fem stycken kallades till djupintervjuer. Ur denna grupp presenterades sedan tre kandidater för intervjuer hos Vetenskapsrådet. Såväl Adecco som Vetenskapsrådet genomförde därefter parallella referenstagningar. Efter två intervjusteg hos Vetenskapsrådet och referensutlåtanden erbjöd Vetenskapsrådet E.P. tjänsten. De kandidater som kvalificerat sig till första urvalsgruppen kontaktades muntligen av Adecco för att erbjudas feedback på intervjuer m.m.

I beslut den 23 mars 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

För ärendet aktuella bestämmelser

Enligt 11 kap. 9 § andra stycket RF skall vid tillsättning av statlig tjänst avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Enligt 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, skall vid anställning avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

I 4–5 §§ anställningsförordningen (1994:373) ges vissa bestämmelser om bedömningsgrunder vid anställning som kompletterar bestämmelsen i 4 § LOA.

Enligt 6 § anställningsförordningen skall en myndighet, som avser att anställa en arbetstagare, på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid.

I 7 § anställningsförordningen anges som huvudregel att information om myndighetens beslut om anställning skall lämnas på myndighetens anslagstavla. Av 8 § framgår att ett anslag enligt 7 § bl.a. skall innehålla uppgifter om vilken dag som det sattes upp på anslagstavlan och vad som gäller i fråga om överklagande.

Av 3 § anställningsförordningen jämförd med 22 § förordningen (2000:1199) med instruktion för Vetenskapsrådet framgår att det är Vetenskapsrådet som anställer personal av i ärendet aktuellt slag.

Bemanningsföretaget Adeccos medverkan i tjänstetillsättningsärendet

Tjänstetillsättning vid statliga myndigheter betraktas som myndighetsutövning. Den myndighet som fattar beslut om anställningen har att själv enligt 4 § LOA pröva sökandenas inbördes förtjänst och skicklighet. Den prövningen måste göras i förhållande till samtliga sökande. Myndigheten kan således inte överlåta åt någon annan att göra ett urval av inkomna ansökningshandlingar i ett tjänstetillsättningsärende och därefter för egen del ta ställning till endast detta begränsade urval.

Det finns emellertid inte något hinder mot att en myndighet, som överväger att initiera ett tjänstetillsättningsärende, anlitar ett bemanningsföretag eller något annat privat rättssubjekt som hjälp i ett förberedande rekryteringsarbete (jfr JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 415 f.). Det är emellertid viktigt att själva ansökningsförfarandet – med ansökningar till myndigheten – hålls åtskilt från bemanningsföretagets förberedande rekryteringsbefrämjande åtgärder. Intresseanmälningar till bemanningsföretaget skall inte likställas med ansökningar till myndigheten. Myndigheten skall inleda ett ansökningsförfarande genom att informera om den lediga tjänsten på sedvanligt sätt, även om detta har föregåtts av en rekryteringskampanj via bemanningsföretag, och förfarandet skall vara öppet även för sökande som inte har varit i kontakt med bemanningsföretaget.

Av handlingarna i förevarande fall framgår att bemanningsföretaget Adecco fick uppdraget av Vetenskapsrådet att annonsera ut tjänsten som chefssekreterare, utvärdera inkomna ansökningshandlingar och därefter välja ut särskilt intressanta kandidater för att sammanföra dessa med Vetenskapsrådet i ett första möte. Enligt platsannonsen skulle ansökningshandlingarna ges in till Adecco. Såvitt framgår presenterade Adecco endast 3 eller möjligen 5 stycken av de ursprungligen ca 150 sökandena för Vetenskapsrådet. Myndigheten beslöt efter intervjuer att anställa en av dessa personer.

Adecco har således på ett påtagligt sätt varit involverat i själva tillsättningsärendet. Eftersom Vetenskapsrådet inte för egen del har tagit ställning till samtliga sökande har myndigheten inte på ett korrekt sätt fullgjort den prövning som myndigheten enligt 4 § LOA har haft att göra av sökandenas inbördes förtjänst och skicklighet. Vetenskapsrådet kan inte undgå allvarlig kritik för dessa brister i handläggningen.

Underlåtenhet att lämna besvärshänvisning

Förvaltningslagens bestämmelser skall endast tillämpas om det inte finns specialbestämmelser i annan lag eller en förordning (se 3 § förvaltningslagen, 1986:223). Vetenskapsrådet har i fråga om hur information om anställningsbeslutet skulle lämnas haft att tillämpa de ovan redovisade bestämmelserna i 7–8 §§ anställningsförordningen. Dessa bestämmelser anses ”sätta ur spel” bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen, i vilken anges en skyldighet för myndigheten att individuellt underrätta bl.a. en sökande i ärende som avser myndighetsutövning om beslut som går honom eller henne emot. Vetenskapsrådet har således inte haft någon skyldighet att skicka ut underrättelser om beslutet att anställa E.P. till de övriga sökandena. Det skall dock framhållas att det självfallet inte har funnits något hinder för myndigheten att ändå göra så.

Den kopia av anställningsbeslutet som anslogs på Vetenskapsrådets anslagstavla innehöll inte, på sätt som föreskrivs i 8 § anställningsförordningen, någon uppgift om vilken dag som beslutet sattes upp på anslagstavlan eller någon information om hur beslutet kunde överklagas. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande.

Frågan om ansökningshandlingarna borde ha infordrats till Vetenskapsrådet och diarieförts där

De ansökningshandlingar, som kom in till Adecco efter det att företaget hade utannonserat tjänsten vid Vetenskapsrådet, måste i formellt hänseende anses som inkomna till och förvarade hos Vetenskapsrådet. Handlingarna har därigenom blivit allmänna (jfr RÅ 1996 ref. 25).

C.T. har i sin anmälan till JO ifrågasatt huruvida Vetenskapsrådet har varit skyldigt att registrera ansökningarna. Enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) skall allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller andra handlingar har myndigheten själv att avgöra om registrering skall ske eller det alternativa tillvägagångssättet skall väljas. Av 7 kap. 11 § tredje stycket sekretesslagen framgår att sekretess inte gäller hos myndighet i ärenden om anställning. Vetenskapsrådet har således inte haft någon skyldighet att registrera ansökningshandlingarna.

Oavsett det nu sagda vill jag ändå ifrågasätta det lämpliga i det av Veteskapsrådet valda handlingssättet att låta bemanningsföretaget ta in och sköta hanteringen av ansökningshandlingarna. Handlingarna har hört till själva tillsättningsärendet vilket, som framgått ovan, borde ha varit förbehållet myndigheten. Vetenskapsrådet har i sitt remissvar uppgett att den som så önskade kunde under rekryteringsprocessen ta del av de ”intresseanmälningar” som lämnats in till Adecco. Att större delen av ansökningshandlingarna, efter vad som framgått, inte vid något tillfälle rent fysiskt har funnits hos myndigheten kan emellertid ha inneburit en risk för att allmänhetens insyn i ärendet har försvårats. Jag vill erinra om att registrering av handlingarna i detta fall har kunnat underlåtas bara om handlingarna i stället hållits så ordnade att det utan svårighet kunde fastställas om en handling hade kommit in. I sammanhanget bör även beröras frågan om gallring av allmänna handlingar. Riksarkivet har utfärdat föreskrifter om gallring och återlämnande av handlingar vid ansökan om tjänst (RA-FS 2004:1, vid den i ärendet aktuella tidpunkten gällde dock RA-FS 1991:11), som skall tillämpas av bl.a. statliga myndigheter. Myndighetens kontroll av att dessa föreskrifter efterlevs försvåras naturligtvis om handlingarna i fråga inte finns hos myndigheten.

Övrigt

Det är väsentligt att en tjänsteman uppträder korrekt i sina kontakter med allmänheten. C.T. har anfört synpunkter på hur hon bemöttes av Jan Stålhammar när hon kontaktade honom i november 2003. Vad som har kommit fram i denna del ger dock inte anledning till något uttalande från min sida.

Med den delvis allvarliga kritik som har uttalats i det föregående avslutas ärendet.

Kritik mot en kommun för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd att fullgöra skolplikt i hemmet (s.k. hemundervisning)

(Dnr 5006-2003)

Bakgrund

I juni 2001 ansökte A.S. hos Barn- och utbildningsnämnden i Åmåls kommun om tillstånd till fullgörande av skolplikt i hemmet (s.k. hemundervisning). Ansökan gällde hennes dotter I., född 1990, och avsåg läsåret 2001/02. Under den tid frågan bereddes vid barn- och utbildningsnämnden gjorde rektorn Annica Larsson den 4 september 2001 en s.k. barnavårdsanmälan till socialtjänsten och anförde bl.a. att I. – trots att skolplikt förelåg – inte hade infunnit sig i skolan sedan familjen flyttade från Norge till Sverige i månadsskiftet april/maj 2001. Den 19 september 2001 beslutade barn- och utbildningsnämnden att avslå A.S:s ansökan om tillstånd till hemundervisning.

Hemundervisningen för I. synes i praktiken ha fortsatt under resten av läsåret 2001/02.

Den 6 juni 2002 inkom A.S. till barn- och utbildningsnämnden med en ”anmälan” om att hennes döttrar I. och R., född 1995, skulle fullgöra sin skolplikt i hemmet under läsåret 2002/03.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade den 12 juni 2002 att betrakta de inkomna skrivelserna som en förnyad ansökan om fullgörande av skolplikt på annat sätt och delegerade ”vidare handläggning och beslut” till arbetsutskottet.

I ett sammanträdesprotokoll den 26 juni 2002 angavs följande.

A.S. har ansökt om tillstånd att fullgöra skolplikt på annat sätt (hemundervisning genom vårdnadshavare) för sin dotter. Nämnden har avslagit ansökan, bun § 107, 010919. Därefter har det inkommit skrivelser som nämnden valt att behandla som förnyad ansökan. Nämndordförande, rektor och klasslärare har föreslagit former för insyn och uppföljning men har inte lyckats träffa överenskommelse med vårdnadshavare.

Ärendets handläggning framgår av bilaga till detta beslut.

I skrivelse, inkommen 02-06-06, anmäler vårdnadshavaren att även en yngre dotter skall undervisas som beskrivits ovan.

ARBETSUTSKOTTETS BESLUT

Nämndens beslut enligt bun § 107, 010919, står fast. Nämnden finner inte styrkt att hemundervisning enligt ansökan kan ersätta undervisning i skolan. Av ansökan har ej heller framgått om hemundervisning i enstaka ämnen kan uppfylla krav enligt lag och förordningar. Nämnden beslutar därför avslå ansökan.

Detta beslut omfattar samtliga skolpliktiga barn i familjen.

Beslutet fattat med stöd av delegering enligt bun § 65, 020612.

Därefter inkom till nämnden skrivelser som utvisade att A.S. döttrar hade skrivits in vid privatskolan Clonlara School, Ann Arbor, Michigan, USA. Undervisningen skedde på distans.

Vid ett sammanträde den 16 oktober 2002 beslutade barn- och utbildningsnämnden – mot bakgrund av att barnen var inskrivna vid privatskolan Clonlara School – följande.

Nämnden beslutar att medge att skolplikten för eleverna A.S. (=I., *JO:s anm.*) och R.M. får fullgöras enligt Skollagen kap. 10 § 4 för läsåret 2002/03. Ansökan för kommande läsår skall inlämnas senast 15 april före höstterminens start. Medgivandet förutsätter att:
* insyn i verksamheten sker genom uppföljning av lärarpersonal på Tösse skola
* eleverna skall delta i Skolverkets nationella och diagnostiska prov som finns för respektive årskurs. Detta enligt skolans anvisningar
* särskild beskrivning över undervisningen i svenska inlämnas till nämnden.

A.S. och en representant för Clonlara School lät i en skrivelse, som inkom till rektorn Annica Larsson den 21 oktober 2002, meddela bl.a. att A.S. döttrar inte skulle komma att delta i de nationella proven.

I en skrivelse, daterad den 16 december 2002, begärde nämndens ordförande att A.S. skulle inkomma med skriftligt svar med anledning av att villkoren i beslutet den 16 oktober 2002 inte hade uppfyllts. Nämnden mottog en skrivelse den 15 januari 2003 angående barnens framsteg i det svenska språket.

Den 20 februari 2003 gjorde förvaltningschefen Roger Westman och rektorn Annica Larsson en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, till vård- och omsorgsnämnden.

Härmed gör undertecknade anmälan i enlighet med 14 kap. 1 § SoL, avseende eleverna I. 90- samt R. 95-.

I. är skolpliktig men har inte infunnit sig i skolan sedan ankomsten i kommunen 2001-04-20, då hon skulle ha tillhört skolår 4.

Ansvarig rektor har tidigare gjort en anmälan dat. 01-09-04, angående I.

R. blev skolpliktig läsåret 02/03 men har inte infunnit sig i skolan.

Målsman har ansökt hos barn- och utbildningsnämnden om att få undervisa I. i hemmet. Ansökan har avslagits två gånger.

I en skrivelse som inkom till barn- och utbildningsförvaltningen den 12 augusti 2003 anmälde A.S. att döttrarna I. och R. ”under skolåret 03/04, liksom föregående skolår, kommer att fullgöra skolplikten genom att vara ansluten till och följa ett program för undervisning som Clonlara School i USA tillhandahåller”.

I ett tjänsteförslag, daterat den 4 september 2003, anförde Roger Westman följande.

Fullgörande av skolplikt i hemmet

Målsman har i brev daterat 2003-08-03 gjort en anmälan om fullgörande av skolplikt, till barn- och utbildningsnämnden för I. (90-) och R. (95-). BUN avser att behandla denna skrivelse som en ansökan om att fullgöra skolplikten på annat sätt enligt skollagen 10 kap. 4 §.

Enligt skollagen 3 kap. 1 och 7 §§ är båda barnen skolpliktiga. BUN har 2002-06-26 avslagit en ansökan från målsman att få fullgöra skolplikten på annat sätt för I. och R., enligt Skollagen 10 kap. 4 §. BUN:s skäl till avslag var att målsman inte uppfyllde nämndens krav på ”nödvändig insyn”.

Målsman har i brev daterat 2002-08-15 meddelat BUN att barnen är inskrivna i Clonlara School i Michigan, USA. Skolan bedriver distansundervisning för barn över hela världen. Enligt uppgift från skolan har man många svenska elever inskrivna. Clonlara School har skickat läroplan och information om skolan i ovan nämnda brev. Med anledning av dessa nya förhållanden behandlade BUN ånyo ärendet 2002-12-11. BUN påminde, via brev från ordföranden, om nämndens villkor för att kunna medge att skolplikten fullgjordes i hemmet. Skriftligt svar begärdes senast 15 januari 2003. Något svar på nämndens brev har ej inkommit, däremot har ovan nämnda brev daterat 2003-08-03 inkommit.

Utöver detta har Clonlara School skickat elevarbeten till ansvarig rektor i grundskolan. Dessa har granskats av lärare och skolledning eftersom det, enligt Skolverket, är kommunen som ansvarar för bedömning om en skolplacering utanför det svenska skolsystemet anses uppfylla kraven på skolpliktens fullgörande.

Granskningen har visat att redovisat material från Clonlara School inte uppfyller kraven för svensk skola och därmed kan inte skolplaceringen anses kunna ersätta de villkor BUN tidigare ställt för att medge skolpliktens fullgörande i hemmet.

BUN väntar fortfarande på skriftligt svar från målsman på brev daterat 2002-12-16.

Barn- och utbildningsnämnden föreslås besluta

– nämndens beslut, § 98 2002-06-26 står fast. Nämnden finner inte styrkt att hemundervisning enligt ansökan kan ersätta undervisning i skolan. Nämnden beslutar därför att avslå ansökan.

Vid ett sammanträde den 22 september 2003 beslutade barn- och utbildningsnämnden enligt tjänsteförslaget. Någon överklagandehänvisning synes inte ha fogats till beslutshandlingen.

A.S. och M.D. överklagade beslutet genom en skrivelse som inkom till nämnden den 13 november 2003.

Barn- och utbildningsförvaltningen överlämnade genom en skrivelse den 14 november 2003 överklagandet till länsrätten och framförde – genom förvaltningschefen Roger Westman – att ”överklagandet uppfattas som ett kommunalbesvär”.

Anmälan

A.S. och M.D. framförde i en anmälan till JO i december 2003 klagomål mot barn- och utbildningsnämndens i Åmåls kommun handläggning av ärendet. De ansåg sig motarbetade av nämnden. De ifrågasatte om det var korrekt av rektorn Annica Larsson att göra en s.k. barnavårdsanmälan under den tid nämnden behandlade deras första ansökan om hemundervisning. De anförde vidare bl.a. följande. Barn- och utbildningsnämnden beslutade den 16 oktober 2002 att medge att deras döttrar undervisades i hemmet med stöd av Clonlara School. Trots detta fick de under mars 2003 veta att förvaltningschefen Roger Westman och rektorn Annica Larsson hade gjort en barnavårdsanmälan till socialtjänsten. Anledningen till anmälan var att I. och R. inte gick i skolan trots att de var skolpliktiga. Socialtjänsten meddelade i april 2003 att någon utredning enligt SoL inte skulle inledas. I augusti 2003 skickade de in en ansökan om att låta barnen fullgöra skolplikten i hemmet under läsåret 2003/04.

Den 22 september 2003 avslog nämnden deras ansökan med hänvisning till sitt beslut den 26 juni 2002. Sistnämnda beslut hade fattats innan döttrarna blev inskrivna vid Clonlara School och före det medgivande som de erhöll den 16 oktober 2002. Det kan ifrågasättas om det var korrekt av nämnden att hänvisa till ett gammalt beslut som gällde förhållanden som väsentligen hade ändrats genom att döttrarna undervisades med stöd av Clonlara School. Beslutet från den 22 september 2003 innehöll därtill varken någon motivering eller överklagandehänvisning.

– – –

A.S. och M.D. fogade vissa handlingar till sin anmälan.

Utredning

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Barn- och utbildningsnämnden i Åmåls kommun. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av förvaltningschefen Roger Westman. I yttrande anfördes följande.

/– – –/

Av bifogade handlingar framgår att kommunen, sedan det blev känt att familjen med ett skolpliktigt barn flyttat in, på olika sätt har försökt att i samförstånd finna en lösning som är acceptabel såväl för familjen som ur laglighetssynpunkt.

Kontakterna mellan kommunen och familjen har resulterat i att kommunen, via barn- och utbildningsnämnden, har tolkat sitt ansvar, enligt skollagen, så att ett minimikrav för ett medgivande av undervisning på annat sätt har varit att de tre villkor nämnden beslutat om skall vara uppfyllda. Detta har bl.a. framförts i brev till målsman från nämndens dåvarande ordförande, daterat 2002-12-16.

Skolan har försökt få kontakt på olika sätt bl.a. genom möten och hembesök. Tyvärr har familjen inte hörsammat detta. I brev, daterat november 19 2003, har målsman erbjudit nämndens ordförande ett möte. Efter kontakt har mötet ställts in i avvaktan på ”muntlig förberedelse” i Länsrätten.

Barn- och utbildningsnämndens strävan i detta ärende är att få till stånd en lösning som ryms inom lagens ramar. Nämnden tror att detta förutsätter en dialog mellan hemmet och skolans personal samt en förståelse för de villkor som gäller.

Undervisning enligt skollagens 10 kap. 4 § är ovanlig. Distansundervisning i grundskolan är också ovanlig. I Åmåls kommun är detta det första ärendet av det här slaget. Kunskap och erfarenhet om hur man skall tolka lagen har måst inhämtas under ärendets gång. Kommunen har, i syfte att få mer kunskap, kontaktat andra kommuner och enskilda med erfarenhet av undervisning ”på annat sätt”. Även Skolverket har kontaktats för att få vägledning. Kommunen har även studerat beslut fattade av JO och Skolverket i relaterade ärenden. Sammantaget kan sägas att både Åmåls kommuns kunskaper och erfarenheter, om hur man som myndighet skall hantera ett beslut av det här slaget, liksom de prejudikat som finns tillgängliga när det gäller prövning av liknande beslut, är knapphändiga. Här finns alltså en risk att det kan uppstå en osäkerhet när kommunen skall dra upp gränsen för vad skolplikt, enligt skollagen, innebär. Varje enskilt fall skall dessutom bedömas individuellt, vilket försvårar jämförelse mellan individer och individer i olika miljöer. Enligt förarbetena till skollagen 10 kap. 4 § kan dessutom anföras speciella skäl för att få undervisa sina barn på annat sätt. Det kan ytterligare försvåra jämförelser.

Åmåls kommun förväntar sig att JO:s beslut kan ge ytterligare vägledning för hur kommuner skall förhålla sig till skollagens krav på skolplikt.

En annan aspekt som tagits upp i förarbeten till skollagen är hur barnets ålder inverkar på möjligheten att medge undervisning på annat sätt. I förarbeten till lagen påpekas att med stigande ålder och därmed ökade krav på stoffinnehåll och social fostran i grupp, torde möjligheten för en kommun att medge undervisning på annat sätt minska.

En försvårande omständighet i att hantera dessa komplicerade frågor på ett bra sätt, i enlighet med skollag och läroplan, är att kontakten mellan hem och skola inte fungerat tillfredsställande. En förutsättning för detta är, enligt nämndens uppfattning, att målsman, elev och skolpersonal kan mötas i den anda som anges i läroplan för grundskolan. Detta är också en förutsättning för att kommunen skall kunna leva upp till skollagens krav på att kommunen skall ha ”insyn i verksamheten”.

Förutom skollagen 10 kap. 4 § krav på insyn i verksamhet som innebär att en skolpliktig elev fullgör skolplikten på annat sätt så har kommunen också ett tillsynsansvar för all skolverksamhet som bedrivs i kommunen. När det gäller verksamhet som bedrivs av andra huvudmän än kommunen finns det fungerande rutiner. Hur är det med kommunens tillsynsansvar när det gäller undervisning enligt skollagen 10 kap. 4 §? Även här hoppas Åmåls kommun på vägledning från JO:s beslut.

När det gäller anmälningsplikten, enligt socialtjänstlagen 14 kap. 1 §, hänvisas till JO:s beslut 19 april 2001, dnr 3490-2000.

När det gäller skolhuvudmannens ansvar vid medgivande av att fullgöra skolplikten på annat sätt hänvisas även till Skolverkets beslut 2003-01-29, dnr 51-2002:2499.

I övrigt hänvisas till bifogade handlingar i ärendet *(bilagorna här utelämnade, JO:s anm.).*

Av de till remissvaret fogade handlingarna framgick att barn- och utbildningsnämndens avslagsbeslut den 22 september 2003 var föremål för Länsrättens i Vänersborg prövning. I ett protokoll från en muntlig förberedelse som länsrätten höll i målet (mål nr 2776-2003) den 21 januari 2004 angavs bl.a. följande.

/– – –/

Roger Westman uppger att kunskapsläget var annorlunda i september 2003 då nämnden fattade sitt beslut. Nämnden hade då den uppfattningen att föräldrarna inte godtog de villkor som uppställts för hemundervisning. Barn- och utbildningsnämnden skall ha nästa sammanträde den 18 februari 2004 och kommer då att fatta ett nytt beslut i frågan.

Länsrätten beslutade att vilandeförklara målet till dess barn- och utbildningsnämnden fattat ett nytt beslut i frågan.

Jag inhämtade därefter länsrättens beslut den 9 mars 2004 i vilket angavs bl.a. följande.

/– – –/

Barn- och utbildningsnämnden har därefter den 18 februari 2004 beslutat att medge att barnen I. och R. fullgör skolplikt på annat sätt enligt 10 kap. 4 § skollagen, under förutsättning att:

- insyn av verksamheten sker genom uppföljning av skolpersonal,
- eleverna deltar i de nationella prov och nationella diagnostiska prov som kommunen beslutat skall genomföras i Åmåls skolor och
- en särskild beskrivning/studieplan över undervisningen i svenska inlämnas till nämnden.

Genom nämndens ändring av sitt tidigare beslut kom ändamålet med överklagandet att förlora sin betydelse varför länsrätten avskrev målet från vidare handläggning.

A.S. och M.D. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att de var nöjda med hur ärendet hade utvecklats och att de efter länsrättens beslut inte hade hört något negativt från kommunen.

I beslut den 10 mars 2005 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

JO bör enligt lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän inte ta upp förhållanden som är äldre än två år till utredning om det inte föreligger särskilda skäl. Jag har därför inte till prövning tagit upp frågor som rör tiden före höstterminen 2001.

Det finns brister i det yttrande som barn- och utbildningsnämnden har ålagts att inkomma med till JO. Anmälarnas påståenden i sak har endast undantagsvis bemötts i nämndens yttrande. Nämnden har till JO inkommit med handlingarna i ärendet. Jag har bl.a. mot den bakgrunden inte funnit att det finns skäl för mig att inhämta ytterligare uppgifter från nämnden. Bedömningen har därför skett med utgångspunkt i den förefintliga utredningen.

Rättslig reglering

I skollagen (1985:1100) ges föreskrifter om utbildning för barn och ungdom. Enligt 1 kap. 1 § anordnar det allmänna sådan utbildning genom bl.a. grundskolan. Utbildningens allmänna mål är att ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar (1 kap. 2 § andra stycket).

Barn som är bosatta i landet har enligt 3 kap. 1 § skolplikt som, utom i vissa angivna fall, skall fullgöras i grundskolan (3 kap. 2 §). Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn skall se till att barnet fullgör sin skolplikt (3 kap. 15 §).

Utbildningen i grundskolan skall enligt 4 kap. 1 § syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet. Den skall kunna ligga till grund för fortsatt utbildning i gymnasieskolan.

Ett skolpliktigt barn skall enligt 10 kap. 4 § medges att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i lagen, om det framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt lagens föreskrifter. Behov av insyn i verksamheten skall kunna tillgodoses. Medgivande får lämnas för upp till ett år i sänder. Under dess giltighetstid skall prövas hur verksamheten utfaller. Medgivande skall återkallas med omedelbar verkan, om nödvändig insyn i verksamheten inte ges eller om det av annat skäl inte kan antas att förutsättningar för godkännande fortfarande föreligger.

Frågor om skolpliktens fullgörande på annat sätt än som anges i skollagen prövas enligt 10 kap. 5 § av styrelsen för den skola där barnet annars skulle ha fullgjort sin skolplikt.

Beslut i ärenden om att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (10 kap. 6 §).

Kommunen har enligt 3 kap. 13 § tillsyn över att skolplikten fullgörs. Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad på dem ankommer för att så skall ske, får styrelsen för utbildningen vid vite förelägga elevens vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter. Ett föreläggande gäller omedelbart, även om beslutet överklagas. Styrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (3 kap. 16 §).

Handläggningen av ärendet om hemundervisning

Det kan inledningsvis rent allmänt framhållas att frågan om hemundervisning (enskild undervisning) utgör ett fullgott alternativ till undervisning i skola måste bedömas mot bakgrund av de allmänna mål som skall uppnås genom sådan utbildning. I prop. 1985/86:10 om ny skollag m.m. uttalade föredragande statsråd bl.a. följande (Del A s. 126 f.):

Den grundläggande förutsättningen för godkännande är att det tilltänkta sättet att fullgöra skolplikten i det enskilda fallet framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt lagens föreskrifter.

Jämförelsen måste grundas på en helhetsbedömning. Att något som finns i t.ex. grundskolan saknas i den tilltänkta verksamheten behöver inte nödvändigtvis innebära att alternativet inte är fullgott.

/– – –/

Det torde vara mycket svårt för ett barns vårdnadshavare att genom enskild undervisning bibringa kunskaper och färdigheter som kan jämföras med dem som barnet skulle få i grundskolan eller i en godkänd fristående skola. Därtill kommer att barnet för sin utveckling i övrigt, inte minst sin sociala träning, nästan alltid kan antas behöva de erfarenheter som skolgång ger. Jag anser emellertid att man inte generellt kan säga att enskild undervisning är otillräcklig. Enskild undervisning kan tänkas vara en godtagbar ersättning för skolgång i enstaka fall, främst på lågstadienivå. Jag vill i sammanhanget framhålla, att utfallet av såväl skolgång som av enskild undervisning i betydande mån beror på omständigheterna i det individuella fallet. Till bilden hör att också faktorer utanför själva undervisningsmiljön spelar in.

Vid den helhetsbedömning som nämnden hade att göra skulle nämnden bl.a. – som framgått ovan – ta ställning till om barnen genom hemundervisning kunde få kunskaper motsvarande dem som undervisningen i grundskola skulle ge. En annan fråga för nämnden att bedöma var om barnens utveckling i socialt hänseende kunde främjas i tillräcklig omfattning genom den av föräldrarna planerade hemundervisningen.

Det går inte att ange några generella regler för vilka omständigheter som skall föreligga för att hemundervisning skall tillåtas. Ställningstagandet i frågan huruvida ett fullgott alternativ till undervisning i grundskolan föreligger eller inte blir ytterst beroende av sådana bedömningar som JO inte bör

överpröva. Jag har inte funnit skäl att här frångå denna princip. Det är därtill en uppgift för förvaltningsdomstolarna att självständigt bedöma den saken. Mot den bakgrunden gör jag inte några uttalanden i sak rörande de beslut som barn- och utbildningsnämnden fattade den 19 september 2001, 26 juni 2002, 16 oktober 2002 och 22 september 2003.

Däremot finner jag anledning att uppehålla mig vid nämndens formella handläggning av ärendet.

Som framgår av bakgrundsavsnittet beslutade nämnden den 19 september 2001 att avslå A.S:s ansökan om tillstånd till att undervisa I. i hemmet under läsåret 2001/02. Av de handlingar som jag har haft tillgång till kan utläsas att frågan därefter vid olika tillfällen varit föremål för diskussion mellan företrädare för kommunen och föräldrarna. Såvitt har framkommit fattade nämnden inte något nytt formellt beslut under det läsåret om att hemundervisning skulle medges. Detta innebar att I. borde ha fullgjort sin skolplikt i skolan på vanligt sätt. Så synes inte ha skett. Det finns självfallet anledning för mig att anlägga synpunkter på hur ärendet under denna period har handlagts från kommunens sida. Eftersom detta emellertid inte omfattas av de klagomål som A.S. och M.D. har framfört i ärendet går jag inte närmare in på den saken.

I beslutet den 16 oktober 2002 medgav nämnden att skolplikten för I. och R. fick fullgöras i hemmet. Medgivandet var förenat med vissa villkor, rörande bl.a. insyn i verksamheten och deltagande i de nationella och diagnostiska proven.

Utredningen här ger enligt min mening anledning till ifrågasättande av om nämnden med erforderlig omsorg hade utrett förutsättningarna för att medge hemundervisning. Det ligger i sakens natur att ett beslut i ett sådant ärende måste bygga på ett fullgott underlag. Med reservation för att jag kanske inte har haft tillgång till allt material, gör jag den reflektionen att det måste ha varit svårt för nämnden att bilda sig en uppfattning om hemundervisning med stöd av skolan i USA uppfyllde skollagens krav, särskilt vad gällde det äldsta barnet. Jag lämnar dock även den saken och går över till att behandla andra frågor av formell natur.

Efter det att nämnden hade fattat sitt beslut den 16 oktober 2002 mottog rektorn Annica Larsson den 21 oktober 2002 ett brev från A.S. och en företrädare för Clonlara School i vilket upplystes att barnen inte skulle delta i de nationella proven och att deras utbildning i stället skulle utvärderas av personal knuten till Clonlara School. Ordföranden i nämnden uppmanade i en skrivelse, daterad den 16 december 2002, A.S. att inkomma med skriftligt svar senast den 15 januari 2003 vad gällde att villkoren i nämndens beslut inte hade uppfyllts. Nämnden mottog en svarsskrivelse den 15 januari 2003 i vilken redogjordes för barnens framsteg i det svenska språket. Den 20 februari 2003 gjorde förvaltningschefen Roger Westman och rektorn Annica Larsson en anmälan till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § SoL. I anmälan angavs att I. var skolpliktig men inte hade infunnit sig i skolan sedan ankomsten till kommunen den 20 april 2001. Angående R. framfördes att hon blev skolpliktig läsåret 2002/03 men inte hade infunnit sig i skolan. Vidare upplystes att: ”Målsman har ansökt hos barn- och utbildningsnämnden om att få undervisa I. i hemmet. Ansökan har avslagits två gånger.” Därefter hände inte något i

ärendet förrän A.S., i en skrivelse som inkom till nämnden den 12 augusti 2003, lät meddela att döttrarna under läsåret 2003/04 skulle fullgöra skolplikten på motsvarande sätt som gjorts under föregående läsår. Nämnden avslog den 22 september 2003 A.S. ansökan.

Vad gäller barn- och utbildningsnämndens handläggning av ärendet under vårterminen 2003 och höstterminen samma år gör jag följande bedömning.

Det kan konstateras att nämnden inte ansåg sig ha nödvändig insyn i I:s och R:s hemundervisning. Under sådana förhållanden var nämnden enligt skollagen skyldig att vidta åtgärder för att se till att systrarna fullgjorde sin skolplikt/skolgång.

Den enda åtgärd som rent faktiskt vidtogs var den anmälan till socialtjänsten som förvaltningschefen och rektorn gjorde i februari 2003. Jag återkommer till frågan om anmälningsskyldigheten enligt SoL senare i mitt beslut. Jag vill dock redan nu rent allmänt erinra om att en sådan anmälan inte är en typ av åtgärd som har som ändamål att förmå vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter när det gäller barnens skolgång.

Utifrån den ståndpunkt nämnden hade intagit, nämligen att förutsättningar för ett medgivande inte längre förelåg, hade nämnden att iaktta bestämmelsen i 10 kap. 4 § skollagen. Som framgått ovan innebär denna en befogenhet – och en skyldighet – för styrelsen för den skola där barnet skulle ha fullgjort sin skolplikt att återkalla ett medgivande med omedelbar verkan, om nödvändig insyn i verksamheten inte ges eller om det av annat skäl inte kan antas att förutsättningar för godkännande fortfarande föreligger.

Styrelsens ställningstagande skall komma till uttryck i ett formellt beslut. Ett sådant beslut kan överklagas till länsrätten.

I ifrågavarande fall fattade inte barn- och utbildningsnämnden något nytt beslut. Handlingarna i ärendet förmedlar ett intryck av att förvaltningen och nämnden ansåg att beslutet den 16 oktober 2002 kom att upphöra ”av sig självt” eftersom villkoren i beslutet enligt deras mening inte hade uppfyllts. Detta var i så fall en felaktig slutsats.

Avsaknaden av ett beslut enligt vilket medgivandet till hemundervisning återkallades innebar att beslutet den 16 oktober 2002 var gällande under läsåret 2002/03. A.S. och M.D. hade således alltjämt tillstånd att undervisa sina döttrar i hemmet. Barnens hemundervisning synes också ha fortgått under resten av läsåret. Utöver det nu anförda kan jag tillägga att de uppgifter, som lämnades av förvaltningschefen och rektorn som grund för deras anmälan till socialtjänsten, om att I. och R. – trots skolplikt – inte infunnit sig i skolan under läsåret 2002/03 därför var missvisande såvitt avsåg tiden efter nämndens medgivande.

I ett fall där vårdnadshavarna av någon anledning inte accepterar utbildning av deras barn i skolan – och förutsättningar för hemundervisning inte föreligger – bör skolan självfallet sträva efter att söka få till stånd en lösning i samförstånd med vårdnadshavarna. Om detta visar sig omöjligt måste dock skolplikten hävdas även när vårdnadshavarna inte låter sig övertygas. I en sådan situation inställer sig ytterst frågan om tvångsmedel. Som framgått ovan får styrelsen för utbildningen vid vite förelägga en elevs vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter. Den omständigheten att nämnden inte återkallade

sitt tidigare medgivande innebar i praktiken att nämnden rent faktiskt var förhindrad att vidta några åtgärder för att förmå A.S. och M.D. att låta döttrarna fullgöra sin skolgång på sedvanligt sätt.

Den 22 september 2003 fattade barn- och utbildningsnämnden ett beslut om att avslå A.S. ansökan om hemundervisning för döttrarna under läsåret 2003/04:

> Nämndens beslut, § 98 020626, står fast. Nämnden finner inte styrkt att hemundervisning enligt ansökan kan ersätta undervisning i skolan. Nämnden beslutar därför att avslå ansökan.

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall som huvudregel ett beslut, varigenom ett ärende avgörs, innehålla de skäl som har bestämt utgången om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Frågan om hur utförlig en beslutsmotivering skall vara kan givetvis diskuteras. Allmänt kan sägas att det av beslutet skall framgå vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Även om beslutsmotiveringen i ifrågavarande fall ter sig något torftig, finner jag inte skäl att rikta någon kritik mot nämnden i det avseendet. Det framgår av beslutet att nämnden inte funnit att hemundervisning enligt ansökan kunde ersätta undervisning i skolan. De närmare skälen för beslutet angavs i det tjänsteförslag som låg till grund för beslutet.

Däremot anser jag att beslutet i ett annat avseende borde ha getts en annan utformning. Jag avser då hänvisningen till nämndens tidigare avslagsbeslut den 26 juni 2002.

I beslutet den 22 september 2003 – och det tjänsteförslag som låg till grund för det beslutet – har man helt bortsett från det förhållandet att nämnden faktiskt hade medgett hemundervisning den 16 oktober 2002. Att i sammanhanget hänvisa till ett avslagsbeslut från den 26 juni 2002, och ange att detta beslut ”står fast”, ter sig märkligt eftersom förhållandena under tiden hade ändrats. Därtill kommer att ett medgivande endast får lämnas för upp till ett år i sänder. Jag lämnar med detta påpekande den saken och går över till frågan om överklagandehänvisning.

Av min tidigare redovisning av skollagens bestämmelser framgår att ett sådant beslut som nu är i fråga får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (10 kap. 6 §). Ett beslut som går att överklaga skall enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) förses med en överklagandehänvisning.

A.S. och M.D. har gjort gällande att beslutet den 22 september 2003 inte var försett med någon överklagandehänvisning. Handlingarna i ärendet ger stöd för deras påstående. Förvaltningschefen har därtill i samband med att A.S:s och M.D:s överklagande överlämnades till länsrätten angett att deras skrivelse uppfattades som ett ”kommunalbesvär”.

Bestämmelserna om laglighetsprövning (tidigare benämnt kommunalbesvär) finns i 10 kap. kommunallagen (1991:900) och innebär bl.a. att en medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av vissa kommunala beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. Finner länsrätten att överklagandet skall bifallas upphävs det överklagade beslutet utan att något nytt sätts i dess ställe. Som framgått ovan var det inte dessa bestämmelser som skulle

tillämpas i ifrågavarande fall. Jag har i sammanhanget noterat att nämndens första avslagsbeslut den 19 september 2001 på ett korrekt sätt var försett med en överklagandehänvisning avseende beslut som kan överprövas genom s.k. förvaltningsbesvär.

Jag har inte tillräckligt underlag för att dra någon slutsats om bristerna i nu aktuellt avseende berodde på att förvaltningen saknade kunskap om gällande regelsystem, eller om de hade några andra orsaker. Handläggningen har under alla förhållanden inte varit tillfredsställande.

Med den kritik som jag i vissa delar har anfört avslutas ärendet.

En förälder som var ensam vårdnadshavare hade, under pågående vårdnadstvist och i strid med den andra förälderns vilja, hämtat sitt barn i skolan och tagit med barnet till en annan kommun. – Fråga om skolans personal på det sätt som skedde borde ha biträtt vårdnadshavaren vid hämtningen

(Dnr 5053-2003)

Bakgrund

H.R. och K.S., som tidigare har varit gifta med varandra, har tillsammans barnen L., född 1994 och E., född 1998. Den gemensamma vårdnaden om barnen upplöstes inte i samband med äktenskapsskillnaden 2001. Efter separationen bodde barnen växelvis hos föräldrarna i två olika kommuner i Stockholmsområdet.

I samband med att modern och barnen under julen 2002 besökte barnens morföräldrar förvärvade modern en fastighet i Piteå kommun och bosatte sig där med barnen. Barnen återvände därför inte till Stockholm. I januari 2003 började L. i skolan i Piteå. Fadern väckte samma månad talan om bl.a. vårdnad vid Stockholms tingsrätt. Den 4 april 2003 beslutade tingsrätten interimistiskt att L. och E. skulle bo hos fadern. I augusti 2003 hämtade fadern, mot moderns vilja, E. i Piteå. Genom interimistiskt beslut av tingsrätten den 8 oktober 2003 anförtroddes fadern interimistiskt ensam vårdnad om barnen. I november 2003 hämtade fadern, mot moderns vilja, L. som vid tillfället befann sig på Furubergsskolan i Piteå kommun.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde E.S., mormor till L. och E., klagomål mot rektor Margareta Lundgren och kurator Anna-Kristina Lindberg, båda vid Furubergsskolan. Hon uppgav att L. den 20 november 2003 under falska förespeglingar hade lockats ut från sitt klassrum och sedan överlämnats till fadern som hade tagit med sig henne ned till Stockholm. E.S. anförde bl.a. följande.

Klockan 08.50 kom rektorn till L:s klassrum och sade att hon ville tala med L. Rektorn tog med L. till kuratorns kontor. Där berättade kuratorn och

rektorn att L:s far, som bor i Stockholm, ville träffa henne och att han skulle komma dit. L. ville springa sin väg. Fadern, H.R., kom in efter en stund. L. har berättat att hon talade om för rektorn, kuratorn och fadern att hon ville hem till modern och att hon ville träffa sin mor. Rektorn och kuratorn sade till L. att det var hennes far som bestämde nu. L. grät och var förtvivlad. Fadern sade att han inte kunde vänta längre, att han och L. skulle åka i väg och fika på ett kafé. L. ville inte följa med. L. tvingades, med rektorns och kuratorns hjälp, att följa fadern till bilen. De åkte direkt till Kallax flygplats för resa till Arlanda. L. har berättat att hon grät hela vägen i bilen och under flygningen.

Modern, K.S., har berättat följande. Klockan 11.15 fick hon reda på vad som hade hänt i klassrummet och att L. inte gick att hitta någonstans. Hon fick inte tag på rektorn varför hon åkte till skolan för att ta reda på vad som hade hänt. Hon frågade rektorn varför hon hade agerat på det sätt som hon gjort. Rektorn sade då att hon hade fullgjort ett uppdrag från barn- och utbildningsnämndens ordförande Ruth Rahkola. Ruth Rahkola var, både på uppdrag av länsrätten och i egenskap av konsult med eget privat företag, personligen redan inblandad i vårdnadstvisten. Sedan ändrade sig rektorn och sade att det var områdeschefen Elisabeth Fjällström som hade beordrat uppdraget. Kuratorn sade att H.R. är ensam vårdnadshavare och att skolan är skyldig att hjälpa barn att få träffa sina föräldrar. Socialtjänsten i Piteå kommun hade några dagar tidigare avslagit en begäran från H.R. att hjälpa till att ”hämta” L. Socialtjänsten hänvisade till att vårdnadsmålet och utredningsarbetet fortfarande pågick och att H.R. under dessa omständigheter måste vända sig till Länsrätten i Norrbotten med en ansökan om polishämtning.

I L:s klassrum utbröt närmast tumult när eleverna fick veta att rektor hade skickat i väg L. De flesta barnen visste att L. vill bo hos sin mor och gå i den klass där hon hade gått sedan den 7 januari 2003.

Utredning m.m.

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från rektorn Margareta Lundgren. Därefter anmodades Barn- och utbildningsnämnden i Piteå kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO. Barn- och utbildningsnämnden (arbetsutskottet) konstaterade att skolan hade handlagt ärendet på för barnet bästa möjliga sätt och lämnade som sitt remissvar ett av Margareta Lundgren upprättat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

10/11 H.R., L:s pappa, ringer och säger att han nu har ensam vårdnad om L. Han faxar kopior av domen i Stockholms tingsrätt 2003-09-24. Han meddelar att det snart kommer en verkställighet på beslutet. Han vill att det ska gå lugnt tillväga och önskar att L:s mamma vore honom behjälplig så att avskedet från kamraterna och skolan blev bra.
17/11 Anna-Kristina Lindberg, skolans kurator, kontaktar mig och berättar att H. ska komma för att träffa L. Eftersom H. var ensam vårdnadshavare är skolan skyldig att bistå honom. Vår områdeschef, Elisabeth Fjällström, ansåg det lämpligt att skolans kurator och jag som skolans rektor, tillika känd för L. skulle medverka till sammanträffandet.

18/11 H. kommer och vi träffas hos kuratorn. Han berättar hur han tänkt sig mötet med L. H:s önskemål är också att kurator och rektor är med vid mötet och samtalet.

L. är inte i skolan varken 18/11 eller 19/11.

20/11 H. kommer till expeditionen strax efter klockan 8. Kurator tillkallas. Vi samtalar en stund. Skolan har denna dag ”gammaldags skoldag”. Jag går upp till skolan och till årskurs tre.

Eftersom barnen var gammaldags klädda och hade en psalmvers i läxa, var det naturligt att jag pratade med dem och lyssnade på deras läxa en god stund. Sedan vände jag mig mot L. och ville prata med henne. Hon reste sig och följde villigt med mig. Vi gick till kuratorns rum. Där berättade kuratorn att pappa H. var i skolan och ville träffa henne. Så småningom knackade det på dörren och H. kom in. Han satte sig och började prata med L. Han beundrade hennes klädsel och visade en kort film i vilken hennes bror också var med.

Så småningom tog han henne i sitt knä en stund. L. flyttade sedan tillbaka till sin stol. H. samtalar med L. och kom då med önskan att L. skulle följa med honom till Stockholm. L. upprepar frasen ”jag vill inte följa med, jag vill vara hos mamma”. H. föreslår att de ska fara till ett kafé och fika. L. upprepade sin fras och tårarna kom.

Samtalet var hela tiden lugnt och det avslutades med att H. sa, att nu är det han som bestämmer. Han tog L. i handen och kuratorn torkade en tår från hennes kind. De gick lugnt och stilla ut ur rummet medan vi blev kvar.

H. sa också att han skulle ringa och meddela L:s mamma.

Vi ringer vår områdeschef och meddelar att sammanträffandet mellan H. och L. har skett.

Strax efter klockan 11 kommer L:s mamma och mormor. De var väldigt upprörda och i affekt. Kurator och jag svarar att vi utfört ett uppdrag och hänvisar vidare till vårdnadshavare och områdeschef.

Kurator och jag informerar sedan personalen och klassen. Eleverna hade naturligtvis frågor vilka vi efter bästa förmåga svarade på. Vi sa också att den som ville prata mer kunde komma ner till någon av oss. Några dagar senare var jag i klassen på uppföljningssamtal.

Klockan 13.15 ringde H. och berättade att de nu var i Stockholm. Resan hade enligt honom gått bra. L. hade vid ett tillfälle blivit ledsen men sedan hade de pratat och skrattat.

Till nämndens remissvar var fogat ett yttrande från barn- och utbildningsnämndens ordförande Ruth Rahkola. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

/– – –/

Jag kontaktades av chefen för länsrätten i Norrbotten, Jan-Åke Kvennberg i maj år 2003 om rubricerade ärende och fick förfrågan om jag kunde påta mig medling. Det framgick att föräldrarna haft gemensam vårdnad och växelvis boende av barnen i Stockholm, men att modern utan faderns kännedom flyttat med barnen till Piteå. Fadern hade fått den interimistiska vårdnaden om barnen, men modern vägrade att skicka ner barnen till fadern. Jag hade börjat som ordförande i barn- och utbildningsnämnden i januari -03 och hade tveksamheter att påta mig uppdraget utifrån det, men Kvennberg ansåg att jag var lämplig för uppdraget. När jag tog kontakt med föräldrarna redogjorde jag att jag även var ordförande i nämnden, men ingen av parterna hade något att erinra mot detta.

Medlingen lyckades inte och ärendet har varit föremål för fortsatta förhandlingar i rätt. I november år 2003 kontaktades jag av fadern och han berättade då att det nu var klart i rätt att han var ensam vårdnadshavare för barnen. Domen hade vunnit laga kraft. Han hade innan hämtat sonen i Piteå som nu bodde med honom i Stockholm och han ville nu komma och hämta dottern L. Modern har fortsatt vägra honom att hämta eller att träffa dottern. Han ville

hämta dottern i skolan och ville få hjälp att göra detta, på ett för dottern, skonsamt sätt. Jag hänvisade honom till områdeschef Elisabeth Fjällström.

E. Fjällström hade kontakt med fadern och kontrollerade att hans uppgifter att han nu var ensam vårdnadshavare stämde. Fjällström rådfrågade mig då jag har långvarig erfarenhet av arbete inom socialtjänsten och min bedömning var att vi inte kunde neka honom som ensam vårdnadshavare att komma och träffa sitt barn och att vi inte heller kunde hindra honom att ta med sig dottern. Detta förutsatte att allt skulle ske på ett för dottern lugnt sätt och att inga former av handgripligheter fick förekomma.

Ärendet har därefter handlagts av berörda inom skolan som framgår av rektor Margareta Lundgrens redogörelse.

/– – –/

E.S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren. Hon anförde bl.a. följande. ”Domen” i vårdnadsmålet hade inte vunnit laga kraft. Huvudförhandling i målet hade inte hållits. – H.R. visste att han inte skulle ha någon framgång med att vända sig till länsrätten med en begäran om polishämtning. Verkställighetsmålet hade nämligen överklagats till kammarrätten. I det läget vände han sig till skolan som var honom behjälplig. Eftersom L. tidigare vid flera tillfällen hade vägrat att följa med sin far behövde han skolans hjälp. Hon vill ha klarlagt vem som bär ansvaret för beslutet att bistå fadern. E.S. ifrågasatte att det skulle vara skolans uppgift att ”genomföra verkställighet av hämtning av barn”.

I beslut den 23 juni 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

I 21 kap. föräldrabalken (FB) finns bestämmelser om verkställighet av vad allmän domstol har bestämt i dom eller beslut om bl.a. vårdnad. Enligt dessa bestämmelser förordnar länsrätt om verkställighet efter en ansökan. Utgångspunkten vid handläggningen av mål enligt 21 kap. FB är att barnets bästa skall komma i främsta rummet.

Överlämnande av barn skall i första hand ske med parternas frivilliga medverkan. Innan länsrätten förordnar om verkställighet får den uppdra åt bl.a. tjänsteman inom socialtjänsten att verka för att den som har hand om barnet frivilligt skall fullgöra vad som åligger honom eller henne (2 §). När överflyttning inte sker frivilligt får tvångsmedel tillgripas. I 3 § stadgas att länsrätten, om den förordnar om verkställighet, får förelägga vite eller besluta att barnet skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Är det fråga om en dom eller ett beslut om vårdnad får länsrätten besluta om hämtning av barnet om verkställighet annars inte kan ske eller om hämtning är nödvändig för att undvika att barnet lider allvarlig skada.

Länsrätten kan vägra verkställighet om det är uppenbart att förhållandena har ändrats sedan den allmänna domstolens dom eller beslut meddelades och det av hänsyn till barnets bästa är påkallat att frågan om vårdnad, boende eller umgänge prövas på nytt. Länsrätten kan vidare, oavsett innehållet i allmän domstols eller annan myndighets tidigare avgörande, vägra verkställighet om sådan inte kan ske utan risk som inte är ringa för att barnets kroppsliga eller själsliga hälsa skadas (6 §).

Vid hämtning skall någon som kan vara till stöd för barnet närvara. Finns det en sådan kontaktperson som avses i socialtjänstlagen (2001:453) bör denne anlitas. Om möjligt skall också en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog medverka (9 §).

Den som obehörigen skiljer ett barn under 15 år från någon som har vårdnaden om barnet döms, enligt 7 kap. 4 § första stycket brottsbalken, för *egenmäktighet med barn* till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte utgör brott mot frihet. Detsamma gäller, om den som gemensamt med någon annan har vårdnaden om ett barn under 15 år utan beaktansvärt skäl egenmäktigt bortför barnet eller om den som skall ha vårdnaden obehörigen bemäktigar sig barnet och därigenom själv tar sig rätt. Brottet egenmäktighet med barn lyder under allmänt åtal men enligt 7 kap. 6 § brottsbalken får åklagare åtala endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Stadgandet i första styckets andra mening avser även det fallet att vårdnadshavaren obehörigen bemäktigar sig barnet och därigenom själv tar sig rätt. Ansvar kan alltså drabba den som efter domstolsbeslut att vårdnaden skall tillkomma honom hämtar barnet – kanske under uppslitande scener – utan att anlita laga former för beslutets verkställande. Detta innebär inte att det skulle vara otillåtet att själv hämta ett barn i fall då någon oenighet därom inte föreligger. En viss nödrätt till barnets bästa torde också böra erkännas. Straffbestämmelsen träffar endast sådana fall då det måste anses vara fråga om egenmäktighet (se NJA II 1962 s. 201–203).

JO har tidigare uttalat att skolpersonal skall förhålla sig neutral när det föreligger tvist mellan vårdnadshavare om ett barn (JO:s beslut den 23 januari 1997, dnr 3541-1996).

Genom utredningen har bl.a. följande framkommit. Stockholms tingsrätt beslutade genom interimistiskt beslut den 4 april 2003 att barnen skulle vara stadigvarande boende hos fadern. Genom ett nytt interimistiskt beslut den 8 oktober 2003 tillerkändes fadern ensam vårdnad om barnen. I november 2003 tog fadern kontakt med barn- och utbildningsnämndens ordförande. Han berättade att han hade anförtrotts vårdnaden om barnen och att han hade för avsikt att komma till Piteå för att hämta sin dotter L., som då var nio år. Han ville hämta L. i skolan och önskade få skolans hjälp att göra detta på ett för dottern skonsamt sätt. Ordföranden hänvisade fadern till en av områdescheferna vid barn- och utbildningsförvaltningen. Efter att ha kontrollerat att fadern hade ensam vårdnad informerade förvaltningen skolan om vad som skulle komma att ske. Den 20 november 2003 hämtade rektorn L. i klassrummet och tog henne med till kuratorns rum dit sedan fadern kom. Efter en stunds samtal tog fadern med sig L. från skolan och vidare till Kallax flygplats för resa till Stockholm.

Såvitt har framkommit var såväl nämndens ordförande som tjänstemännen vid förvaltningen och skolan av uppfattningen att de inte hade något val, utan var tvungna att hjälpa fadern på det sätt som han önskade eftersom han interimistiskt hade tillerkänts ensam vårdnad om barnen. Samtliga synes ha varit

väl medvetna om att fadern hade för avsikt att ta med sig L. till Stockholm och att modern inte gick med på detta.

Som framgår av redogörelsen ovan finns emellertid en ordning som skall tillämpas när en förälder inte frivilligt lämnar över barnet till den förälder som av domstol har tillerkänts vårdnaden. I sådana fall måste verkställighet ske enligt reglerna i 21 kap. FB. En vårdnadshavare som mot den andra förälderns vilja hämtar barnet utan att följa det regelsystemet kan under vissa förhållanden dömas för brottet egenmäktighet med barn. Den omständigheten att fadern var ensam vårdnadshavare innebar därför inte med automatik att skolan skulle hjälpa honom att hämta L.

Enligt min uppfattning borde kommunen ha avböjt att medverka på det sätt som fadern önskade och i stället ha hänvisat honom till att använda sig av den särskilda ordning som rättssystemet tillhandahåller, dvs. att ansöka om verkställighet vid länsrätten. Det har för övrigt framkommit att fadern i tiden före den aktuella händelsen hade vänt sig till länsrätten med en sådan ansökan. Varför han inte fullföljde saken den vägen har inte framgått. Det kan konstateras att fadern, genom att ta hjälp av skolan på det sätt som skedde, kringgick en tillämpning av regelsystemet i 21 kap. FB, ett system som skall tillförsäkra att barnets bästa beaktas.

Sammanfattningsvis anser jag således att skolor inte bör medverka vid hämtningar av barn i situationer som den aktuella. I förevarande fall synes visserligen befattningshavarna vid skolan ha fått direktiv från barn- och utbildningsförvaltningen om hur man skulle agera i saken. Även om huvudansvaret för det inträffade inte kan anses åvila dem kan deras handlande inte undgå kritik.

Med de uttalanden som har gjorts avslutas ärendet.

Kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av en anmälan rörande en friskola. – Fråga bl.a. om tjänstemän från förvaltningen, genom att ställa vissa frågor till företrädare för friskolan om religiös påverkan i undervisningen, kommit att beröra företrädarnas religiösa hemvist

(Dnr 2656-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde styrelsen för Föreningen Västerby Ekoskola (numera Västra Ekoskolan), genom ordföranden T.A. och rektorn A.K., klagomål mot barn- och utbildningsförvaltningen i Nynäshamns kommun angående handläggningen av ett ärende rörande skolan. De anförde bl.a. följande.

A.K. blev uppringd av kvalitetsansvariga Margareta Bergman, barn- och utbildningsförvaltningen i Nynäshamns kommun, som ville boka ett möte. Margareta Bergman ville inte per telefon tala om vad saken gällde. Den 17 maj 2004 träffades A.K., Margareta Bergman och barn- och utbildnings-

chefen Carl-Henrik Timan. Den sistnämnde berättade att en person som hade varit anställd på Västerby Ekoskola, men som hade slutat åtta år tidigare, hade tagit kontakt med förvaltningen och lämnat uppgifter bl.a. om att styrelsen för skolan är ”mormoninfluerad”. Vid mötet frågade tjänstemännen om det fanns/hade funnits mormoner på skolan, om någon i styrelsen är mormon och om A.K. själv är mormon. Carl-Henrik Timan berättade också att han hade frågat rektor för en kommunal närliggande skola om denna hade ”märkt något annorlunda” med de elever som i årskurs 6 hade kommit till skolan från Västerby Ekoskola. Förvaltningen ville att underlag för hur undervisningen hade varit upplagd skulle ges in.

När skolans styrelse senare begärde att få ta del av de handlingar som fanns i ärendet uppgav förvaltningen att det inte fanns några handlingar eftersom det inte var fråga om något ärende.

Utredning

Barn- och utbildningsnämnden i Nynäshamns kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett av kommunjuristen Klas Holmberg upprättat yttrande i vilket anfördes följande.

Bakgrund

I början av maj 2004 kontaktades barn- och utbildningschefen Carl-Henrik Timan per telefon av en tidigare lärare vid Västerby Ekoskola angående verksamheten vid skolan. De träffades den 11 maj. Läraren uttryckte därvid en oro för att skolverksamheten var religiöst påverkad.

Vid ett möte den 17 maj träffades A.K., rektor för Västerby Ekoskola, Carl-Henrik Timan, barn- och utbildningsförvaltningen, och Margareta Bergman, barn- och utbildningsförvaltningen. Syftet med mötet var att informera rektor om vad som framförts till förvaltningen samt att bedöma om det fanns skäl att agera. Det var meningen att mötet med rektor skulle ske helt informellt.

Barn- och utbildningsförvaltningen anser sig tidigare ha haft ett gott samarbete med Västerby Ekoskola och har ej haft anledning att anmärka på skolans verksamhet.

Handläggning

Västerby Ekoskola är en godkänd fristående skola. Den har med stöd av 9 kap. 6 § skollagen förklarats berättigad till bidrag från elevs hemkommun.

Av 9 kap. 11 § första stycket skollagen framgår att Skolverket är tillsynsmyndighet. Av andra stycket framgår att i fråga om fristående skolor som får bidrag enligt 6 § har den kommun där skolan är belägen rätt till insyn i verksamheten. Västerby Ekoskola är belägen i Nynäshamns kommun. Barn- och utbildningsnämnden har därmed rätt till insyn i skolverksamheten.

Kraven på en fristående skola framgår av 9 kap. 2 § skollagen. Bland annat skall utbildningen ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan skall förmedla samt skall skolan även i övrigt svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Inom ramen för dessa krav får en friskola ha en konfessionell inriktning.

Av 1994 års läroplan (Lpo 94) under rubriken Grundläggande värden framgår bl.a. följande.

> Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla. I överensstämmelse med den etik som förvaltas av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande.
>
> Undervisningen i skolan skall vara icke-konfessionell.

När den som framfört oro för Ekoskolans verksamhet inte vill framföra denna till Skolverket, uppstår en situation med olika handlingsalternativ. Barn- och utbildningsförvaltningen har därvid valt att själv försöka avgöra om det finns någon grund för oron.

Barn- och utbildningsnämnden anser att det har varit ett väl valt agerande att tillfråga kommunens rektor i Sorunda om vilka kunskaper rektorsområdet kan ha samt att kontakta rektor för Ekoskolan, dels för att informera rektor om att det pratas om Ekoskolan, dels för att försöka bilda sig en uppfattning om det finns någon grund för oron.

Innehållet i samtal förda med Ekoskolans företrädare

Uppfattningen om vad som har sagts vid samtalen med Ekoskolan synes stämma i stora drag, men gå isär i några detaljer. I dessa detaljer har det inte gått att få en samstämmig bild. Tillgängligt material visar att Ekoskolans företrädare har uppfattat dessa detaljer på ett sätt, medan barn- och utbildningsnämndens personal har menat något annat. Vad parterna har sagt går inte alltid att klargöra. Således har kommunikationen mellan parterna inte fungerat tillfredsställande.

Barn- och utbildningsnämnden vill därför klargöra följande.

Jesu Kristi Kyrka av Sista Dagars Heliga är en kyrka med värderingar som såvitt nämnden känner till överensstämmer med vad som gäller för vårt samhälle. Det är därför inte primärt intressant vilken trosuppfattning Ekoskolans personal eller styrelseledamöter har, utan endast att skolverksamheten inte strider mot skollagen och dess följdlagstiftning. Skulle det däremot visa sig att rektor, som är pedagogiskt ansvarig, eller huvuddelen av styrelsen inte tillhör kyrkan faller i stort sett all oro för att styrelsen på ett icke tillåtet sätt skulle påverka skolverksamheten i en viss religiös riktning. Vad befolkningen i andra orter har för trostillhörighet har inte med den aktuella frågeställningen att göra. Lämpligheten i att från en myndighets sida föra samtal om människors tro kan diskuteras. Skall ett sådant samtal föras, kräver det i vart fall en stor försiktighet. Av Ekoskolans anmälan och kommunens utredning framgår med all tydlighet att barn- och utbildningsnämndens personal har misslyckats med att föra ett konstruktivt samtal.

Dokumentation

Enligt 15 § förvaltningslagen skall uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången av ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild.

I 31 § förvaltningslagen finns därutöver en bestämmelse om att bl.a. 15 § inte gäller i sådana ärenden hos myndigheter i kommuner där besluten överklagas genom laglighetsprövning. Ett beslut till följd av barn- och utbildningsnämndens rätt till insyn enligt 9 kap. 11 § skollagen torde egentligen endast kunna bestå i en anmälan till Skolverket. Ett sådant beslut överklagas genom laglighetsprövning.

Barn- och utbildningsnämnden är inte tillsynsmyndighet enligt skollagen. De samtal som har förts utgör därför inte myndighetsutövning mot enskild.

Barn- och utbildningsförvaltningen har därmed inte haft någon skyldighet att anteckna vad som har framkommit.

I fråga om lämpligheten i att ändå föra anteckningar finns skäl som talar både för och emot. Med hänsyn tagen till att endast en oro framförts om att skolverksamheten skulle ha varit olovligt påverkad och detta inte på något sätt blivit bekräftat samt att en spridning av icke korrekta uppgifter skulle kunna skada Ekoskolan, anser barn- och utbildningsnämnden att det var lämpligt att inte föra anteckningar.

Till nämndens remissvar var fogat den utredning som kommunjuristen Klas Holmberg hade gjort genom att föra samtal med Carl-Henrik Timan och Margareta Bergman. I utredningen anfördes bl.a. följande.

Carl-Henrik Timan har uppgett följande.

En person som för flera år sedan hade arbetat som lärare på Västerby Ekoskola tog kontakt med förvaltningen angående förhållandena på skolan. Han pratade med läraren i telefon och bedömde att det fanns skäl att träffa henne. Vid mötet uppgav hon att styrelsen för skolan var mormoninfluerad och att hon hyste oro för skolverksamheten. Hon satt i skolans styrelse från början och tyckte att styrelsen var toppstyrd av männen samt att styrelsearbetet bedrevs odemokratiskt och ojämlikt. Hon var orolig för att mormoninfluensen skulle påverka undervisningen. Hon tyckte inte detta var fallet under den tid hon arbetade på skolan, men hade under senare tid haft kontakt med folk i Sorunda, vilket hade fått henne orolig. Han föreslog att hon skulle kontakta Skolverket som är tillsynsmyndighet. Hon ville inte det, utan tyckte att det skulle skötas från kommunen.

Han tyckte att läraren gav ett seriöst intryck, men att det var lite tunt. Han funderade på om det utlösts av Knutbyhistorien. Efter att ha diskuterat situationen med Margareta Bergman, ringde Margareta och samrådde med Myndigheten för skolutveckling. Han ringde rektor för Sorunda rektorsområde som Ekoskolans elever normalt kommer till när de går ut Ekoskolan. Kommunens rektor hade inte märkt något speciellt med elever som kommer från Västerby Ekoskola.

Margareta Bergman satte ut ett möte för dem med rektor för Västerby Ekoskola. Vid mötet redogjorde han för vad läraren hade sagt och frågade om det var på detta sätt. Rektor sa att det var det absolut inte. Han och Margareta framförde inte några anklagelser. Frågeställningen var om skolverksamheten påverkades på ett otillåtet sätt på grund av att det var en mormoninfluerad styrelse. Därutöver var syftet att uppmärksamma rektor på att det från utomstående framförts en oro för detta. Innan mötet avslutades enades man om att rektor skulle skicka in arbetsplaner och kursplaner som utgör styrdokument. Det kändes som ett bra möte och som om även rektor hade tyckt det. Han tänkte inte gå vidare, eftersom det kändes som om samtalet med rektor hade gett betryggande svar och det inte hade framkommit något som hade bekräftat de misstankar som läraren hade framfört.

Rektor för Västerby Ekoskola hade informerat skolans styrelse om mötet. Styrelsen ville ha ett möte. Han och Margareta Bergman träffade därför rektor och tre styrelseledamöter. Ordföranden var på krigsstigen. Han gav samma redogörelse som han tidigare gett till rektor. Det var en irriterad och aggressiv stämning från styrelseledamöterna. Rektor var ganska tyst. Ordföranden meddelade att de inte skulle skicka in några planer, utan i så fall fick Skolverket begära det. Mötet var kort och avslutades med att ordföranden meddelade att han skulle JO-anmäla oss.

Han tror att han har använt uttrycken ”att styrelsen för skolan är mormoninflue” i samband med att ha refererat läraren och ”Detta är inget ärende, så det finns inga handlingar”.

– – –

Han har inte något minne av att frågor skulle ha ställts på det sätt som gjorts gällande i anmälan.

Margareta Bergman har uppgett följande.

På grund av ett telefonsamtal någon gång i maj diskuterade hon och Calle (Carl-Henrik) Timan Västerby Ekoskola. Hon hade tidigare inte hört något negativt om Ekoskolan och tyckte att hon hade en bra och öppen relation med skolans nya rektor. Calle träffade kvinnan som hade ringt och pratade därefter med rektor i Sorunda. Själv ringde hon Myndigheten för skolutveckling, som tyckte att de skulle berätta för Ekoskolans rektor. Hon har pratat med kvinnan som ringde, men inte i sakfrågan.

Hon ringde och satte ut ett möte med A.K. (rektor för Ekoskolan). Med på mötet var A.K., Calle och hon. Calle berättade vad kvinnan som hade ringt hade sagt. A.K. visste inte någonting om detta och visste inte vad mormoner är. De diskuterade saken. A.K. föreslog att hon skulle skicka Ekoskolans planer. Hon och Calle sa ja.

Efter mötet var frågan utagerad. Det fanns inte någon grund att vidta några åtgärder, eftersom det kändes som att det inte var någon risk för verksamheten.

A.K. ringde måndagen efter mötet och ville ha ett möte mellan Ekoskolans styrelse och barn- och utbildningsförvaltningen. Vid mötet beskyllde Ekoskolans ordförande oss för att utan grund ha beskyllt skolan för att vara mormonsk och att vi borde ha kontaktat styrelsen och inte rektor. Calle svarade att vi tyckte det var rätt att informera rektor och berättade på nytt om den information han hade fått. Det blev ett kort möte. Ekoskolans ordförande sa att de skulle JO-anmäla oss, varefter mötet avslutades.

Hon tror att hon ungefär har sagt ”Vi ville se hur du reagerade och de hade vi ju inte kunna gjort om jag talade om detta på telefonen”. Vad gäller nästa citat i anmälan så kan hon ha sagt något liknande, men definitivt inte med den formuleringen. – – – Hon tror att Calle Timan ungefär har sagt ”Detta är inget ärende, så det finns inga handlingar”. Hon känner inte igen frågorna i övrigt, men samtal fördes om mormoner och skolan. Att fråga A.K. om hon var mormon var ju onödigt, eftersom hon inte visste vad mormoner var.

Styrelsen för Föreningen Västra Ekoskolan vidhöll de uppgifter som hade lämnats i anmälan.

I beslut den 12 april 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att Västra Ekoskolan är en godkänd fristående skola som har förklarats berättigad till bidrag från elevs hemkommun (9 kap. 6 § skollagen, 1985:1100). Såsom nämnden har anfört i sitt remissvar har i sådana fall kommunen där skolan är belägen rätt till insyn i verksamheten (9 kap. 11 § andra stycket skollagen).

Det har framkommit att förvaltningen i maj 2004 blev kontaktad av en person som tidigare hade varit anställd som lärare vid skolan och att denna person (nedan kallad X) uttryckte sin oro för att skolans verksamhet var ”religiöst påverkad” på grund av att ledamöter i styrelsen för skolan var mormoner, dvs. medlemmar i Jesu Kristi Kyrka av Sista Dagars Heliga. X ville inte själv vända sig till Skolverket, som är tillsynsmyndighet för utbildningen vid den aktuella skolan.

Av 9 kap. 2 § första stycket skollagen framgår de krav som ställs på en fristående skola. Utbildningen vid en fristående skola skall bl.a. ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som, såvitt här är i fråga, grundskolan skall förmedla. Vidare gäller bl.a. att skolan även i övrigt skall svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Inom ramen för de krav som anges i bestämmelsens första stycke får en fristående skola ha en konfessionell inriktning (andra stycket). Av 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94), avsnittet Skolans värdegrund och uppdrag, framgår att undervisningen i skolan skall vara icke-konfessionell.

Det har visserligen inte framkommit något närmare om vilka uppgifter som X lämnade i fråga om hur eventuella ”mormoninfluenser” bland styrelseledamöterna skulle påverka undervisningen i skolan. Jag har dock inte underlag för att kritisera förvaltningen för att den bedömde att det fanns behov av att ta kontakt med skolan för att informera om uppgifterna och diskutera vissa frågor rörande skolans verksamhet. Att förvaltningen valde att vända sig till rektor för skolan ger inte heller anledning till någon invändning från min sida.

När det gäller tjänstemännens agerande vid mötet den 17 maj 2004 vill jag inledningsvis framhålla den skillnad som föreligger mellan att ställa frågor rörande eventuell religiös påverkan beträffande undervisningen respektive att fråga huruvida olika personer med anknytning till skolan tillhör ett visst trossamfund.

Enligt 2 kap. 1 § 6 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. 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.

Anmälarna har uppgett att tjänstemännen frågade rektor om hon respektive någon i styrelsen är mormon. Då nämnden har tillbakavisat detta står uppgift mot uppgift i denna del. Det är således inte utrett att det vid mötet ställdes frågor om enskilda personers tillhörighet till visst trossamfund. Jag bedömer det inte som sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder skulle bringa klarhet i vad som i alla delar sades vid mötet. Det står emellertid klart att det samtal som fördes berörde människors tro. Med hänsyn till de klagomål som har framförts kan det konstateras att förvaltningen i vart fall inte lyckades hantera saken med den särskilda försiktighet som krävs vid ett sådant samtal.

I anmälan har även framförts klagomål angående att det vid förvaltningen inte finns någon dokumentation i fråga om de uppgifter som X lämnade. Jag delar nämndens uppfattning att det inte har förelegat någon skyldighet på grund av bestämmelserna i förvaltningslagen att dokumentera ifrågavarande uppgifter. Även när det inte föreligger en dokumentationsskyldighet kan dock självfallet omständigheterna vara sådana att det ändå är lämpligt att dokumentation sker.

I förevarande fall ansåg förvaltningen uppenbarligen att X:s uppgifter var av den karaktären att det fanns skäl att ta en kontakt med skolan. I en sådan situation är det för alla berörda viktigt att det inte uppstår någon osäkerhet om

vilka uppgifter som saken gäller. Till detta kommer att för det fall förvaltningen hade funnit skäl att gå vidare i saken, dvs. att göra en anmälan till Skolverket, hade X:s uppgifter utgjort en del av underlaget för anmälan. Sammanfattningsvis anser jag att de aktuella uppgifterna borde ha dokumenterats av förvaltningen.

Vad som i övrigt har anförts i anmälan föranleder inte något uttalande från min sida.

Med de delvis kritiska uttalanden som har gjorts avslutas ärendet.

En kommun har på en faktura för daghemsavgifter angivit att även förälderns sammanboende är betalningsansvarig. – Fråga om betalningsansvar för en sammanboende som inte är underhållsskyldig för barnen

(Dnr 1021-2005)

Anmälan

Ö.N. anförde i en anmälan till JO klagomål mot Barn- och utbildningsförvaltningen i Krokoms kommun. Av anmälan och bifogade handlingar framgick i huvudsak följande. Han är sammanboende med en kvinna som har barn sedan tidigare. Hennes barn är placerade i kommunens förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. På en avgiftsfaktura, som är ställd till henne, angavs bl.a. att ”även Ö.N. är betalningsansvarig”. Ö.N. ifrågasatte i brev till förvaltningen om detta var en riktig tillämpning och hänvisade bl.a. till att han inte var underhållsskyldig för barnen. Han hade även begärt att få en besvärshänvisning men då fått till svar att saken inte gick att överklaga. Han begärde i sin anmälan att JO skulle uttala sig om kommunens agerande.

Utredning

Föredraganden inhämtade upplysningar vid telefonsamtal med utredaren Gudrun Modén samt barn- och utbildningschefen Birgitta Lundgren vid förvaltningen.

Vid telefonsamtalen framkom i huvudsak följande.

Med anledning av Ö.N:s påpekande tog Gudrun Modén kontakt med en jurist på Svenska Kommunförbundet, som gav honom rätt. Det är bara vårdnadshavaren/platsinnehavaren som kan göras formellt betalningsansvarig för avgiften. Gudrun Modén hade skrivit till Ö.N. och förklarat detta.

Förvaltningen hade inte tidigare reagerat mot uppgifterna på de fakturor som hade sänts ut. Ingen enskild hade heller hört av sig med synpunkter, vilket även gällde de enskilda vars kravärenden hade gått vidare till kronofogdemyndigheten.

Förvaltningen skulle nu undersöka om det kan ha funnits fall bakåt i tiden där någon felaktigt hade sökts som betalningsansvarig för obetalda avgifter. Om man upptäckte att något fel hade begåtts skulle man vidta de åtgärder

som står till buds för att få till en rättelse. Man skulle även gå igenom de aktuella kravärendena för att tillse att inte någon hade söks felaktigt.

Förvaltningen hade kontaktat leverantören av förvaltningens datasystem Procapita för att få till stånd den nödvändiga ändringen av programvaran. Det arbetet pågick. För närvarande tog förvaltningen manuellt bort uppgifterna om ”betalningsansvarig” på de avgiftsfakturor som skickades ut.

I beslut den 29 mars 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Av den hittillsvarande utredningen framgår att förvaltningen, på de avgiftsfakturor som har sänts till Ö.N:s sambo, har angett att även han är betalningsansvarig för avgifterna trots att så inte är fallet. Det framgår vidare att detta inte är ett enstaka misstag utan att det kan finnas fler fall där felaktiga uppgifter har förekommit på förvaltningens avgiftsfakturor.

Enligt den kommunala taxan skall ett hushålls samlade ekonomiska bärkraft utgöra grund för avgiftsberäkningen. Detta innebär inte att den som ingår i hushållet utan att vara platsinnehavare kan göras formellt *betalningsansvarig* för avgiften. Förvaltningen synes inte ha haft denna skillnad klar för sig och har inte tidigare reagerat över fakturornas utformning.

Det inträffade är självfallet anmärkningsvärt, inte minst med hänsyn till de rättsföljder som kan uppkomma för den som utpekas som betalningsansvarig.

Sedan förvaltningen nu har uppmärksammats på saken har åtgärder vidtagits för att ändra rutinerna. Förvaltningen skall också gå igenom tidigare och nuvarande kravärenden för att kontrollera huruvida någon enskild felaktigt har utpekats som betalningsansvarig. Jag finner mot den bakgrunden inte skäl att gå vidare i utredningen av saken genom en remiss till barn- och utbildningsnämnden.

Birgitta Lundgren har vid telefonsamtalet med föredraganden uppgett att förvaltningen, vid sina kontakter med förvaltningar i flera andra kommuner i anledning av det inträffade, har erfarit att även deras handläggning kan ha varit felaktig i vissa fall utan att man har uppmärksammat detta. Jag finner därför skäl att översända en kopia av detta beslut till Svenska Kommunförbundet för kännedom.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det ovan anförda.

Kommunikationsväsendet

Fråga om lagligheten av Radiotjänst i Kiruna AB:s handläggning av ett överklagande av ett beslut om TV-avgift

(Dnr 2164-2004)

Anmälan

I en anmälan mot Radiotjänst i Kiruna AB (Radiotjänst), daterad den 19 maj 2004, uppgav C-J.L. bl.a. följande. Den 9 oktober 2003 överklagade S.L. Radiotjänsts beslut att registrera honom som innehavare av TV-mottagare. Radiotjänst hade vid tiden för anmälan inte beaktat överklagandet.

Utredning

Radiotjänsts akt i ärendet hämtades in och granskades. Av akten framgick bl.a. följande. Radiotjänst meddelade den 19 september 2003 ett beslut om omprövning av S.L:s TV-avgift varefter han i en skrift rubricerad ”överklagan” den 9 oktober 2003 klagade på omprövningsbeslutet. Med anledning av detta skrev Radiotjänst den 20 oktober 2003 till S.L. och frågade honom om hans brev med ankomstdatum den 10 oktober 2003 avsåg ett överklagande till länsrätten. I så fall ombads han att snarast kontakta Radiotjänst.

Genom ett telefonsamtal med handläggaren vid Radiotjänst, Linda Tuoremaa, inhämtades den 15 juni 2004 följande upplysningar angående handläggningen av överklagandet.

– – – Skrivelsen från S.L., rubricerad ”överklagan”, som kom in till Radiotjänst den 10 oktober 2003 har inte sänts över till länsrätten. Skälet härtill är att S.L. aldrig hörde av sig med anledning av det brev Radiotjänst skickade till honom den 20 oktober 2003 med en förfrågan om hans skrivelse avsåg ett överklagande.

Radiotjänst har som rutin att regelmässigt sända en sådan förfrågan till kunder som skriver till Radiotjänst efter att Radiotjänst omprövat ett beslut om avgiftsskyldighet. Det är bara i de fall där det väldigt tydligt framgår att kunden vill att skivelsen skall sändas till överinstansen som Radiotjänst sänder över skrivelsen utan att först fråga kunden. Även i de fall skrivelsen rubriceras som ett överklagande tillfrågas kunden om den avser att överklaga Radiotjänsts beslut. För det fall kunden inte hör av sig vidtas ingen ytterligare åtgärd.

Därefter remitterades anmälan till Radiotjänst för yttrande över vad som anförts i anmälan till JO om handläggningen av överklagandet den 9 oktober 2003. Yttrandet skulle även innehålla en redogörelse för Radiotjänsts rutiner för handläggning av överklaganden.

Radiotjänst, genom verkställande direktören Lars Lindberg, gav den 30 augusti 2004 in följande yttrande (bilagorna utelämnade här).

I de fall handläggaren hos Radiotjänst genom en överklagandeskrift upplever att kunden inte har förstått ett tidigare beslut om omprövning, kan ett brev med förtydligande sändas. Detta är inget generellt förfarande, utan förekommer i de fall handläggaren, av innehållet i kundens brev, upplever att en mer utförlig beskrivning av grunden för ett tidigare beslut behövs.

I det aktuella fallet har S.L. i brev (daterat 2003-10-09 – bilaga 1) uppgett att han inte fått någon ”logisk förklaring i ert beslut”. Till följd av detta har handläggaren hos Radiotjänst skrivit ett brev till L. med en mer utförlig beskrivning av grunden för beslutet om påförande av tv-avgift (brev daterat 2003-10-20 – – – bilaga 2). I detta brev har även frågan ställts om ärendet skall vidarebefordras till länsrätten som nästa instans.

Ovan nämnda brev från Radiotjänst daterat 2003-10-20 kom i retur. Brevet hade skickats till adress Öllövsstrand 3788 i Båstad, som enligt det centrala adressregistret SPAR var L:s folkbokföringsadress. Vid eftersökning i SPAR i samband med det returnerade brevet framkom ingen ny adress.

C-J.L. yttrade sig den 17 september 2004 över remissvaret och anförde bl.a. att Radiotjänst efter en ny omprövning bifallit S.L:s överklagande.

I beslut den 15 april 2005 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Bedömning

Enligt 15 § lagen (1989:41) om TV-avgift skall Radiotjänst ompröva beslut om avgiftsskyldighet och om påförande av avgifter enligt lagen om den som beslutet rör begär det eller skäl annars föreligger. Radiotjänsts beslut i ärenden om omprövning får enligt 21 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Även om ett beslut om omprövning överklagas, skall Radiotjänst ändra beslutet, om det är uppenbart oriktigt.

Frågan inom vilken tidsfrist en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet skall överlämnas till överinstansen är inte reglerad i någon författning. Det ligger i sakens natur att ett överlämnande – när ett sådant skall äga rum – måste ske utan dröjsmål. Den allmänna regeln i 7 § förvaltningslagen (1986:223) om snabb och enkel handläggning m.m. skall vara vägledande även i detta hänseende (prop. 1985/86:80 s. 77). JO har i tidigare ärenden uttalat att överlämnandet normalt bör ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in.

Av utredningen framgår att S.L:s överklagande kom in till Radiotjänst den 10 oktober 2003 och att Radiotjänst, efter att ha skickat en förfrågan till S.L. om han ville att överklagandet skulle vidarebefordras till länsrätten, inte vidtog någon åtgärd förrän efter det att yttrandet avgetts till JO den 30 augusti 2004, dvs. efter drygt tio månader, då det överklagade beslutet ändrades i enlighet med vad S.L. yrkat.

Rätten att överklaga ett myndighetsbeslut disponeras ensidigt av den enskilde som berörs av beslutet. Det ankommer inte på myndigheten att göra någon utredning angående en till myndigheten inkommen skrivelse med överklagande huruvida avsändaren verkligen har för avsikt att överklaga. Endast i ett sådant fall där det av innehållet i skrivelsen inte över huvud taget går att utläsa vad avsändaren avser med skrivelsen bör myndigheten kontakta vederbörande.

Vad nu sagts gäller även Radiotjänst som vid handläggningen av sina ärenden enligt vad som föreskrivs i 14 § lagen om TV-avgift skall jämställas med myndighet.

Den av Radiotjänst tillämpade ordningen att i fall där Radiotjänst bedömer att klaganden inte rätt förstått det överklagade beslutet ta kontakt för ytterliga-

re information och för bekräftelse av att överklagandet skall bestå är felaktig och saknar stöd i lag och praxis. Radiotjänst skulle därför i detta fall där det mycket tydligt framgick att avsändaren var missnöjd med Radiotjänsts beslut och rubricerat sin skrivelse som ett överklagande inom en vecka ha vidarebefordrat överklagandet till länsrätten.

Även med beaktande av de rutiner som Radiotjänst tillämpade vid hantering av överklaganden är handläggningen i det aktuella fallet klandervärd. Utredningen visar att brevet med förfrågan aldrig nådde adressaten varför denne saknade möjlighet att bekräfta sitt önskemål om överklagande. När brevet kom i retur som obeställbart borde Radiotjänst i vart fall vid detta tillfälle ha sänt över överklagandet och handlingarna i ärendet till länsrätten.

Radiotjänst kan inte undgå kritik för sin handläggning.

Initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav

(Dnr 156-2005)

Den 17 maj 2005 meddelade *JO Berggren* ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Vid min inspektion av Länsstyrelsen i Kronobergs län den 26–28 oktober 2004 antecknades följande till protokollet under punkten 3.2.3.4 (JO:s dnr 3678-2004).

I ärenden rörande omprövning av körkortsinnehav (dnr 253-8344-03, 253-304-03 och 253-1655-03) förekom yttranden från länsstyrelsens konsultläkare där denne föreföll tillstyrka att ärendet avgjordes med villkor om att körkortshavaren efter sex månader skulle ge in nytt läkarintyg. I stället för att avgöra ärendet i enlighet med detta förelade länsstyrelsen körkortshavaren att inom sex månader komma in med läkarintyg i det pågående ärendet. Länsstyrelsen angav i respektive föreläggande att körkortet i enlighet med 5 kap. 3 § 8 körkortslagen skulle komma att återkallas om föreläggandet inte följdes.

Konsultläkarens yttrande återgavs i samtliga fall i en särskild handling benämnd ”REMISS/YTTRANDE”, utformad av länsstyrelsen. Handlingen innehåller två spalter där läkaren kan kryssa för olika alternativ samt göra egna noteringar. I den vänstra spalten kan läkaren ange vilka kompletteringar, exempelvis ingivande av läkarintyg, som bör göras innan ett ärende kan avgöras. Den högra spalten är avsedd för läkarens synpunkter i sakfrågan. Under meningen **Ärendet tillstyrks för en tid av ……. år/mån** finns alternativ på åtgärder som efter angiven tid måste vidtas.

I ett av ärendena (dnr 253-1655-03) hade konsultläkaren vid ett tidigare tillfälle i den vänstra spalten angett att komplettering krävdes i form av läkarintyg att ges in inom sex månader. Sedan komplettering skett tillstyrkte konsultläkaren på sätt som inledningsvis redovisats att ärendet avgjordes.

Företrädare för länsstyrelsen uppgav bl.a. följande. Länsstyrelsens tillvägagångssätt är att avgöra ärendet genom beslut om villkor för fortsatt körkortsinnehav endast om länsstyrelsen bedömer att tiden för att komma in med nytt läkarintyg skall sättas längre än sex månader. Är tiden sex månader eller kortare utfärdas i stället ett nytt föreläggande i det pågående ärendet. Beslutet

härom kan inte i sig överklagas. Om körkortshavaren vägrar att följa föreläggandet kan länsstyrelsen återkalla körkortet. Först genom ett överklagande av ett sådant beslut kan ett föreläggande komma att överprövas. Hur andra länsstyrelser gör har inte undersökts. – Utformningen av blanketten är inte tillfredsställande. Bland annat har vissa rutor fallit bort.

JO anförde följande till protokollet.

Om det finns anledning att anta att en körkortshavare inte uppfyller de förutsättningar som gäller för att inneha körkort, skall länsstyrelsen enligt 5 kap. 2 § första stycket körkortsförordningen (1998:980) skyndsamt utreda dennes lämplighet. Som framgår av andra stycket får länsstyrelsen i detta syfte förelägga körkortshavaren bl.a. att ge in ett läkarintyg som visar att körkortshavaren uppfyller de medicinska kraven för körkortsinnehavet.

I stället för att besluta om körkortsingripande kan länsstyrelsen med stöd av 3 kap. 10 § körkortslagen föreskriva särskilda villkor för körkortsinnehavet (se även 3 kap. 9 § körkortsförordningen). Berörda ärenden rör frågan om ingripande på grund av bruk av medel som påverkar förmågan att framföra motordrivet fordon. Detta regleras närmare i 12 kap. Vägverkets föreskrifter (VVFS 1996:200) om medicinska krav för innehav av körkort, traktorkort och taxiförarlegitimation m.m. Av 9 § framgår att fortsatt innehav kan medges trots att varaktig nykterhet inte har verifierats om omständigheterna i övrigt med styrka talar för en god prognos. Enligt 10 § skall omprövning ske efter sex månader, efter ytterligare sex månader och efter ytterligare tolv månader. Som allmänt råd till denna bestämmelse har Vägverket anfört bl.a. att ett villkor om läkarintyg inte bör omfatta den totala uppföljningsperioden.

Sedan läkarintyg har kommit in har länsstyrelsen således att avgöra om körkortsingripande skall ske eller om det är tillräckligt att villkor föreskrivs. Det kan givetvis också förekomma att ytterligare kompletteringar är nödvändiga. Om länsstyrelsen bedömer att körkortsinnehavet kan fortsätta med omprövning efter sex månader synes dock nyss nämnda föreskrifter tala för att ärendet skall avgöras genom ett beslut om villkor för körkortsinnehavet (jfr bl.a. RÅ 1995 ref. 81 som rörde ett föreläggande som grundade sig på ett tidigare beslut om villkor att efter sex månader komma in med läkarintyg). Därigenom får körkortshavaren också möjlighet till överprövning av behovet av ytterligare utredning (jfr RÅ85 2:12), vilket annars kan ske endast om körkortet återkallas på grund av körkortshavarens vägran att ge in läkarintyg.

Mot bakgrund av det nyss sagda skall länsstyrelsen anmodas att yttra sig över handläggningen av här berörda ärenden.

Utredning

I yttrande den 16 mars 2005 anförde länsstyrelsen följande.

Länsstyrelsen har anmodats yttra sig över principerna för handläggning av körkortsärenden när det gäller omprövning på grund av medicinsk lämplighet. I tre ärenden har länsstyrelsen, trots att vår konsultläkare tillstyrkt fortsatt innehav av körkort, förelagt körkortshavaren att komma in med läkarintyg. I de fall som uppmärksammats av JO har konsultläkarens rekommendation att låta körkortshavaren behålla körkortet gjorts med förutsättningen att det fortsatta körkortsinnehavet skulle förenas med villkor om att lämna läkarintyg för att fortsatt styrka sin lämplighet.

I inspektionsprotokollet har JO redogjort för vilka konsekvenser beslut om att förelägga om fortsatt utredning av ett ifrågasatt körkortsinnehav får för körkortshavaren, jämfört med ett beslut om villkor. I det fall länsstyrelsen i ett utredningsärende förelägger körkortshavaren att komma in med läkarintyg (med stöd av 5 kap. 2 § körkortsförordningen [KKF]) kan körkortshavaren inte överklaga länsstyrelsens beslut att kräva in intyg. Ett sådant beslut kan endast bli överprövat i samband med att länsstyrelsen återkallar körkortet på grund av att det efterfrågade intyget inte kommit in. I det fall länsstyrelsen i

stället beslutar att förena körkortet med villkor att lämna läkarintyg (med stöd av 3 kap. 10 § körkortslagen [KKL]), kan körkortshavaren överklaga – och få överprövat – länsstyrelsens beslut att kräva att läkarintyg lämnas.

Länsstyrelsen vill här framhålla följande. Innehavet av ett körkort kan ifrågasättas, genom att det kommer in en anmälan från läkare eller polis, genom att det kommer fram omständigheter i en dom eller strafföreläggande eller om det av annan anledning finns anledning att ifrågasätta ett körkortsinnehav. Länsstyrelsen har då att (skyndsamt) *utreda* frågan om körkortshavarens lämplighet. När det gäller ifrågasatt körkortsinnehav på grund av misstanke om att en körkortshavare inte uppfyller de medicinska kraven ingår normalt i utredningen att körkortshavaren föreläggs att lämna läkarintyg enligt 5 kap. 2 § KKF, för att styrka sin lämplighet. Länsstyrelsen kan, i denna utredning av om körkortshavaren är lämplig eller inte, komma att kräva (genom att förelägga honom/henne) att flera intyg lämnas. Om det kvarstår frågetecken efter att ett begärt intyg lämnats in kan körkortshavaren föreläggas på nytt osv. till dess det står klart att körkortshavaren inte är lämplig eller det står klart att det inte finns anledning att ingripa mot körkortsinnehavet. (Utredningen är då alltså klar.) Om utredningen visar att körkortshavaren är olämplig återkallas körkortet med stöd av 5 kap. 3 § punkten 7 KKL.

Länsstyrelsen kan vidare, när utredningen är klar och denna har utvisat att det inte finns något hinder för körkortsinnehav, antingen besluta att ingen åtgärd vidtas avseende körkortsinnehavet *eller* att inget körkortsingripande skall ske men att körkortet skall förenas med villkor enligt 3 kap. 10 § KKL. I det senare fallet föreligger det alltså inget hinder mot innehavet, under förutsättning att en uppföljning sker i form av att körkortet förenas med villkor.

Under utredningens gång skickar länsstyrelsen förfrågningar, i form av remisser, till länsstyrelsens konsultläkare i körkortsfrågor. Konsultläkaren gör de medicinska bedömningarna, bl.a. utifrån bestämmelserna i Vägverkets föreskrifter om medicinska krav för innehav av körkort, traktorkort och taxiförarlegitimation m.m. (VVFS 1996:200 ändrad genom VVFS 1998:89). Konsultläkaren är ett stöd och en hjälp för länsstyrelsens handläggare när det gäller att hantera de medicinska frågorna kring körkortsinnehav. Länsstyrelsen är emellertid inte bunden av de svar och rekommendationer som konsultläkaren ger.

I de tre av JO granskade ärendena 253-8344-03 enligt protokollet – avser dock 253-8344-02 – 253-304-03 samt 253-1655-03 har remiss skickats till konsultläkaren. Två av ärendena har påbörjats som utredningsärende, dvs. körkortsinnehavet har ifrågasatts på grund av att det fanns misstanke om att körkortshavarna inte var tillförlitliga i nykterhetshänseende (i båda fall i anledning av uppgifter som framkommit i dom från allmän domstol). I det tredje ärendet har körkortshavaren meddelats körkortstillstånd med villkor om att lämna läkarintyg, men eftersom intyg inte lämnats (i tid) har körkortsinnehavet ifrågasatts. Konsultläkaren har i samtliga tre fall – efter det att körkortshavarna förelagts om att komma in med intyg, dessa intyg kommit in och konsultläkaren granskat intygen – kryssat i att ”ärendet tillstyrks för en tid av sex månader, därefter förnyad undersökning och nytt intyg utfärdat av specialist i allmän medicin/distriktsläkare, styrkt med prover tagna vid tre tillfällen” (alternativt varannan månad). Mot bakgrund av vad som redogjorts ovan om hur ett ärende normalt handläggs skulle detta innebära att – under förutsättning att det inte fanns anledning att ifrågasätta konsultläkarens bedömning i ärendet – körkortshavaren ansågs ”färdigutredd” och att det inte fanns anledning att besluta om ett körkortsingripande under förutsättning att körkortet förenades med villkor om uppföljning i form av läkarintyg. Emellertid har ordinarie rutiner inte följts (dvs. att ärendet överlämnas till annan handläggare som beslutar om villkor, efter det att körkortshavaren kommunicerats). Anledningen torde vara att handläggarna av dessa ärenden (det rör sig om två olika handläggare) varit oerfarna och inte lämnats tillräckligt tydliga instruktioner om rutinerna i förevarande typ av ärende, samt att den remiss som

länsstyrelsen skickar till konsultläkaren, och även får svar från konsultläkaren på, är otydlig i sin utformning. Eftersom handläggaren självständigt handlägger ärendet fram till dess att ett beslut om återkallelse fattas, har inte någon annan varit inblandad och kunnat ta upp saken med respektive handläggare.

För att säkerställa att problemet inte uppstår igen har följande åtgärder vidtagits:

– Konsultläkarremisserna har fått ny, och tydligare utformning.
– En genomgång har gjorts – i samband med ett arbetsgruppsmöte – av rutinerna i förevarande typ av ärende.

Bedömning

När samtliga åtgärder som har bedömts vara nödvändiga för utredningen av ett ärende har vidtagits och beredningen kan sägas vara färdig skall myndigheten på grundval av utredningen avgöra ärendet genom ett beslut.

Utgångspunkten för länsstyrelsens bedömning i de nu aktuella ärendena var att körkortsinnehav förutsätter att varaktig nykterhet kan verifieras. Även om så inte är fallet är det dock möjligt att medge fortsatt innehav av körkort om omständigheterna i övrigt med styrka talar för en god prognos. I en sådan situation måste länsstyrelsen självfallet följa upp och ompröva om nämnda krav kommer att kunna uppfyllas eller om det finns skäl att på nytt överväga om ett körkortsingripande skall ske. Vägverket har föreskrivit inom vilka intervall omprövning skall ske (se 12 kap. 10 § Vägverkets föreskrifter om medicinska krav för innehav av körkort, traktorkort och taxiförarlegitimation m.m.). Som länsstyrelsen också har anfört sker uppföljningen genom att det fortsatta körkortsinnehavet med stöd av 3 kap. 10 § körkortslagen förenas med villkor.

Konsultläkaren har, till synes i överensstämmelse med Vägverkets föreskrifter, föreslagit fortsatt körkortsinnehav med villkor att inom sex månader komma in med nytt läkarintyg. Om det inte fanns skäl att frångå konsultläkarens bedömning borde länsstyrelsen ha avslutat respektive ärende enligt konsultläkarens tillstyrkan. Att länsstyrelsen i stället utfärdade ett nytt föreläggande medförde bl.a. att körkortshavarna fråntogs möjligheten att få behovet av ytterligare utredning prövat i högre instans. Av länsstyrelsens yttrande framgår att handläggningen inte har skett enligt tillämpliga rutiner.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Plan- och byggnadsväsendet

Kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer

(Dnr 12-2002)

Anmälan

Y.R. och B.L., som representanter för Heleneviks Egnahemsförening (föreningen) och fastighetsägare i Helenevik, framförde i en anmälan till JO den 27 december 2001 klagomål mot Mölndals kommun. Klagomålen avsåg att kommunen inte hade vidtagit åtgärder för att möjliggöra passage längs Rådasjöns strand i enlighet med en detaljplan som hade fastställts av regeringen år 1988. Enligt föreningen nonchalerade kommunen tillsynsmyndigheterna och gällande lag på ett flagrant sätt.

Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande om bakgrunden till klagomålen.

Kommunfullmäktige i Mölndals kommun beslutade den 24 juni 1987 att anta ett förslag till ändring och utvidgning av stadsplanen för ett område. Planförslaget innebar bl.a. att en del av tomtmarken för två fastigheter närmast Rådasjön skulle tas i anspråk som allmän plats, park. Syftet med planen i denna del var att det skulle kunna anläggas en strövstig utmed stranden. Länsstyrelsen fastställde planförslaget i nu nämnt avseende. Efter överklagande av de två berörda fastighetsägarna fastställde regeringen beslutet. Föreningen har därefter utan framgång vid flera tillfällen begärt att kommunen skulle ställa i ordning marken för strövstig. Sedan föreningen begärt att Länsstyrelsen i Västra Götalands län som tillsynsmyndighet skulle pröva kommunens skyldighet att genomföra detaljplanen, redogjorde länsstyrelsen i ett beslut den 17 augusti 1998 för gällande lagstiftning och anmodade kommunen att ställa i ordning den aktuella allmänna platsmarken för avsett ändamål. Föreningen vände sig därefter till kommunens byggnadsnämnd med begäran om ingripande. Nämnden beslutade den 18 augusti 1999, med hänvisning till att bestämmelserna i 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10), PBL, inte torde kunna tillämpas i ärendet, att inte ingripa mot kommunen. Efter överklagande upphävde länsstyrelsen, genom beslut den 19 december 2000, byggnadsnämndens beslut och lämnade ärendet åter till nämnden. Länsstyrelsen uttalade bl.a. följande.

I likhet med byggnadsnämnden anser länsstyrelsen att nämndens skyldighet att ingripa med stöd av 10 kap. PBL endast gäller vid överträdelse av bestämmelser om byggande. Bestämmelsen i 6 kap. 26 § PBL om skyldighet för kommunen att iordningställa allmän platsmark kan inte anses vara en bestämmelse om byggande.

Byggnadsnämndens skyldighet enligt 11 kap. 1 § femte punkten PBL att övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter är däremot inte begränsad till bestämmelser om byggande. Det innebär, såvitt är av intresse i detta fall, att nämnden har en skyldighet att vaka över att kommunen fullgör den skyldighet som enligt PBL kan åligga kommunen att genomföra en detaljplan och, om byggnadsnämnden finner att

kommunen brister i detta avseende, verka för att kommunen snarast avhjälper bristen. Byggnadsnämnden kan alltså inte låta bli att fullgöra sin tillsynsuppgift under hänvisning till att kommunens underlåtenhet inte kan hänföras till någon av de åtgärder som regleras särskilt i 10 kap. PBL.

I samma beslut, i sin egenskap av tillsynsmyndighet över plan- och byggnadsväsendet i länet, uttalade länsstyrelsen följande.

Länsstyrelsen har som tillsynsmyndighet i ett beslut den 17 augusti 1998 erinrat Mölndals kommun om dess skyldighet enligt 6 kap. 26 § PBL att iordningställa och upplåta den allmänna platsmark det nu är fråga om, så att den kan användas för avsett ändamål. Länsstyrelsen har understrukit att denna skyldighet redan inträtt och att kommunen inte efter eget godtycke kan välja tidpunkt för att genomföra planen i detta hänseende. Kommunen anmodades mot denna bakgrund att före utgången av november 1998 redovisa vilka åtgärder kommunen vidtagit för att genomföra planen. Kommunen har i ett svar till länsstyrelsen den 22 januari 1999 meddelat att kommunen inte för närvarande tänker vidta åtgärder för att göra stranden tillgänglig i enlighet med gällande detaljplan.

Länsstyrelsen finner det högst anmärkningsvärt att kommunen på detta sätt medvetet trotsar gällande lag.

Kommunen har genom detaljplanen mot berörda fastighetsägares bestridande tilltvingat sig rätt men också skyldighet att anordna en passagemöjlighet för allmänheten utmed stranden. Om kommunen av ekonomiska eller andra skäl numera ändrat uppfattning och inte längre vill anordna passagemöjligheten bör kommunen i de former som lagen föreskriver pröva om detaljplanen skall ändras på denna punkt. Genom det plansamråd m.m. som då skall ske, ges de boende i området möjlighet att ge sin syn på behovet av passagemöjligheten utmed stranden. De fastighetsägare som sedan mer än tio år tillbaka svävar i ovisshet om de skall nödgas avstå en del av sin mark för gångpassagen i enlighet med nuvarande plan får dessutom, som resultat av planförfarandet, ett besked i denna fråga.

Länsstyrelsen begärde svar från kommunen i planändringsfrågan.

Med anledning av vad länsstyrelsen uttalat beslutade byggnadsnämnden den 21 februari 2001, med hänvisning till 6 kap. 26 § PBL, att uppmana Mölndals kommun att besluta om genomförande av detaljplanen alternativt att ändra planen i den del som berör strandområdet inom fastigheterna i fråga.

Kommunstyrelsen uttalade därefter i ett yttrande till länsstyrelsen den 7 mars 2001 att styrelsen vidhöll sitt tidigare ställningstagande i saken.

Utredning

Kommunstyrelsen i Mölndals kommun anmodades att yttra sig över vad som framförts i anmälan. Styrelsen uttalade följande.

Anmälarnas redovisning av vad som förevarit i ärendet är i princip korrekt liksom de handlingar som bifogats anmälan. – – –

Vad frågan i grunden gäller är kommunens skyldighet att iordningställa allmän platsmark i enlighet med antagen detaljplan genom tvångsinlösen av del av fastighet. Kommunstyrelsen har i denna fråga avgett tre yttranden till länsstyrelsen, den 10 februari 1998, den 12 januari 1999 och den 7 mars 2001. – – –

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över plan- och byggnadsväsendet och kommunens myndigheter beaktar naturligtvis med största respekt den uppfattning som länsstyrelsen i olika ärenden ger till känna. I detta enstaka fall har emellertid kommunen en annan uppfattning än länsstyrelsen. Kommunen

saknar möjlighet få sakfrågan prövad genom att överklaga tillsynsmyndighetens beslut.

Som kommunstyrelsen redovisat i sina yttranden finns det utrymme för tolkning av lagtexten. Länsstyrelsen har inte närmare kommenterat kommunens argument i den delen. Såvitt kommunen känner till föreligger inget prejudicerande domstolsavgörande som kan ge vägledning för tolkningen.

Kommunstyrelsen vill betona att det från kommunens sida inte är fråga om något medvetet trots mot gällande lag. Kommunstyrelsen anser att den har fog för sin uppfattning men kommer naturligtvis att, om JO:s bedömning så föranleder, ompröva sitt ställningstagande. Kommunstyrelsen erinrar om att kommunstyrelsens tidigare ställningstaganden har kunnat överklagas genom laglighetsprövning och att beslutens lagenlighet därigenom torde ha kunnat prövas.

Avslutningsvis önskar kommunstyrelsen påpeka, även om det kan sakna relevans för JO:s prövning, att berörda fastighetsägare och boende inom det aktuella planområdet hittills motsatt sig ett genomförande av detaljplanen i aktuell del. Dessa åsikter har emellertid inte fått samma massmediala utrymme som de åsikter som medlemmarna i den angränsande Heleneviks Egnahemsförening representerar.

Föreningen gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett slutligt beslut den 26 mars 2002 i tillsynsärendet beträffande genomförande av detaljplanen uttalade länsstyrelsen bl.a. följande.

Genomförandetiden för detaljplanen löpte ut 1993. Området kring det nu aktuella strandavsnittet, som alltså enligt planen utlagts som allmän platsmark, var redan dessförinnan bebyggt i enlighet med planen. Skyldighet har således sedan länge inträtt för kommunen att iordningställa och upplåta strandområdet för allmänheten. Kommunens underlåtenhet att göra detta strider mot plan- och bygglagen.

Såväl länsstyrelsen som byggnadsnämnden har i sin egenskap av tillsynsmyndigheter, efter anmälan från enskilda, uppmanat kommunen att fullgöra sin skyldighet att i berörd del genomföra planen. Som ett alternativ för kommunen har länsstyrelsen erinrat om möjligheten för kommunen att ändra detaljplanen, för den händelse det skulle visa sig att kommunen av ekonomiska eller andra skäl ändrat uppfattning i markanvändningsfrågan. Kommunen har emellertid, som framgått ovan, vare sig beslutat genomföra planen eller inleda ett arbete för att ändra den.

Plan- och bygglagen ger inte länsstyrelsen som tillsynsmyndighet några sanktionsmedel för att säkerställa att kommunen följer lagen. Efter de överläggningar och den omfattande skriftväxling, som skett i detta ärende, bedömer länsstyrelsen det för sin del vara utsiktslöst med vidare åtgärder för att nå rättelse.

Boverket har enligt plan- och bygglagen den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket. Ärendet visar att det råder okunnighet om de skyldigheter som en kommun har till följd av ett huvudmannaskap för de allmänna platserna i en detaljplan. Länsstyrelsen vill mot denna bakgrund uppmärksamma Boverket på det informationsbehov som föreligger. Även vid en kommande översyn av plan- och bygglagen förtjänar frågan att beaktas.

I beslut den 10 januari 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Det aktuella området är bebyggt i enlighet med den detaljplan som vann laga kraft genom regeringens beslut år 1988. Genomförandetiden för planen har gått ut. Kommunen är huvudman för de allmänna platserna inom planen.

Strandområdet på de två privatägda fastigheterna, som i detaljplanen har lagts ut som allmän platsmark, har av kommunen inte upplåtits för allmänt begagnande.

Kommunstyrelsen har i remissvaret, som förklaring till att detaljplanen inte genomförts i berört avseende, hänvisat till sina yttranden i länsstyrelsens tillsynsärende. I yttrandet den 10 februari 1998 uttalades bl.a. följande.

Enligt 6 kap. 26 § plan- och bygglagen, PBL, skall kommunen efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Med allmänna platser avses i PBL områden som är allmänt tillgängliga för gemensamt behov inom planområdet eller inom ett större område. Kravet på upplåtelse enligt 6 kap. 26 § PBL förutsätter därför att området är allmänt tillgängligt, vilket i sin tur i förevarande fall förutsätter att området löses in. Enligt 6 kap. 17 § PBL *får* kommunen lösa mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman. Bestämmelsen innehåller ingen skyldighet för kommunen att lösa sådan mark.

Skyldigheten för en kommun att lösa mark för allmän plats framgår av 14 kap. 1 § PBL. Denna skyldighet förutsätter enligt bestämmelsen att fastighetsägaren begär inlösen, vilket ytterligare styrker att kommunen inte har någon inlösenskyldighet.

Av intresse i sammanhanget är också att åtminstone en berörd markägare motsätter sig att inlösen sker.

Enligt kommunstyrelsens uppfattning innebär inte bestämmelsen i 6 kap. 26 § PBL en absolut skyldighet för kommun att lösa in och upplåta alla markområden som i planen anges som allmän plats. Även vid plangenomförandet måste en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen kunna ske. Kommunen måste ha möjlighet att i enlighet med proportionalitetsprincipen och med hänsyn till sakliga skäl även göra bedömningar vid plangenomförandet. Därvid måste kommunen kunna pröva detaljplanens syfte, behovet av genomförandet, enskildas intresse, kostnader m.m.

Bestämmelsens huvudsyfte är att förhindra att rätten till *bebyggelse* förhindras eller försvåras till följd av att gator och andra allmänna platser inte upplåtes. Ordet bebyggelse har i bestämmelsen fått en mycket framträdande position genom att plangenomförandet direkt kopplas till denna. I det aktuella fallet har inte någon bebyggelse förhindrats eller försenats genom att det aktuella området inte upplåtits till allmänt begagnande.

Rubriken ”Upplåtande av vissa allmänna platser m.m.” antyder också att kommunens skyldighet inte avser alla allmänna platser, vilket stöder kommunstyrelsens tolkning.

Av intresse i sammanhanget är även att PBL inte anvisar några sanktionsregler gentemot kommunen.

Rimlighetsskäl talar också för att bestämmelsen inte avser att föreskriva någon absolut skyldighet att genomföra detaljplan i alla dess bestämmelser. Genomförande av en detaljplan sker under lång tid, varunder förhållandena kan förändras i många avseenden. En strikt tillämpning av upplåtelseskyldigheten skulle kunna få oöverskådliga konsekvenser.

I det aktuella fallet har med hänsyn till markägarnas intressen och svårigheten att utnyttja marken för avsett ändamål, kommunen bedömt att inlösen för närvarande ej skall ske.

Kommunstyrelsens uppfattning är sammanfattningsvis att det för närvarande saknas tillräckliga skäl att begära inlösen av ifrågavarande markområde, att upplåtelse för allmänt ändamål därmed får avvakta samt att inlösen- eller upplåtelseskyldighet lagligen inte föreligger.

Det är enligt PBL kommunerna som har det avgörande inflytandet över användningen av mark och vatten inom kommunen. Kommunerna skall i sin planering göra en sammanvägning av olika anspråk på mark och vatten. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom främst detaljplaner. Bestämmelserna om detaljplan och de rättsverkningar som är knutna till en sådan plan bygger på att planen tillgodoser ett allmänt intresse som kommunen står som garant för.

Enligt 6 kap. 26 § andra stycket PBL skall kommunen efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång skall platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen skall allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställts.

I proposition 1985/86:1 uttalas beträffande frågan om upplåtande av gator och andra allmänna platser bl.a. följande (s. 221 resp. 658):

F.n. är kommunen i princip skyldig att till allmänt begagnande upplåta gator och andra allmänna platser efter hand som bebyggelsen färdigställs inom ett område med stadsplan. Gatan skall då vara slutligt iordningställd till en standard som motsvarar ortens sed. Gatukostnadsreglerna är emellertid utformade så att skyldighet att betala gatukostnader uppkommer så snart gatan kan användas för avsett ändamål. För att dessa bestämmelser bättre skall stämma överens föreslår jag att kommunen – efter hand som bebyggelsen färdigställs – skall vara skyldig att ställa i ordning gator och andra allmänna platser endast till en sådan standard att de kan användas för avsett ändamål. Skyldigheten att slutligt ställa i ordning allmänna platser i enlighet med detaljplanen och ortens sed bör vara fullgjord före genomförandetidens slut. – – – Gator och andra allmänna platser skall alltså i princip utföras i enlighet med detaljplanen. Någon kontroll av detta i den formen att gatuarbeten skall kräva lov föreslår jag dock inte. Som jag tidigare har framhållit kan man utgå från att kommunen genom samråd och på annat lämpligt sätt ser till att planbestämmelserna följs.

Kommunstyrelsen har, som framgått, under de år som gått sedan detaljplanen vann laga kraft ansett sig ha stöd i PBL för att inte genomföra den del av planen som är i fråga i ärendet. Styrelsen har åberopat bl.a. att det inte föreligger någon ovillkorlig skyldighet för kommunen att lösa den mark som avses. Vidare har hävdats att kommunen vid plangenomförandet måste kunna pröva syftet med planen, behovet av genomförandet, enskildas intresse, kostnader m.m.

När kommunen, som i detta fall, har huvudmannaskapet för gator och andra allmänna platser enligt en detaljplan ligger ansvaret för plangenomförandet i sådana områden på kommunen. Det får förutsättas att kommunen redan vid utarbetandet av en detaljplan noga har övervägt såväl syftet med planen som de övriga aspekter som kan vara aktuella.

Vad som har kommit fram i ärendet föranleder följande uttalande av mig.

Det kan till en början enligt min mening inte anses rimligt att kommunstyrelsen många år efter det att genomförandetiden för planen gått ut hänvisar till

att man i stort sett är osäker om behovet av de bestämmelser som den antagna planen innehåller.

Lagstiftaren har utgått ifrån att kommunen i egenskap av huvudman självmant ser till att planbeslut följs. Kommunens skyldigheter i detta hänseende enligt 6 kap. 26 § PBL har av länsstyrelsen befunnits vara otvetydiga. Såväl länsstyrelsen som byggnadsnämnden har i deras egenskap av tillsynsmyndigheter uppmanat kommunen att fullgöra sin skyldighet att i berörd del genomföra planen. Länsstyrelsen har också erinrat om möjligheten för kommunen att ändra detaljplanen, för den händelse det skulle visa sig att kommunen av ekonomiska eller andra skäl ändrat uppfattning i markanvändningsfrågan.

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som har skett i ordinarie ordning och jag finner med hänsyn till detta inte anledning att ta ställning till om länsstyrelsens bedömning varit riktig i sak. Enligt min mening står det dock klart att kommunen med anledning av länsstyrelsens beslut haft att vidta åtgärder i enlighet med beslutet. Kommunstyrelsens underlåtenhet att verka härför förtjänar enligt min mening kritik.

Vad som har förekommit i ärendet kan ge anledning till förtydligande lagstiftning och vara av intresse i samband med den översyn av plan- och bygglagstiftningen som för närvarande görs av PBL-kommittén (M 2002:05). Jag översänder därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet.

En kopia av beslutet skickas också till Boverket som enligt PBL har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i landet.

Ärendet avslutas.

Initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift

(Dnr 2816-2003)

Den 30 juni 2005 meddelade *JO Berggren* ett beslut med följande innehåll.

Inledning

Vid min inspektion av Miljö- och byggnadsnämnden i Hultsfreds kommun den 25–26 februari 2003 (JO:s dnr 325-2003) observerades följande (punkten 3.10 i protokollet).

Mellan Hultsfreds kommun och ”arkitekt SAR Anders Åström, AB Anders Åström Arkitektbyrå” hade den 16 december 1998 och den 20 december 2002 träffats skriftliga avtal som gällde för var sin period. De var för kommunens motpart undertecknade av Anders Åström ”För AB Anders Åström Arkitektbyrå”. I avtalen angavs att Anders Åström åtog sig att genom AB Anders Åström Arkitektbyrå upprätthålla stadsarkitektfunktionen inom Hultsfreds kommun. Enligt avtalen omfattade åtagandena bl.a. följande arbetsuppgifter: tillståndsprövning inom plan- och bygglagen, bygg-, mark- och rivningslov,

tillståndsprövning enligt miljölagstiftningen beträffande strandskydd, skydd för landskapsbilden samt lokaliseringsprövningar och tillståndsgivning enligt delegationsordning. Enligt ett delegationsbeslut den 28 mars 2001 hade stadsarkitekten befogenhet att bl.a., inom vissa ramar, bifalla ansökningar om bygglov.

Det kunde ifrågasättas om avtalen var förenliga med bestämmelserna om överlämnande av förvaltningsuppgifter. I 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) föreskrivs att kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige får lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Det fanns också anledning att ifrågasätta om nämndens delegationsordning i den aktuella delen var förenlig med bestämmelserna i kommunallagen om vilka som kan motta delegationsuppdrag. I 6 kap. 33 § kommunallagen föreskrivs att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Jag beslutade att inhämta miljö- och byggnadsnämndens yttrande i saken.

Utredning

Miljö- och byggnadsnämnden uppgav följande.

Miljö- och byggnadsnämnden beslutar meddela att de synpunkter och påpekanden som JO meddelat kommer att beaktas.

Standardformuleringar och handläggningsrutiner ses för närvarande över. JO:s inspektion och resultat av densamma beaktas därvid.

Vad avser punkten – – – beträffande delegering av vården av angelägenheter som innefattar myndighetsutövning har miljö- och byggnadsnämnden samrått med kommunledningen.

Stadsarkitektavtalet och delegationsordningen kommer att justeras så att de är förenliga med kommunallagens 3 kap. 16 §.

Bedömning

Inledning

Det som kom fram vid min inspektion av miljö- och byggnadsnämnden gav anledning att ifrågasätta om förhållandena rörande stadsarkitektens arbetsuppgifter hos kommunen var förenliga med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgifter och om delegering av rätten att fatta kommunala myndighetsbeslut. Av betydelse i dessa avseenden är bl.a. om stadsarkitekten kunnat betraktas som en befattningshavare hos kommunen – anställd eller uppdragstagare – eller som en helt utomstående avtalspart.

Beträffande utredningen i ärendet konstaterar jag att miljö- och byggnadsnämnden i sitt remissyttrande inte har lämnat några upplysningar för att komplettera de uppgifter som framgick av handlingar hos myndigheten. Utredningen i ärendet består sålunda i huvudsak av avtal, enligt ordalydelsen mellan stadsarkitektens aktiebolag och kommunen, samt av nämndens delega-

tionsordning. Av det materialet kan utläsas att stadsarkitektens arbetsuppgifter hos kommunen har bestått i bl.a. prövning av olika typer av ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10).

Angående överlämnande av förvaltningsuppgifter

Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen får kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Vidare föreskrivs att enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Föreskrifterna i 3 kap. 16 § kommunallagen har kommit till för att reglera förutsättningarna för att lägga ut verksamhet på kommunala företag. Regeln har emellertid getts en sådan utformning att den allmänt reglerar förutsättningarna för kommuner och landsting att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt (se bet. 1990/91:KU38 s. 44). Vad som avses i paragrafen med att en särskild ordning har föreskrivits har berörts i förarbetsuttalanden (prop. 1992/93:43 s. 5). En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angetts att ett visst kommunalt organ skall handha denna. Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheten till detta är beroende främst av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

Enligt 1 kap. 7 § plan- och bygglagen skall det i varje kommun finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och ha det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten. Vad som sägs i den lagen om byggnadsnämnd skall tillämpas på den eller de nämnder som utses. Härigenom och genom regleringen i övrigt i lagen angående byggnadsnämndens uppgifter har beträffande prövningen av ärenden enligt lagen enligt min uppfattning föreskrivits en särskild ordning i den mening som avses i 3 kap. 16 § kommunallagen (se även JO 2002/03 s. 440). Sådana förvaltningsuppgifter får därför inte överlämnas till privaträttsliga subjekt.

Det beslutsfattande som stadsarkitekten har fått utföra enligt avtalen och delegationsordningen har innefattat myndighetsutövning, exempelvis i ärenden om bygglov. I sådana fall anses även beredningen inför beslut innefatta myndighetsutövning (se JO 2001/02 s. 250). Bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen bör inte ges annan innebörd än att den tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet anses i princip utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Detta medför att om ärendet innefattar myndighetsutövning så kan en myndighet inte överlämna handläggningen till ett privaträttsligt subjekt, om det inte finns stöd för det i lag. Något sådant lagstöd finns inte beträffande de förvaltningsuppgifter som är aktuella i detta ärende.

I sammanhanget bör nämnas att en myndighet inför ett beslut i ett ärende kan inhämta expertsynpunkter från någon utomstående, t.ex. rörande tolkningen av gällande bestämmelser på det ifrågavarande området, utan att en förvaltningsuppgift därigenom skall anses ha överlämnats (se JO 2002/03 s. 352).

Angående anställnings- och uppdragstagarförhållanden

Huruvida stadsarkitekten varit att betrakta som en till myndigheten knuten befattningshavare – anställd eller uppdragstagare – har betydelse när det gäller frågan om det över huvud taget har skett ett överlämnande av förvaltningsuppgifter i detta fall. Samma slags överväganden aktualiseras med anledning av kommunallagens föreskrifter om möjligheterna till delegation av en nämnds beslutanderätt. I 6 kap. 33 § kommunallagen anges att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Med hänsyn till utformningen av denna föreskrift torde enligt min mening delegation av en nämnds beslutanderätt inte kunna ske till en uppdragstagare.

Av 11 kap. 4 § plan- och bygglagen framgår att byggnadsnämnden till sitt biträde skall ha minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. I motiven till bestämmelsen anfördes att byggnadsnämnden kan få hjälp att fullgöra sina uppgifter på i princip tre olika sätt, genom att ha anställd personal i eget kansli, genom att anlita personal från någon annan förvaltning inom kommunen eller genom att anlita personal utanför kommunförvaltningen, t.ex. konsulter (prop. 1985/86:1 s. 309 f.). Vad som uttalades om medverkan av konsulter kan dock i avsaknad av särskilda författningsföreskrifter angående detta enligt min mening inte medföra att förvaltningsuppgifter får överlämnas till någon utomstående i strid med 3 kap. 16 § kommunallagen.

Utifrån allmänna utgångspunkter torde med personal normalt avses personer som är anställda av kommunen. En anställning gäller enligt huvudregeln tills vidare. En kommun anses dock, liksom andra arbetsgivare, ha möjlighet att anlita uppdragstagare för att utföra en viss arbetsuppgift (jfr 5 § lagen [1997:297] om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor, prop. 1996/97:90 s. 44 f.).

Beträffande frågan vem som skall betraktas som anställd hos byggnadsnämnden är det naturligt att man håller sig till den allmänna innebörden av anställningsbegreppet eller det motsvarande begreppet arbetstagare (se bl.a. 1 § lagen [1982:80] om anställningsskydd). Vid en prövning om ett anställningsförhållande föreligger brukar man göra en helhetsbedömning vid vilken beaktas inte bara alla viktigare avtalsvillkor utan också de faktiska förhållanden under vilka arbetet utförs. Omständigheter som enligt rättspraxis starkt tyder på att ett anställningsförhållande föreligger är bl.a. att den presterande parten har att utföra det arbete som huvudmannen efter hand anvisar samt att

arbetet utförs under huvudmannens ledning och kontroll. I samma riktning talar att den arbetspresterande parten förutsätts utföra och också utför arbetet personligen samt att han helt eller väsentligen får sin sysselsättning hos huvudmannen. Att arbetsförhållandet är varaktigt tyder ofta på att anställning föreligger. I motsatt riktning talar omständigheter som visar att den arbetspresterande parten typiskt sett har en stark position vid förhandlingar om arbetsavtal, t.ex. att han har värdefull utrustning som i samband med arbetsavtal kan ställas till huvudmannens förfogande. Arbetstagaren är alltid en fysisk person. Ett arbetstagarförhållande kan dock föreligga även om i ett avtal en juridisk person formellt har betecknats som arbetspresterande part (se Sigeman, Arbetsrätten, 3 u. 2001, s. 24 f.).

Det finns olika typer av uppdragstagare. En del har en mycket lös anknytning till sin uppdragsgivare och är närmast att jämföra med entreprenörer, medan andra kan vara så nära knutna till uppdragsgivarens verksamhet att de kan betraktas som införlivade i dess organisation. En kommun har möjlighet att anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till myndigheten på ett sådant sätt att de kan anses delta i dess verksamhet. En sådan uppdragstagare förutsätts stå under myndighetens arbetsledning och utföra arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd. Vid sådant förhållande blir bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) direkt tillämpliga på uppdragstagaren. Vidare gäller att de handlingar som uppdragstagaren upprättar anses ha tillkommit i myndighetens verksamhet och därmed vara allmänna. Även andra grundläggande regler, t.ex. bestämmelserna i brottsbalken om tjänstefelsansvar och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar, blir direkt tillämpliga i förhållande till en sådan uppdragstagare eller någon som på annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet. Uppdragstagare av detta slag brukar kallas beroende eller osjälvständiga uppdragstagare (se JO 2001/02 s. 250). Som nyss anförts torde dock delegering av en nämnds beslutanderätt inte få ske till någon som endast är att anse som uppdragstagare hos myndigheten.

Närmare rörande stadsarkitektens arbetsuppgifter hos nämnden

I detta fall har enligt avtal med kommunen en fysisk person genom ett aktiebolag åtagit sig att ”på konsultbasis” utföra omfattande arbetsuppgifter innefattande bl.a. prövning av ärenden enligt plan- och bygglagen. Det är givetvis av synnerligen stor betydelse att ett sådant arrangemang är förenligt med föreskrifter som rör de grundläggande förutsättningarna för en myndighets verksamhet. Jag har i det föregående konstaterat att sådana arbetsuppgifter som stadsarkitekten kunnat utföra enligt avtalen och delegationsordningen inte har fått överlämnas till någon utomstående. För att stadsarkitekten skulle ha rätt att fatta beslut med stöd av delegationsordningen har det vidare enligt min mening fordrats att han varit att anse som anställd hos nämnden. Endast om ett anställningsförhållande förelegat har således stadsarkitektens arbetsuppgifter varit fullt rättsligt underbyggda.

Av utredningen i ärendet framgår omständigheter som talar för att stadsarkitekten har kunnat betraktas som anställd hos nämnden. För detta talar verk-

samhetens karaktär och anknytningen till nämnden. I samma riktning pekar bl.a. att stadsarkitekten har arvoderats med ett fast belopp månatligen och att han inte har fått åta sig andra konsultuppdrag inom Hultsfreds kommuns geografiska område. Även om full klarhet i frågan inte har nåtts finner jag med hänsyn till det sagda inte anledning att driva utredningen vidare i den delen. Jag vill dock med anledning av vad som har kommit fram i ärendet anmärka följande.

Det förhållandet att det funnits anledning att på ovan angivna grunder ifrågasätta om stadsarkitektens arbetsuppgifter hos nämnden varit rättsenliga visar att de i ärendet aktuella avtalen har fått en mindre lämplig utformning. Ett avtal av detta slag bör formuleras på ett sådant sätt att det inte finns anledning till någon tveksamhet om att det som har överenskommits är förenligt med de grundläggande föreskrifter som nu är i fråga. Från i synnerhet enskildas synpunkt är det angeläget att det klart framgår att en person som av en nämnd anförtrotts att avgöra ärenden är behörig. Rättsverkningarna av ett avtal bör sålunda stå klara redan från början och inte riskera att vara beroende av utfallet av en framtida prövning av avtalets innebörd, t.ex. i domstol. Om avsikten är att stadsarkitekten även framdeles skall utföra de ifrågavarande arbetsuppgifterna hos nämnden bör, om så inte redan har skett, klargöras att han är anställd hos myndigheten.

Med dessa uttalanden avslutar jag initiativärendet.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av en ansökan om god man. Uttalanden om en överförmyndarnämnds skyldighet att registrera allmänna handlingar

(Dnr 151-2003)

Bakgrund

E.H. inkom den 16 oktober 2001 med en skrivelse till Överförmyndarnämnden i Gävle kommun. I skrivelsen anförde hon att hon ansökte om att ”utnämnas” till god man för sin far S.H. i enlighet med dennes önskan. Hon bifogade bl.a. en skrivelse från fadern.

Sedan E.H. tillskrivit överförmyndarnämnden underrättades hon den 26 november 2001 bl.a. om att nämnden hade tagit emot hennes ansökan men att det inte fanns något ärende upplagt.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 13 januari 2003, framförde E.H. klagomål mot överförmyndarnämnden. Klagomålen avsåg bl.a. att nämnden inte hade bekräftat att ansökan om god man hade mottagits, inte hade meddelat när beslut kunde förväntas, inte hade lagt upp något ärende med anledning av ansökan, underlåtit att diarieföra ansökan och inte hade meddelat något beslut i saken. E.H. ifrågasatte också om inte vissa telefonsamtal som hon hade haft med tjänstemän vid överförmyndarnämndens kansli borde ha dokumenterats.

Utredning

Överförmyndarnämndens handlingar i saken lånades in och granskades.

Ärendet remitterades därefter till överförmyndarnämnden för yttrande. I remissvaret anförde nämnden genom juristen Eira Sivén bl.a. följande.

– – –

Överförmyndarnämnden tog emot den 16 januari 2001 (*rätteligen den 16 oktober 2001, JO:s anm.)* ansökan från E.H. om godmanskap för sin far samt att hon är villig att åta sig uppdraget som god man.

Anledningen till ansökan var att fadern, som bor i ett särskilt boende inom omvårdnad i Gävle kommun får inte den vården som han behöver och att hon själv inte blir respektfullt bemött av personalen när hon besöker sin far. Det framkommer i ansökan att hon har en fullmakt att sköta sin fars angelägenheter. Efter ankomsten datumstämplas handlingarna och numreras i kronologisk ordning samt förs i aktkappan.

E.H. har haft flera telefonsamtal med överförmyndarnämndens personal under oktober–november 2001 och framfört sitt missnöje med personalen inom omvårdnad. E.H. talar om att hon vill bli god man till sin far, eftersom hon anser att hon blir bättre bemött av personalen i egenskap av god man. Detta är hennes främsta anledning för att ansöka om godmanskap.

Eftersom hon redan har fullmakt finner nämnden att faderns behov tillgodosedda genom fullmakten. Härmed finns det inte grund för att ordna god man för honom med hänvisning till FB l l kap. 4 §.

Nämnden anser att E.H:s uppfattning om bemötandet av personalen inte är grund för godmanskap utan detta skall lösas på annat sätt. Hon upplystes också om möjligheten att det finns ett annat sätt att söka godmanskap genom att hon själv kan ansöka hos tingsrätten i enlighet med FB 11 kap. 15 §, vilket hon också tänkte göra.

Ovanstående förklaring framfördes till E.H. per telefon den 23 november 2001 och senare i brevet daterat den 26 november 2001, som skickades till henne tillsammans med kopior av hennes ansökningshandlingar.

Det misstag som begicks i handläggningen efter att överförmyndarnämnden funnit att faderns behov kan tillgodoses på annat sätt än genom god man är att beslutet inte skickades med besvärshänvisning till E.H. med mottagningsbevis eller att hennes ansökan skickades vidare till tingsrätten med avslagsyrkande.

Vid handläggningen observerades inte att E.H. tillhör kategorin nära anhörig, som det står på sidan 127 i Handbok för överförmyndare av Eric Sehlin, utan ansågs tillhöra den andra kategorin där överförmyndarnämnden efter att ha fattat beslut, underrättar vederbörande utan besvärshänvisning.

Dessa fel i handläggningen har nämnden observerat och det finns ingen risk att detta skall upprepas i fortsättningen.

Överförmyndarnämnden har inte praxis att skicka en skriftlig bekräftelse efter varje inkommen ansökan. E.H. har erhållit svar på sina frågor först per telefon i oktober och november 2001 och senare per brev i november 2001.

Under telefonsamtalet fick E.H. saklig information om gällande arvodesregler, som följer Kommunförbundets rekommendation. Hon upplystes också om nämndens praxis att varje blivande god man kontrolleras hos kronofogdemyndigheten och socialtjänsten, men i hennes fall kan det bli mer komplicerat.

– – –

E.H. kommenterade remissvaret.

I beslut den 23 mars 2005 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Ärendet rör i huvudsak frågorna om överförmyndarnämnden har följt sekretesslagens (1980:100) bestämmelser om registrering av allmänna handlingar och om E.H:s ansökan om god man har hanterats på ett korrekt sätt mot bakgrund bl.a. av reglerna i föräldrabalken.

Frågan om registrering av E.H:s ansökan

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen skall en allmän handling registreras utan dröjsmål när den har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om det inte är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Nämnda undantag är inte aktuellt i det här fallet med hänsyn till bl.a. att i stort sett samtliga ärenden hos en överförmyndare innehåller sekretessbelagda handlingar. Det kan inte godtas att allmänna handlingar av ett visst slag ömsom registreras och ömsom enbart hålls ordnade på visst sätt. (Jfr JO 1995/96 s. 485.)

Enligt huvudregeln i 15 kap. 2 § sekretesslagen skall det av registreringen framgå datum då handlingen kom in eller upprättades och diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen samt i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats och i korthet vad handlingen rör.

Det skall understrykas att de ifrågavarande uppgifterna skall framgå av registreringen. Det räcker således inte med att varje upprättad eller inkommen handling innehåller uppgift om datum och diarienummer etc. Man kan också uttrycka det så att det skall vara möjligt att – utan några ”förkunskaper” om ärendet och utan tillgång till några andra handlingar än själva registret (t.ex. ett dagboksblad) – fastställa vilka handlingar som har inkommit eller upprättats i ärendet.

När det gäller diarienummer eller liknande beteckning i överförmyndarnas verksamhet kan personnumret vara en naturlig och lämplig beteckning. Det är självfallet också möjligt att åsätta varje akt ett löpande registreringsnummer. Huvudsaken är att det går att hänföra varje handling till en särskild akt. Om den beteckning som används framgår av varje separat handling i akten och handlingen dessutom aktbilageras samt aktbilagenumret också anges i registret (dagboksbladet) skapas en godtagbar säkerhet i diarieföringen när det gäller identifikationen av handlingen. Det är inte nödvändigt att diariet är datoriserat. Även ett register som förs manuellt kan alltså uppfylla de krav som sekretesslagen ställer.

Av utredningen framgår att de handlingar som har kommit in till överförmyndarnämnden i saken har datumstämplats, numrerats i kronologisk ordning och förts in på det dagboksblad som är tryckt på aktkappan. S.H:s personnummer har tjänat som beteckning och sammanhållande begrepp. Vad som har framkommit i den här delen utgör inte grund för kritik från min sida.

Handläggningen av E.H:s ansökan

E.H:s ansökan om godmanskap kom in till överförmyndarnämnden den 16 oktober 2001. Med hänsyn till de skäl som hon anförde till stöd för ansökan är det uppenbart att denna avsåg godmanskap enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken. Det ankommer på rätten att besluta i fråga om godmanskap enligt den bestämmelsen.

E.H. var i egenskap av dotter till S.H. i och för sig behörig enligt reglerna i 11 kap. 15 § föräldrabalken att ansöka om förordnande av god man. Hon gav emellertid in sin ansökan till överförmyndarnämnden, som alltså inte var behörig att pröva densamma.

Enligt 4 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) gäller att om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Det kan knappast råda någon tvekan om att E.H:s avsikt med ansökan var att få frågan om godmanskap för fadern prövad av någon som var behörig att göra detta. Ansökan måste därför betraktas som felsänd. Överförmyndarnämnden borde snarast möjligt ha sänt ansökan – eventuellt tillsammans med ett eget yttrande i saken – vidare till tingsrätten. Samtidigt borde E.H. ha

underrättats om att detta hade gjorts. För sin underlåtenhet i dessa avseenden kan överförmyndarnämnden inte undgå kritik.

Övriga frågor

Av 15 § förvaltningslagen följer att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det finns inte någon skyldighet att anteckna exempelvis varje telefonsamtal i ett ärende utan det krävs att det vid samtalet lämnas uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ärendet. Vad som har framkommit i den här delen utgör inte grund för kritik från min sida.

Kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över ett godmanskap

(Dnr 957-2003)

I beslut den 30 september 2004 anförde dåvarande *JO Lundin* bl.a. följande.

Anmälan m.m.

Den 16 november 2000 anordnades godmanskap enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken för B.G. Till god man förordnades hennes dotter S.G.

Å.M., som är son till B.G., klagade på Överförmyndarens i Färgelanda kommun tillsyn över godmanskapet. Å.M. anförde bl.a. att den gode mannen hade fått köpa B.G:s fastighet utan att han hade tillfrågats och utan att fastigheten hade värderats eller bjudits ut på marknaden. Å.M. yrkade vidare skadestånd.

Utredning

Överförmyndarens akt begärdes in. Vid granskningen av de handlingar som enligt överförmyndaren utgjorde kopior av den begärda akten gjordes den 21 maj 2003 bl.a. följande iakttagelser.

Fastighetsförsäljning

Enligt ett köpekontrakt undertecknat den 13 november 2002 köpte den gode mannen en fastighet av B.G. för 430 000 kr. Kontraktet hade undertecknats med B.G:s namn (säljare) och S.G:s namn (köpare). En handling med överskriften ”likvidavräkning” hade undertecknats på samma sätt.

Av akten framgick inte om den gode mannen hade inhämtat överförmyndarens samtycke till att sälja B.G:s fastighet och inte heller vilket underlag överförmyndaren hade haft för sin bedömning. Vidare saknades det i akten uppgift om varför Å.M. inte hade beretts tillfälle att yttra sig. Inte heller framgick det om fastigheten på något sätt hade värderats eller om överförmyndaren annars hade särskilda kunskaper som gjorde det möjligt att bedöma om priset var skäligt utifrån B.G:s intressen.

Det hade inte förekommit någon för försäljningen särskilt förordnad god man.

Granskning av årsräkning

Trots att fastigheten såldes i november 2002 fanns den inte upptagen som en tillgång i den årsräkning som inkom den 21 februari 2002. Däremot fanns fastighetsskatt upptagen som en utgift under den aktuella perioden. Årsräkningen hade godkänts av överförmyndaren utan anmärkning.

Granskningen av överförmyndarens handlingar föranledde mig också att på eget initiativ ta upp ett ärende mot överförmyndaren om hanteringen av en begäran från Å.M. om att få ta del av handlingar, dnr 2338-2003. Även i det ärendet fattas beslut i dag.

Överförmyndaren anmodades att yttra sig bl.a. över de omständigheter rörande fastighetsförsäljningen som inte framgick av akten, över det förhållandet att någon god man inte hade förordnats vid fastighetsförsäljningen och över att den årsräkning som inkom den 21 februari 2002 hade godkänts utan anmärkning, trots att fastigheten inte fanns med som en tillgång.

I remissvaret anförde överförmyndaren Maritha Kroon bl.a. följande.

Angående fastighetsförsäljningen vill jag anföra följande**.**

Den gode mannen S.G. inhämtade och fick samtycke till försäljning av fastigheten från mig. Jag grundade mitt samtycke till försäljningen på att B.G:s ekonomiska situation skulle bli betydligt bättre.

– – –

En värdering av fastigheten gjordes på mitt initiativ av Katharina B. på Fölen redovisningsfirma. Fastigheten värderades till ca 425 000 kr. Den gode mannen hade också syfte att låta huset stå till B.G:s förfogande för att hon ibland ska kunna komma ”hem”. Jag såg därför inte någon anledning till att utse en särskild god man i samband med fastighetsförsäljningen eftersom fastigheten skulle stanna kvar i familjen och att 430 000 kr är ett gott pris för fastigheten på en liten ort som denna samt att försäljningen grundade sig på att B.G:s ekonomiska situation skulle förbättras. Något yttrande angående försäljningen inhämtades tyvärr inte från Å.M. Min bedömning var dock att detta skulle orsaka en betydande tidsförlust.

– – –

Angående granskningen av årsräkning vill jag anföra följande;

Den omständigheten att fastigheten inte var upptagen som en tillgång i årsräkningen är ett förbiseende från min sida. En ny blankett användes och utformningen av blanketten gjorde att detta misstag gjordes. Då fastighetens värde inte påverkade själva utfallet av årsräkningen glömde jag bort att påpeka felet för den gode mannen.

Å.M. kommenterade remissvaret.

Sedan överförmyndarens akt i original hade begärts in noterades att bl.a. köpebrev och likvidavräkning, som överförmyndaren tidigare hade översänt i kopia, inte hade tillförts akten. I en förnyad remiss anmodades överförmyndaren att yttra sig över varför dessa handlingar inte fanns i akten. I remissvaret

uppgav Maritha Kroon bl.a. att dessa handlingar, liksom kvitton m.m, förvarades av den gode mannen.

Jag har därefter fått veta att Maritha Kroon numera har avgått från sitt uppdrag som överförmyndare.

Bedömning

Av 14 kap. 11 § första stycket 3 föräldrabalken (FB) framgår att en god man får överlåta huvudmannens fasta egendom endast med överförmyndarens samtycke. Enligt tredje stycket i samma paragraf får samtycke lämnas endast om överlåtelsen är lämplig med hänsyn till egendomens natur samt huvudmannens behov och samlade tillgångar.

Som ett underlag för överförmyndarens beslut i en sådan tillståndsfråga bör i allmänhet finnas bl.a. utredning om fastighetens värde i form av ett värderingsutlåtande utfärdat av en sakkunnig och opartisk person. Överförmyndaren skall ha ett sådant beslutsunderlag att han eller hon kan se till att priset inte understiger fastighetens värde och att villkoren för betalning och i övrigt för försäljningen är till huvudmannens fördel. Något generellt krav på att fastigheten skall bjudas ut på den öppna marknaden föreligger inte. (Jfr bl.a. JO 2002/03 s. 403.)

I 17 § förmynderskapsförordningen (1995:379) regleras bl.a. vad som skall fogas till och antecknas i överförmyndarens akt rörande ett visst godmanskap. Enligt bestämmelsen skall samtliga handlingar som har getts in till överförmyndaren avseende godmanskapet bevaras och sammanföras i en akt. Till akten skall dessutom fogas kopior av skrivelser i ärendet samt anteckningar om sådana beslut och åtgärder av överförmyndaren som inte framgår av någon annan handling eller av registret.

Enligt vad överförmyndaren har uppgett i sitt remissvar hade visserligen den gode mannen inhämtat överförmyndarens samtycke till försäljningen av B.G:s fastighet och fastigheten hade dessförinnan värderats. Varken överförmyndarens beslut i tillståndsfrågan eller det underlag som låg till grund för beslutet finns emellertid dokumenterat i överförmyndarens akt. Överförmyndaren har inte heller tillfört akten kopia av köpekontraktet eller likvidavräkningen.

Jag är mycket kritisk till att överförmyndaren i akten inte alls har dokumenterat sitt beslutsunderlag och beslut i tillståndsfrågan rörande försäljningen av B.G:s fastighet. Denna brist medför att det saknas möjlighet att bedöma om överförmyndaren har haft nödvändigt underlag för att vid sitt ställningstagande kunna ta hänsyn till huvudmannens intressen. Eftersom JO inte brukar uttala sig om myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra, uttalar jag mig däremot inte i frågan om överförmyndarens beslut att lämna samtycke till försäljningen av B.G:s fastighet är riktigt i sak.

I 16 kap. 9 § FB anges att överförmyndaren, före ett ställningstagande till om samtycke skall lämnas till en förvaltningsåtgärd av större vikt, skall bereda bl.a. huvudmannens närmaste släktingar tillfälle att yttra sig om det kan ske utan avsevärd tidsförlust. Till ”förvaltningsåtgärd av större vikt” hör bl.a.

överlåtelse av fast egendom. I sitt remissvar har överförmyndaren förklarat att hon inte beredde Å.M. tillfälle att yttra sig över den tilltänkta fastighetsförsäljningen, eftersom hon bedömde att det skulle medföra en betydande tidsförlust. I utredningen har det inte framkommit någon omständighet som utgör skäl för en sådan bedömning. Jag anser därför att Å.M. borde ha beretts tillfälle att yttra sig.

I en situation där huvudmannen och den gode mannen har motstridiga intressen skall överförmyndaren enligt 11 kap. 2 § tredje stycket FB förordna en särskild god man i den angelägenheten. Ett sådant förordnande skall meddelas om det begärs av den gode mannen eller huvudmannen eller om det annars är lämpligt. Typiskt sett föreligger sådana intressekonflikter t.ex. vid överlåtelser mellan huvudmannen och den gode mannen. Överförmyndaren borde givetvis ha förordnat en god man att företräda B.G. vid fastighetsförsäljningen.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det förekommit flera allvarliga brister i överförmyndarens handläggning såvitt avser försäljningen av B.G:s fastighet. Jag är mycket kritisk till överförmyndarens bristfälliga tillsyn över godmanskapet i den nu aktuella delen. Eftersom Maritha Kroon numera har avgått från sitt uppdrag som överförmyndare, finner jag inte skäl att ytterligare kommentera saken.

När det slutligen gäller överförmyndarens granskning av årsräkningen för perioden 15 oktober 2000 till 31 december 2001 finner jag det anmärkningsvärt att hon inte reflekterade över att den innehöll en utgiftspost avseende fastighetsskatt utan att någon fastighet fanns upptagen som en tillgång.

JO är inte behörig att pröva frågor om skadestånd.

Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett överklagande

(Dnr 1226-2003)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 24 mars 2003, riktade H.J. kritik mot Överförmyndarnämnden i Uppsala kommun. Han uppgav bl.a. följande. Den 9 december 2002 beslutade nämnden att avslå hans begäran om att bli förordnad som god man för sin mor. Den 13 januari 2003 överklagade han beslutet till tingsrätten. Vid telefonsamtal den 10 mars 2003 uppgav nämnden bl.a. att hans överklagande inte hade översänts till tingsrätten.

Utredning

Överförmyndarnämndens akt avseende godmanskap för H.J:s mor, T.J., lånades in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. att H.J. den 26 december 2002 delgavs nämndens beslut av den 9 december 2002, att H.J:s överklagandeskrift kom in till nämnden den 16 januari 2003 och att nämnden avvisade hans överklagande som för sent inkommet.

Av muntliga upplysningar som inhämtades från kanslichefen vid nämnden, Anders Eriksson, framkom att H.J. på grund av ett förbiseende inte hade underrättats om avvisningsbeslutet.

Anmälan remitterades till Överförmyndarnämnden i Uppsala kommun för yttrande över hanteringen av H.J:s överklagande av nämndens beslut den 9 december 2002.

Överförmyndarnämnden (Anders Eriksson) anförde i sitt yttrande bl.a. följande.

T.J:s lägenhet bebos av dottern M. J., som tillika är god man. H.J. har vid ett par tillfällen tillfälligtvis förordnats till god man i samband med att lägenheten periodvis uthyrts till dottern. H.J. har vid flertal tillfällen framfört till nämnden att moderns lägenhet borde försäljas. Då gode mannen inte initierat sådan försäljning har H.J. framfört klagomål på sin syster och begärt att hon ska entledigas som god man. I kontakter med nämnden har han vidare framfört att han själv är intresserad av att köpa lägenheten. Intresse för köp fanns också hos dottern/gode mannen. Nämnden har därför genom undertecknad tydligt informerat de båda att ingen av dem kan som god man företräda sin mor i samband med denna försäljning.

Mot den bakgrunden har nämnden i beslut 9/12–02 avslagit H.J:s begäran att själv få bli god man. Motiveringen till detta beslut är främst jävssituationen även om detta inte tydligt framkommer av protokollet. Jävssituationen har dock framförts tydligt per telefon. Trots detta överklagade H.J. nämndens beslut i skrivelse 2003-01-13. Strax därefter, vid nämndens sammanträde 2003-01-20 § 18, förordnas en opartisk, tillfällig, god man för lägenhetsförsäljningen. Frågan om byte av ordinarie god man bordlägges. Med denna hantering har den för H.J. angelägna lägenhetsförsäljningen genomförts. Nu återstår nämndens prövning av eventuellt byte av ordinarie god man. H.J. har i telefon 16 maj åter undrat varför överklagandet inte sänts till tingsrätten. Vid samtalet framkommer att missuppfattningar varit grunden till hans agerande. Nämnden är dock medveten om att den formella hanteringen av Johanssons överklagande varit felaktig. Överklagandet kom in för sent varför H.J. skulle ha delgivits avvisningsbeslut.

H.J. kommenterade remissvaret. I en skrivelse som kom in till JO den 7 november 2003 riktade H.J. på nytt kritik mot Överförmyndarnämnden i Uppsala kommun bl.a. med anledning av att nämnden inte hade upprättat någon tjänsteanteckning vid ett telefonsamtal enligt vilket han påstods ha uppgett sig vara intresserad av att köpa sin mors lägenhet.

I beslut den 21 december 2004 anförde dåvarande *JO Lundin* bl.a. följande.

Bedömning

Enligt 20 kap. 6 § föräldrabalken får överförmyndarens beslut i ett ärende enligt samma balk överklagas hos rätten. Av 23 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att skrivelser med överklagande skall ha kommit in till den myndighet som har meddelat beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Enligt 24 § förvaltningslagen är det den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet som prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent skall myndigheten, med vissa här inte aktuella undantag, avvisa den. Har en skrivelse med överklagande avvisats på grund av att den har kommit in för sent, får avvisningsbeslutet överklagas i samma ordning som beslutet i huvudsaken

(30 § förvaltningslagen). Av 21 § första stycket förvaltningslagen följer att en klagande skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild och om det inte är uppenbart obehövligt. Enligt andra stycket samma paragraf skall part, om ett beslut går honom emot och kan överklagas, underrättas om hur man kan överklaga det.

Enligt anteckningar i överförmyndarnämndens akt beträffande T.J. delgavs H.J. den 26 december 2002 nämndens beslut av den 9 december 2002. Enligt anteckningarna kom H.J:s överklagande in till nämnden den 16 januari 2003, dvs. inom tre veckor från det att han fick del av beslutet (jfr 1 § lagen [1930:173] om beräkning av lagstadgad tid). Trots detta avvisade överförmyndarnämnden H.J:s överklagande som för sent inkommet.

Det kan vidare konstateras att det inte framgår vilken dag som avvisningsbeslutet meddelades och att det endast är undertecknat med en signatur. Beslutet saknar dessutom överklagandehänvisning. Av utredningen framgår även att H.J. inte underrättades om avvisingsbeslutet.

Överförmyndarnämnden förtjänar således allvarlig kritik för sin hantering av H.J:s överklagande av nämndens beslut den 9 december 2002.

Med anledning av de klagomål som H.J. framförde i sin skrivelse som kom in hit den 7 november 2003 vill jag erinra om bestämmelsen i 15 § förvaltningslagen enligt vilken uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Initiativärende mot en kommunal nämnd som låtit skolelever som vandaliserat träd delta i återplantering. Fråga om nämnden agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna

(Dnr 3910-2003)

Initiativet

I en artikel i Sydsvenskan den 24 september 2003 med rubriken ”Gatukontoret straffar elever” uppgavs bl.a. följande. Strax före jul 2002 vandaliserades flera träd i Videdalsparken i Malmö. Det framkom att flera elever vid Videdalsskolan hade varit inblandade i skadegörelsen. Gatukontoret i Malmö kommun skickade ett brev till var och en av föräldrarna till de inblandade eleverna och krävde ersättning med 300 kr. Eleverna fick också vara med och plantera nya träd på den plats där vandaliseringen hade ägt rum.

JO Berggren beslutade att inleda ett initiativärende mot Tekniska nämnden i Malmö kommun och anmodade nämnden att göra en utredning och yttra sig över omständigheterna kring den i artikeln beskrivna trädplanteringen, särskilt huruvida kommunens gatukontor ålagt eleverna att utföra arbetet.

Utredning

Akten i ärendet tillfördes handlingar från gatukontoret i Malmö kommun angående förvaltningens åtgärder beträffande trädplanteringen.

I ett den 4 december 2003 beslutat yttrande anförde nämnden följande.

Under julgransförsäljning i närheten av Videdalsparken i Malmö tillgreps av minderåriga huggverktyg tillhörigt julgransförsäljare. Verktygen blev av 11 elever använda för att hugga ner träd i parken. Tilltaget upptäcktes av allmänheten som vände sig till den skola, Videdalsskolan, där barnen var elever.

Skolan startade en utredning av vad som hänt, vilka elever som medverkat och tog kontakt med polis och gatukontor (den kommunala förvaltning som för tekniska nämndens räkning förvaltar allmän plats).

Gatukontoret såsom förvaltare ville ha ersättning för träden. Eftersom eleverna var minderåriga kontaktades föräldrarna först genom skolans försorg, sedan genom brev vari efterhördes hur föräldrarna ställde sig till en praktisk, pedagogisk lösning av ersättningsfrågan. Förslaget innebar att eleverna skulle återplantera vad de förstört samt bekosta plantinköpet med 300 kronor vardera. Förslaget lämnades mot bakgrund av kommunens strategi att lära barn vårda vår natur och det gemensamma kapital detta utgör, och för gatukontoret innebar den valda lösningen därmed ett pedagogiskt mervärde.

Föräldrar och skola delade gatukontorets uppfattning att ersättningsfrågan skulle lösas på ett praktiskt sätt. Alla inblandade elever antog gatukontorets förslag.

Konceptet diskuterades underhand med representanter för åklagar- och polismyndighet i Malmö vilka inte hade några erinringar.

Planteringen ägde rum under en lördagsförmiddag då alla elever således frivilligt deltog tillsammans med gatukontorets entreprenörer.

Gatukontoret har inte ålagt eleverna att utföra något arbete. Frågan har lösts i samförstånd med elever, föräldrar och skola. Barnen deltog på frivillig basis på ett föredömligt sätt för att rätta till det de ställt till med och reparera den skada de åstadkommit.

I beslut den 12 november 2004 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Av utredningen framgår att de ungdomar som gjort sig skyldiga till skadegörelsen i Videdalsparken var under 15 år. Skadegörelsen bedömdes som brottslig och skolan tog kontakt med polisen och med gatukontoret. Någon formell polisanmälan upptogs uppenbarligen inte. Gatukontoret hade dock vid kontakter med polisen och åklagarmyndigheten redogjort för hur man tänkte hantera ärendet.

Min remiss i ärendet föranleddes av tidningsuppgifter om att gatukontoret som företrädare för en kommunal myndighet ålagt ungdomarna att återplantera träden. Utgångspunkten var naturligtvis att utröna huruvida gatukontoret agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som enligt lag är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna såsom domstol, åklagare och polis och om ungdomarna härigenom inte fått det bemötande som lagstiftaren har förutsatt. Jag beaktar då särskilt reglerna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) om utredning av brott som begåtts av barn under 15 år (31 §) samt reglerna i förundersökningskungörelsen (1947:948) om förhör med barn som misstänks för att före 15 års ålder ha begått brott (15–16 §§). Av intresse är också bestämmelsen i 13 § LUL, vilken i och för sig är tillämplig endast beträffande den som har eller kan antas ha fyllt 15 år. Enligt den bestämmelsen får polisen anmoda unga lagöverträdare att ställa till rätta efter brott. I anslutning till bestämmelsen har uttalats att anmodan bör utformas så att den varken kan uppfattas som en befallning, ett villkor för att saken inte skall föras vidare eller ett löfte om t.ex. åtalsunderlåtelse (Rikspolisstyrelsens allmänna råd, RPSFS 2001:11, FAP 101-1). Av betydelse är också de bestämmelser som gäller om anmälan till sociala myndigheter och om dessa myndigheters skyldigheter att agera.

De redovisade reglerna är tillkomna och utformade med de unga lagöverträdarnas bästa för ögonen och det är enligt min mening angeläget att andra myndigheters agerande i samband med ungas lagöverträdelser inte kommer i konflikt med grunderna för det beskriva regelsystemet.

Tekniska nämnden har i yttrandet upplyst bl.a. att återplanteringen av träden skett i samförstånd mellan kommunen och de inblandade elevernas föräldrar och gjort gällande att gatukontoret inte ålagt eleverna att utföra något arbete.

Jag finner med nyss angivna påpekanden inte anledning att gå vidare i saken.

Fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet

(Dnr 112-2004)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Pär Cronhult på Räddningsnämnden i Malmö kommun. Han anförde bl.a. att räddningsnämnden hade gjort sig skyldig till lag- och domstolstrots genom att lämna ett anbud avseende ambulansverksamhet för perioden 2005–2009 trots att Regeringsrätten, vid prövning av nämndens beslut att lämna anbud för perioden 2000–2004, fastslagit att det inte är någon primärkommunal angelägenhet att avtalsvägen åta sig sådana uppgifter.

Till anmälan fogades Regeringsrättens dom den 19 december 2003 i mål nr 4529-2001.

Utredning

Anmälan remitterades till räddningsnämnden för utredning och yttrande. I remissyttrandet den 24 februari 2004 anfördes bl.a. följande (bilagor uteslutna).

Malmö kommun har fram till den 1 januari 1999 varit eget landsting och svarade då som huvudman med egna resurser i kommunal ordning för ambulanssjukvården i kommunen. Den 1 januari 1999 sammanlades Malmöhus läns landsting och Kristianstads läns landsting till Skåne läns landsting (Region Skåne). Samma dag inträdde Malmö kommun i Skåne läns landsting. Ambulansresurserna stannade kvar i Malmö kommun, och verksamheten drevs övergångsvis som tidigare.

Under 1999 gick Region Skåne ut i en upphandling avseende ambulanssjukvården i Skåne för perioden 2000–2004. Malmö kommun lämnade anbud avseende sydvästra distriktet (distrikt Malmö–Trelleborg) som omfattade kommunerna Malmö, Trelleborg, Svedala och Vellinge. Anbudsgivningen överklagades av kommunmedlem. Länsrätten upphävde 2000-09-21 beslutet med hänsyn till att engagemanget stred mot lokaliseringsprincipen. Malmö kommun överklagade till kammarrätten som 2001-06-30 avslog överklagandet. Utformningen av kammarrättens dom var, i det läge som förelåg till bedömning, inte entydig; dock torde kammarrättens dom vara så att förstå att kammarrätten ansåg att kommunen – oavsett lokaliseringsprincipen – inte hade någon kompetens för uppgiften. Kommunen överklagade till Regeringsrätten. Prövningstillstånd meddelades.

Processen genom instanserna tog tid. Eftersom Malmö kommun, med Trelleborgs kommun som underentreprenör, av Region Skåne hade bedömts ha det förmånligaste anbudet i upphandlingen hade kommunen tecknat avtal 1999 om utförande av uppdraget under perioden 2000–2004. Malmö kommun fullföljde uppdraget i avvaktan på slutlig dom i målet. Ny upphandling för perioden 2005–2009 initierades av Region Skåne genom förfrågningsunderlag 2003-09-25.

Enligt förfrågningsunderlaget skulle anbud vara inlämnat senast 2004-01-07. Ett intensivt arbete vidtog med deltagande av kommunerna i sydvästra distriktet. Arbetet var inriktat på att organisatoriskt lösa resursfördelning, ta fram underlag för beräkning av kostnader etc. för hela kommande avtalsperiod, sammanställa anbudsunderlaget i den form Region Skåne efterfrågade

m.m. Allt underlag, inklusive följebrev som skulle vidfogas anbudet, hade sammanställts och bearbetats i en särskilt tillsatt arbetsgrupp i flera omgångar. Materialet var i det stora hela färdigt för inlämnande inför stundande helger.

Parallellt med arbetet att sammanställa anbudsunderlaget hade ansträngningar lagts ned på att eliminera det kompetensproblem som man såg som mest överhängande, den kommunalrättsliga lokaliseringsprincipen. I syfte att kunna delta i anbudsgivningen hade kommunerna Malmö, Trelleborg, Svedala och Vellinge tagit fram underlag för bildande av en gemensam nämnd för ambulanssjukvård i sydvästra Skåne. Genom den gemensamma nämnden skulle lokaliseringsprincipen inte längre utgöra hinder mot deltagande i anbudsgivningen.

Vid räddningsnämndens sammanträde 2003-10-27 fattade räddningsnämnden beslut om dels att göra framställning till kommunfullmäktige om bildande av en gemensam nämnd, dels att uppdra åt ordföranden, på förslag från räddningschefen och med räddningschefens kontrasignation, att tillsammans med företrädare för övriga i samverkan ingående kommuner lämna anbud på ambulanssjukvården åt Region Skåne och teckna eventuellt avtal om uppdraget.

Kommunfullmäktige i Trelleborg, Svedala och Vellinge fattade beslut om bildande av en gemensam nämnd för uppgiften. I Malmö kommun bordlades frågan i kommunfullmäktige 2003-12-17.

Regeringsrätten meddelade dom 2003-12-19. Av domen framgick att kommunen saknade kompetens inom området. Domen meddelades just före instundande helger. Anbudstiden utgick efter helgerna 2004-01-07. Domen, som i och för sig kan synas klar och tydlig, väckte ändå frågor inom handläggande arbetsgrupp huruvida det fanns utrymme för tolkning av domen och om man kunde missta sig beträffande domens innebörd. Man höll emellertid för troligt att det skulle fordras lagändring för att kommunen skulle kunna fortsätta bedriva ambulanssjukvård åt regionen. En eventuell lagändring fordrade centrala politiska initiativ. Därför togs politiska kontakter i lagändringsfrågan.

Emellertid var man medveten om att frågan om ambulanssjukvårdens hantering i det uppkomna läget också var beroende av Region Skånes hantering av upphandlingsfrågan. Den befintliga organisationens förtjänster i de avseenden som Region Skåne genom förfrågningsunderlaget var intresserad av, och som arbetsgruppen lagt ned ansträngningar för att belysa, ville man att Region Skåne skulle få kunskap om. Inom handläggande organisation förordades därför att det anbudsunderlag man arbetat fram skulle ges in till Region Skåne, men att man skulle göra Region Skåne medveten om Regeringsrättens dom genom att till den tidigare framarbetade texten i följebrevet tillfoga ett avsnitt om domen, med tillägget att konsekvenserna av domen inte hade kunnat analyseras.

Eftersom diskussionerna efter hand kommit att fokuseras på att en lagändring var nödvändig för att verksamheten skulle kunna fortsätta, och då ärendet därmed var beroende av vilka politiska möjligheter som fanns att driva igenom en sådan lagändring, undertecknades ”anbudshandlingen” inte på det sätt som räddningsnämnden 2003-10-27 fattat beslut om utan endast av den politiskt utsedde nämndordföranden. Handlingen fick därmed karaktär av politiskt dokument.

För att ge utrymme för medborgarkontrollen anmäldes därefter ärendet i räddningsnämnden 2004-01-19. I ärendet redogjordes för händelsegången. Det antecknades uttryckligen i beslutet att det krävdes lagändring för att verksamheten skulle kunna drivas vidare och att politiska kontakter i frågan hade tagits. Vidare angavs att anbudsgivningen i detta perspektiv skulle ses som en politisk viljeyttring över den underliga rättsliga situation som inträtt i och med Regeringsrättens dom. Vidare antecknades att det då inte var aktuellt att ingå några bindande rättshandlingar.

Det nämnden därmed tog ställning till var frågan om godkännande av att en handling i anbudets form lämnats in till Region Skåne, med i handlingen gjord notering om Regeringsrättens dom, och där räddningsnämnden i beslutet tolkade den vidtagna åtgärden, med hänsyn till att det krävdes lagändring för att driva verksamheten vidare, som att det var fråga om en politisk viljeyttring.

Räddningsnämndens beslut överklagades till länsrätten. I yttrande till länsrätten utvecklade kommunstyrelsen kommunens syn på ”anbudsgivningen”. Argumentationen byggde på att det av räddningsnämndens protokoll framgick att verksamheten inte kunde bedrivas om inte lagändring kom till stånd. Detta ställningstagande grundades på Regeringsrättens dom. Denna dom hade noterats för Region Skåne. Därmed var ”anbudshandlingen” inget äkta anbud, eftersom handlingen inte kunde ligga till grund för avtal. Åtgärden var i stället att bedöma som en politisk viljeyttring.

Kommunfullmäktige i Malmö beslutade 2004-01-29 att återremittera ärendet om gemensam nämnd till kommunstyrelsen för att behandla ärendet på nytt efter en eventuell förestående lagändring eller annan förändring, som skulle göra det möjligt för kommun att utföra den ambulanssjukvård som beskrevs i ärendet. Kommunen fullföljde i och med detta den linje kommunen från början intagit, nämligen att det krävdes lagändring för att kommunen i primärkommunal ordning skulle kunna driva ifrågavarande uppdrag vidare.

Kommunen fullföljde också den linje om politiska initiativ i frågan som var vägledande redan när viljeyttringen i form av ”anbudshandling” ingavs och som noterades i räddningsnämndens protokoll. Kommunstyrelsen fattade 2004-02-04 beslut att bemyndiga kommunstyrelsens ordförande att tillsammans med kommunstyrelsens ordförande i Helsingborgs kommun tillskriva regeringen med begäran om lagändring så att det blev möjligt att bedriva fortsatt primärkommunalt utförande av ambulanstjänster.

Region Skåne beslutade 2004-02-05 att avbryta upphandlingen av ambulanssjukvård.

Stiftelsen Den Nya Välfärden Konkurrenskommissionen genom Pär Cronhult begärde 2004-02-05 att få ut ”anbudshandlingarna” från Malmö kommun. Kommunen fattade beslut 2004-02-06 varigenom följebrevet lämnades ut medan övriga handlingar belades med sekretess.

Så långt har denna skrivelse mer eller mindre inneburit en redovisning av det faktiska händelseförloppet. Räddningsnämnden vill emellertid ytterligare belysa frågan till klarläggande av att det enligt nämndens mening inte är fråga om att ”framhärda” i ett beteende som kan karakteriseras som ”lag- och domstolstrots”.

Det har redan i underlagsmaterialet om gemensam nämnd visats på det förhållandet att om Regeringsrätten skulle finna att kommunen inte alls har kompetens inom området då hjälper inte ens modellen med gemensam nämnd (bl.a. framgår detta av bihang nr 147/2003 s. 3, 4, 18). Underlagsmaterialet om gemensam nämnd är material som räddningsnämnden beslutat om och förelagt kommunfullmäktige i syfte att i en ordning som lagstiftaren anvisat undanröja det kompetensproblem som domstolsprocessen åskådliggjort.

Vid ”anbudsgivningen” stod det klart att Region Skåne – med den skrivning som fanns i ”anbudshandlingen” om Regeringsrättens dom – omedelbart skulle inse att kommunen, givet att Regeringsrättens dom innebar att någon primärkommunal kompetens inte förelåg, inte menade sig kunna i primärkommunal ordning, själv eller tillsammans med annan primärkommun, teckna avtal om utförande av ifrågavarande ambulanstransporter, om inte en genomförd lagändring skulle göra detta möjligt. Det var därmed inte fråga om en anbudsgivning i dess avtalsrättsliga mening, dvs. en rättshandling som i princip är oåterkallelig och som kan ligga till grund för avtalsrättslig accept så att avtal kan komma till stånd i enlighet med anbudet. Räddningsnämnden menar att insikten hos Region Skåne att ”anbudshandlingen” inte åsyftade ett age-

rande i strid mot rättsordningen, medförde att handlingen inte hade karaktär av ett äkta anbud.

Alla rättshandlingar måste tolkas. Ett tolkningsdatum är att handlingen måste sättas in i sin kontextuella miljö. Från första initiativ till senaste agerande har kommunens aktionssätt präglats av en enhetlig och konsistent linje av innebörd att om Regeringsrättens dom gick emot kommunen på den grunden att uppdraget – oberoende av lokaliseringsprincipen – låg utanför de kommunala befogenheterna, då måste en lagändring till för att verksamheten skulle kunna fortsätta som tidigare. Detta framgår av allt material som tagits fram i ärendet.

Regeringsrättens dom meddelades 2003-12-19. Anbud skulle vara inlämnat 2004-01-07. Tidsrymden mellan domen och senaste tidpunkt för anbuds inlämnande var fylld av helgdagar. En första fråga för ”anbudsingivaren” att besvara var om Regeringsrättens dom entydigt på ett sätt som inte kunde misstolkas innebar att all kompetens var utesluten, så att situationen otvetydigt var den som beskrivits i underlagsmaterialet, att den kunde avhjälpas enbart genom ändrad lagstiftning. Här var anbudsingivaren hänvisad till *tolkningar* av domen. Samtidigt var man på det klara med att om man i det *pressade tidsläget* gjorde en felaktig tolkning av domen tillåter inte lagen om offentlig upphandling att ett för sent ingivet anbud beaktas. Det skulle därmed vid en felaktig bedömning inte finnas någon korrigeringsmöjlighet för anbudsgivaren på ett senare stadium. Även om man antog vid en första analys av domen att den innebar att kommunen inte hade någon kompetens, ville man för säkerhets skull, om en senare analys i ett mindre tidspressat läge ändå skulle visa att det funnits utrymme att agera, inte ha försummat möjligheten att fullfölja upphandlingen. Med innehavare av en stor organisation ville man inte lämna utrymme för något misstag.

Den tveksamhet man kände att i ett tidspressat läge dra definitiva slutsatser om domens innebörd var bara en aspekt som organisationen ställdes inför; läget framstod som sådant att det på kort tid ställdes krav på ställningstaganden som skulle kunna få ödesdigra följder för organisationen. En annan aspekt som diskuterades inför ”anbudsgivningen” var huruvida en på politiska initiativ genomförd *lagstiftningsändring* skulle kunna inverka ”retroaktivt” på det sättet, att en genom Regeringsrättens dom inte kompetensgill anbudsgivning, ändå genom lagstiftningsändring skulle kunna bedömas som kompetensgill. Tänkbar tidsåtgång för en lagstiftningsändring fördes in i bilden, utan att några klara svar kunde lämnas.

Ett antal andra aspekter berördes inför ”anbudsgivningen”. Till exempel var man på det klara med att beslutet att lämna ”anbud” enligt kommunalrättens regler måste anmälas till nämnden, vilket innebar att det skulle finnas möjlighet att på rättslig väg för den missnöjde få prövat ”anbudsgivningen”. Därmed menade man att agerandet med ”anbudsgivning” var kopplat till erforderliga *rättssäkerhetsgarantier* med möjlighet till *medborgarkontroll* av handlandet.

Även frågan huruvida en anbudsgivning skulle kunna betraktas som lagtrots eller domstolstrots var föremål för överväganden i den tidspressade situationen. Diskussionerna i denna del ledde emellertid hela tiden fram till dels frågan huruvida det verkligen var otvetydigt att domen inte gav något utrymme för ett agerande enligt föreslagen modell, dels vad som skulle bli effekten på en eventuell anbudsgivning av en lagstiftningsändring, om en sådan mer eller mindre omgående skulle komma till stånd. Huvuddelen av intresset ägnades dock åt att diskutera var den rättsliga gränsen för en kommuns möjligheter att agera går, om det nu ändå skulle vara så att kommunen efter Regeringsrättens dom inte hade någon kompetens, i en situation där kommunen tvingas agera som partsföreträdare såsom innehavare av en stor ambulansorganisation, vars intressen måste tas till vara. Vilka åtgärder tillåter det rättsliga systemet att partsföreträdaren vidtar i syfte att utöva påverkan på lagstiftare, upphandlande enhet etc. för att utvecklingen skall bli så gynnsam som

möjligt för kommunen såsom innehavare av en stor, välutbildad och välutrustad organisation.

Det var då fråga om att *inom ramen för det rättsliga systemet* agera på ett sådant sätt att kommunens intressen togs till vara. Agerandet styrdes, var man på det klara med, av olika överordnade normer: rättsordningens principer om kommunala kompetensen (inklusive Regeringsrättens dom), kommunallagens regler om god ekonomisk hushållning, rättsordningens principer om vad en kommun får göra i förmögenhetsskyddande syfte, gränsdragningsfrågor om den kommunala självstyrelsen, uttrycksformerna för politiska initiativ etc.

I ett sådant perspektiv kan räddningsnämnden inte finna att det skulle stå utanför nämndens befogenheter att inom rättsordningens ram agera gentemot lagstiftare, upphandlande enhet och andra på ett sätt som främjar kommunens intresse; i detta fall att efter Regeringsrättens dom *verka för* att Region Skåne *avbryter upphandlingen* samtidigt som politiska initiativ tas till lagändring. Som ett instrument att nå sitt mål har nämnden använt metoden med ”anbudshandling”, men med uttryckligt nämnande av Regeringsrättens dom, vilket gjorde det uppenbart att kommunen inte kunde teckna avtal om tjänsterna utan lagändring. ”Anbudshandlingens” syfte var att visa på de fördelar som befintlig organisation besitter som, vid ett Region Skånes fullföljande av upphandlingen, inte skulle kunna användas genom att kommunen inte kunde teckna avtal.

Denna *politiska dimension* var huvudsyftet med aktionen. Dessutom löstes med en ”anbudsgivning” att det utrymme som ändå fanns, att man på något sätt skulle ha misstagit sig på innebörden av Regeringsrättens dom, elimineras. Frågan vad en lagändring skulle kunna innebära för anbudsgivningen sköts också på framtiden.

De överväganden som här beskrivits gjordes initialt av arbetsgruppen för framtagande av anbud, med hänsyn till att ordföranden var på utrikes ort. När ordföranden återvänt kort tid för ”anbudets” inlämnande intensifierades de politiska kontakterna om möjligheten till lagstiftningsändring, och det bestämdes att ”anbudet” skulle lämnas in som en politisk viljeyttring, men med förbehåll för vad Regeringsrättens dom kunde innebära. Att kommunen skulle ta på sig att utföra uppdraget i strid mot Regeringsrättens dom var det inte tal om.

Räddningsnämnden har varit mån om att under hela ärendets handläggning så tydligt som möjligt redovisa de skäl som legat till grund för nämndens beslut, detta i synnerhet som nämnden varit medveten om att beslutet med högsta grad av sannolikhet skulle komma att överklagas. Nämnden var därför noggrann med att i ärendebeskrivningen i protokollet anteckna att verksamheten inte skulle kunna bedrivas om inte lagändring kom till stånd. Nämnden kvalificerade anbudsgivningen som en politisk viljeyttring, och antecknade att några avgörande rättshandlingar inte var aktuella att ingå. Protokollet utvisar därför öppet att vad nämnden godkände var, inte ingivandet av en äkta anbudshandling som skulle kunna ligga till grund för rättsligt bindande avtal, utan vad nämnden godkände var ett vidtaget politiskt initiativ, en politisk viljeyttring.

Såtillvida har räddningsnämndens initiativ lett till avsett resultat, som upphandlingen har avbrutits av Region Skåne och ansvarigt statsråd har gjort bekant att arbete med att ändra lagstiftningen pågår.

Nämnden får avslutningsvis förklara att det av den utredning räddningsnämnden gjort framkommit att det inte var avsikten med vare sig ingivandet av ”anbudshandlingen” eller med nämndens godkännande av vidtagen åtgärd att få till stånd ett handlande i strid mot rättsordningen, utan avsikten var att inom rättsordningens ram på bästa sätt ta till vara kommunens intressen genom *påverkan* av beslutsfattare. Uttryckssättet för detta kan möjligen ifrågasättas, eftersom det skedde i form av en mer eller mindre regelrätt anbudsgivning. Men i alla rättsliga sammanhang fästs avseende inte bara vid uttrycksformen utan också vid *syftet* med åtgärden. Därvid är syftet utslagsgivande

om motparten insåg den rättshandlades syfte. Räddningsnämnden hävdar att Region Skåne insåg att kommunen inte skulle vara beredd att teckna avtal i strid mot gällande rätt. Nämnden menar därför att oavsett att agerandet haft formen av ”anbudsgivning”, det av hela ärendets hantering i kommunen från första stund till senast vidtagen åtgärd till fullo har framgått att vare sig räddningsnämnden eller kommunen i övrigt någonsin varit beredd att ingå avtal i strid mot Regeringsrättens dom.

Det är räddningsnämndens uppfattning att det, när det gäller politiska viljeyttringar i olika uppkommande frågor som kräver politiska initiativ, måste finnas ett visst utrymme för uttrycksformer som mera läses efter den *politiska intentionen* än efter en juridisk bokstavstolkning. Agerandet har inte varit inriktat på att få till stånd en kompetensöverskridande åtgärd. Det har därmed heller inte varit fråga om ett agerande som kan karakteriseras som ”lag- och domstolstrots”. Agerandet har uppkommit huvudsakligen som en följd av den olyckliga tidspress organisationen hamnade i på grund av tidsläget när Regeringsrättens dom föll i förhållande till anbudstidens utgång. Av protokoll från räddningsnämndens beslut 2004-01-19 framgår också att nämnden uppfattade hanteringen som en politisk viljeyttring i den uppkomna situationen. Det är mot bakgrund av detta som nämndens godkännande skall ses. Inte heller räddningsnämnden har godkänt ett agerande i strid mot rättsordningen.

Dessutom må ifrågasättas om ett agerande av ett organ med ansvar för en stor befintlig organisation, i syfte att i förmögenhetsskyddande syfte påverka ansvariga organ i en för organisationen förmånlig riktning, med uttryckligt förbehåll i anbudsgivningen för vad en närmare analys av en viss dom kan medföra i fråga om den fortsatta verksamheten, verkligen över huvud taget kan klassificeras som ”lag- och domstolstrots”. Förbehållet i ”anbudsgivningen” lämnar ju inte svar på frågan om kommunen skulle vara beredd att åta sig uppdraget för det fall Regeringsrättens dom innebar att kommunen inte hade kompetens. Av utredningen i detta ärende har räddningsnämnden klargjort att nämndens och kommunens agerande i frågan om ambulanssjukvården präglats av ett sammanhållet synsätt där det aldrig funnits någon avsikt att gå utanför det rättsligas ram. Som en konsekvens av att det aldrig funnits en avsikt att agera kompetensöverskridande har ingivandet av ”anbudshandlingen” inte varit fråga om ett anbud i dess egentliga betydelse. Det har därmed inte varit fråga om att vidhålla eller upprepa ett förfarande som tidigare underkänts av domstol. Därmed är det enligt räddningsnämndens mening oegentligt att som klaganden gör använda uttryck som att nämnden ”framhärdar” i ”lag- och domstolstrots”. Att vidta befogade åtgärder av säkerhetsskäl för att inte riskera att göra rättsförluster kan enligt nämndens mening aldrig vara fråga om ”lag- och domstolstrots”. Med en sådan begreppsanvändning förenklas problematiken, och den egentliga frågeställningen tappas bort: hur långt är det möjligt att agera inom ramen för rättsordningen *i påverkande syfte* till förmån för ett för den egna organisationen positivt resultat? I grund och botten är frågan emellertid betydligt större än att bara handla om ett skydd för den egna organisationen. Den handlar om hur samhällets samlade resurser på bästa sätt skall kunna nyttjas på mest effektiva sätt, oberoende av administrativa gränser. När rättsordningen lägger hinder för detta, måste åtgärder vidtas som sätter fokus på problemet. I sådant sammanhang måste det finnas ett vitt handlingsutrymme som ger möjlighet till skilda former av politiska initiativ, så länge inte några enskilda intressen träds för när. Det är räddningsnämndens uppfattning att vidtagna initiativ i förevarande ärende varit motiverade och inte varit avsedda att leda till kompetensöverskridande, och inte heller inneburit att enskilda intressen kränkts.

I kompletterande yttrande till JO den 13 december 2004 anförde nämnden i huvudsak följande.

Den 26 augusti 2004, § 154, bihang 85/2004, fattade kommunfullmäktige i Malmö beslut med anledning av en framställning från räddningsnämnden.

Beslutet innebar att kommunfullmäktige godkände att kommunen avhände sig befintlig organisation för ambulanssjukvård och bemyndigade räddningsnämnden att enligt principer som redovisats i ärendet sluta avtal med Region Skåne om övertagande av resurserna.

Räddningsnämnden och Region Skåne har därefter förhandlat fram avtal om övertagande av Malmö kommuns organisation för ambulanssjukvård. Avtalet har godkänts av räddningsnämnden 2004-12-13, § 166. Region Skåne övertar resurserna per den 1 januari 2005.

Regeringen har lagt fram en proposition om kommunal medverkan i ambulanssjukvård, prop. 2004/05:17. Konstitutionsutskottet har tillstyrkt förslaget, 2004/05:KU08. Riksdagen har bifallit konstitutionsutskottets förslag, rskr. 2004/05:81. Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2005.

I de överväganden som ledde fram till att en ”anbudshandling” lämnades in till Region Skåne ingick som redovisats i det tidigare yttrandet också frågan om det skulle vara möjligt att föregripa en lagstiftningsändring. Kommunen agerade för att få till stånd en lagstiftningsändring. Frågan om hur en kommun kan agera när det kommunala beslutet är beroende av lagstiftningsändring har belysts av det s.k. trängselskattemålet. Länsrätten i Stockholms län som meddelade sin dom den 28 november 2003 fann att kommunen inte agerade utanför den kommunala kompetensen fast det vid tiden för beslutet inte fanns stöd för agerandet i lagstiftningen. Kammarrätten i Stockholms län kom i dom den 10 juni 2004 fram till att beslutet var kompetensöverskridande då lagstiftningen inte var slutförd och då det handlade om betydande belopp avseende en statlig skatt.

Det som upphandlades av Region Skåne avsåg genomförande efter den 1 januari 2005. Vid tiden för räddningsnämndens ingivande av ”anbudshandlingen” förelåg när det gäller lagstiftningsfrågan i princip motvarande situation som den som länsrätten i Stockholms län i trängselskattemålet fann vara kompetensenlig, men som kammarrätten sedermera fann vara kompetensöverskridande. Räddningsnämnden vill därför nu i detta kompletterande yttrande framhålla, då riksdagen bifallit förslaget till lagändring som skulle gjort kommunens engagemang kompetensgillt vid genomförande av uppdraget, den osäkra situation som ambulanssjukvården hamnade i under anbudsförberedelserna just med avseende på frågan huruvida en lagstiftningsändring skulle kunna bota kompetensbristen vid anbudets avgivande. Denna osäkerhet om det rättsliga läget medverkade till att ”anbudshandlingen” lämnades in. I belysning av de rättsliga bedömningar som domstolarna gjort i trängselskattemålet framstår räddningsnämndens osäkerhet om det rättsliga läget i det avseende som här berörts, vid tidpunkten för ”anbudshandlingens” avgivande, som i viss mån förståelig.

Pär Cronhult kommenterade remissyttrandena.

I ett beslut den 14 juni 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Räddningsnämndens beslut den 19 januari 2004 att godkänna åtgärd avseende anbudsgivningen överklagades till Länsrätten i Skåne län. I dom den 27 februari 2004 konstaterade länsrätten att Malmö kommun i och med räddningsnämndens beslut hade överskridit sina befogenheter. Länsrätten fann att beslutet emellertid hade kommit att förlora sin betydelse mot bakgrund av att upphandlingen hade avbrutits och att det därmed inte fanns skäl att undanröja beslutet. Överklagandet avslogs därför. Domen har överklagats till Kammarrätten i Göteborg.

Regeringsrätten konstaterade i domen den 19 december 2003 (RÅ 2003 ref. 98) att det inte var förenligt med den kommunala kompetensen att en kommun hade hand om driften av sjuktransporter för ett landstings räkning. Det rättsläge som därmed uppkom ledde fram till en lagändring. Genom lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter infördes således en möjlighet för kommunerna att träffa avtal med ett landsting om att utföra sådana transporter som avses i 6 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt om att utföra hälso- och sjukvård i väntan på sådana transporter. Verksamhet som en kommun bedriver med stöd av lagen får bedrivas utanför den egna kommunens gränser. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2005.

Med hänsyn till Regeringsrättens dom och den lagstiftning som därefter har genomförts har jag ingen anledning att ta ställning till frågan om den kommunala kompetensen i sig. Jag ifrågasätter emellertid lämpligheten i att räddningsnämnden direkt efter Regeringsrättens dom upprepade det förfarande som domstolen underkänt och är mot den bakgrunden kritisk till kommunens agerande i upphandlingsärendet.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV

(Dnr 618-2004)

I en anmälan till JO aktualiserades en fråga som rörde en avgiftskontroll som hade utförts av kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB (Radiotjänst) hos boende på Västerviks servicehus i Östersunds kommun den 3 december 2003.

Under JO:s tillsyn står statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter. I övrigt omfattar tillsynen den som innehar en tjänst eller ett uppdrag som innefattar myndighetsutövning när det gäller denna verksamhet. Radiotjänst är inte en myndighet. Den avgiftskontroll som utförs utan utnyttjande av s.k. särskilt pejlinstrument har inte ansetts utgöra myndighetsutövning. JO Nils-Olof Berggren beslutade därför att inte ta upp anmälan till prövning.

Enligt uppgift i ärendet hade personal vid Västerviks servicehus bistått Radiotjänst med upplysningar om vilka boende som hade TV. Detta skall ha gällt även boende på avdelningarna för ”dementa”. Västerviks servicehus är ett särskilt boende inom äldreomsorgen i Östersunds kommun. Kommunens vård- och omsorgsnämnd är ansvarig för boendet.

JO beslutade att på eget initiativ utreda huruvida det förelegat förutsättningar för personal vid servicehuset att lämna ut uppgifter om de boendes TV-innehav till kontrollanterna.

Utredning och yttrande inhämtades från Vård- och omsorgsnämnden i Östersunds kommun beträffande personalens eventuella medverkan när Radiotjänst utförde avgiftskontrollen på det särskilda boendet Västervik. I remissen angavs att nämndens yttrande särskilt skulle belysa huruvida personalen vid boendet hade kunnat lämna ut uppgifter om de boende till avgiftskontrollanterna och förutsättningarna för personalen att på annat sätt medverka vid avgiftskontrollen. För JO:s del kunde nämndens utredning inriktas på en redogörelse för händelsen som sådan och behövde inte avse hur någon enskild anställd vid det särskilda boendet hade agerat vid det aktuella tillfället.

Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av ordföranden Christer Åkerlind och förvaltningschefen Lena Hallquist. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

/– – – /

Vård- och omsorgsförvaltningen har begärt in skriftlig redovisning från enheten Västervik omkring händelsen.

Enhetens redogörelse av händelsen:

Onsdagen den 3 december 2003 anlände två kontrollanter från Radiotjänst till Västerviks Servicehus för kontroll avseende innehav av TV (avgiftskontroll). Besöket var oanmält. Kontrollanterna legitimerade sig och informerade om sitt ärende samt förklarade att rutinen för kontrollen var att servicehusets personal skulle biträda vid kontrollen, dvs. att lämna uppgift om vilka som hade TV. Kontrollanterna upplyste inte om att avdelning hänförlig till ”vårdanstalt eller inrättning av liknande slag” var undantagen kontrollen, vilket ledde till att Västerviks tre avdelningar, som är att hänföra till ifrågavarande inrättning, felaktigt kontrollerades.

Kännedom om bestämmelsen ifråga saknades hos såväl personalen som områdeschef. Kort tid efter kontrollbesöket uppdagades dock detta, varför områdeschefen den 16 december kontaktade Radiotjänst i Kiruna och förklarade det hela. Samma dag skickades också en skrivelse till Radiotjänst där misstaget återigen förklarades. Samtidigt lämnades infordrad uppgift på berörda personer genom att återsända Radiotjänsts kontrollkort ”Anmälan om TV-innehav”. Begärde samtidigt en skyndsam handläggning för att berörda personer ej skulle få faktura på TV-avgift. Radiotjänst har därefter i skrivelse per den 30 januari meddelat att TV-avgiften avskrivits för boende inom de aktuella avdelningarna och att personerna avförts som TV-avgiftsbetalare. Samma dag, dvs. den 16 december, träffade undertecknad också kommunens jurist Staffan Hillström för att diskutera ärendet. Hillström tog då telefonkontakt med Radiotjänst varefter han dagen efter skickade ett e-postmeddelande till Radiotjänst för ett klarläggande i ett antal frågor. Svaret från Radiotjänst bekräftade besöket samt förklarade anledningen till valt arbetssätt, nämligen ”att i möjligaste mån inte oroa de boende i onödan”. Med anledning av det inträffade har undertecknad anmält frågan om kontroll av TV-innehav vid äldreboenden till vård- och omsorgsförvaltningens ledningsgrupp för behandling avseende rutiner etc. inför kommande kontroller. För att inte föregripa den diskussionen belyses ej heller frågan om ”förutsättningarna för personalen att på annat sätt medverka vid avgiftskontrollen”.

Vård- och omsorgsnämndens kommentar

Västervik är ett särskilt boende med 66 boende. Det är ett blandat boende för personer med olika behov av vård och omsorg.

Reglerna för vilka boendeformer som kan betecknas som ”vårdanstalt eller inrättning av liknande slag” är inte tydliga. Västervik är ett särskilt boende som är uppblandat och det finns boende med olika individuella omständigheter och olika behov av vård och omsorg. Det är mycket svårt för personal utan rådrum att avgöra huruvida de skall medverka eller ej.

Radiotjänst använder ett arbetssätt där kontrollanter kommer oanmälda. De har inte i förväg hört av sig till ansvarig för den särskilda boendeformen. Radiotjänst ställer personal på plats inför ett avgörande vilka boende som betalar TV-licens eller inte. Radiotjänst bör även ha etiska regler för kontrollanter och hur de skall följas.

Händelsen har bidragit till att vård- och omsorgsförvaltningen nu utarbetar rutiner för en beredskap i framtiden, inte bara vid besök av kontrollanter från Radiotjänst utan i andra liknande situationer. Det gäller för hela verksamheten inte bara inom särskilda boendeformer enligt SoL utan även LSS-verksamheten. Besöket av kontrollanter föranleder samråd med överförmyndaren i vissa fall särskilt då det gäller boende med förvaltare i stället för gode män.

Sammanfattningsvis är det nämndens bedömning att personal var oförberedda, kontrollanterna hörde inte av sig innan besöket och personal ställdes inför ett avgörande ”utan att ha något rådrum”. Det har visat att personalen har svåra överväganden att göra och föranlett nämnden att tillskapa rutiner för en beredskap i liknande situationer i framtiden.

I ett beslut den 27 juni 2005 anförde *JO André* följande.

Enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Med socialtjänst förstås enligt tredje stycket bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Av utredningen framgår att personal vid det särskilda boendet lämnade uppgift till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV. Uppgift om huruvida en boende vid ett särskilt boende har TV eller inte utgör en uppgift som avser den enskildes personliga förhållanden och omfattas således av sekretess enligt ovan nämnda bestämmelse. Det har inte stått klart att uppgiften har kunnat röjas utan att de boende har lidit men. Något samtycke från de berörda enskilda om att lämna ut uppgifterna har inte heller förelegat. Genom att lämna ut uppgifterna har personal vid det särskilda boendet således åsidosatt den sekretess de har haft att iakttaga.

Att röja en uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen kan medföra ansvar för brott mot tystnadsplikten. Omständigheterna i förevarande fall är sådana att jag inte har funnit skäl att gå vidare i saken. Jag vill emellertid framhålla att det inträffade inte är godtagbart.

Jag noterar att vård- och omsorgsförvaltningen med anledning av det inträffade har utarbetat rutiner för en beredskap vid liknande situationer i framtiden, bl.a. för att undvika att personalen försätts i en svårbedömd situation. Det kan tilläggas att det i betänkandet Radio och TV i allmänhetens tjänst – Finansiering och skatter, SOU 2005:2, har lagts fram förslag som torde innebära att antalet avgiftskontroller vid särskilda boenden kan komma att öka.

Vissa uttalanden rörande registratorskontors öppethållande under s.k. klämdag. – Fråga om registratorsfunktionens fördelning på de inom ett landsting ingående sjukhusen

(Dnr 26-2003)

Efter utredning av en anmälan anförde *JO André* i beslut den 22 september 2004 bl.a. följande.

Rättslig reglering

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Enligt 5 § förvaltningslagen skall myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall all-

mänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. En myndighet skall – med vissa undantag – ha öppet minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

Kravet på öppethållandetider i 5 § förvaltningslagen har tillkommit på senare år. Om hur bestämmelsen skall förstås har i förarbetena (prop. 1998/99:52 s. 8) närmare anförts bl.a. följande.

Bestämmelsen bör ta sikte på tiderna för öppethållande hos myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. Dessa kontor bör på vardagar i princip alltid vara tillgängliga för allmänheten i rimlig utsträckning. Enligt JO skulle en i förväg tillkännagiven inskränkning i myndigheternas öppethållande till två timmar under en dag kunna accepteras. Regeringen anser, såsom också sägs i promemorian, att denna tidsrymd ger uttryck för en rimlig avvägning mellan allmänhetens grundläggande behov av tillgänglighet och myndigheternas behov i vissa fall av ett minskat öppethållande. I bestämmelsen bör därför föreskrivas – – –. På så sätt garanteras att allmänheten erhåller den service som följer av reglerna om allmänna handlingars offentlighet och om myndigheternas tillgänglighet.

Den föreslagna bestämmelsen kommer att bli tillämplig på myndigheternas verksamhet under alla vardagar. Den är emellertid betingad av frågan om öppethållande på klämdagar och vid liknande tillfällen då myndigheterna undantagsvis kan behöva ha en mer begränsad tid för öppethållande. Det skall alltså betonas att det är frågan om ett absolut minimikrav – avsikten med förslaget är inte att nuvarande tider för öppethållande skall inskränkas. Bestämmelsen skall i stället förstås så att det normalt krävs ett längre öppethållande för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn och service, men att det i undantagsfall är acceptabelt att inskränka öppethållandet till två timmar. Anledning saknas för närvarande att fastställa några särskilda tider under vilka myndigheterna normalt skall hålla sina registratorskontor öppna.

Utgångspunkten är att den föreslagna bestämmelsen kommer att träffa alla myndigheter. Kravet på öppethållande tar emellertid som redan har framhållits sikte på myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. En myndighet som har flera små kontor måste självfallet inte hålla alla dessa öppna enligt den föreslagna bestämmelsen. Om en mindre myndighet har sin registratorsfunktion förlagd hos en annan kanske betydligt större myndighet, så räcker det med att den större myndigheten håller öppet. I detta fall får den myndighet som ansvarar för kanslifunktionen anpassa sin verksamhet till såväl sina egna som den andra myndighetens förutsättningar. En myndighet som har sin verksamhet strukturellt eller geografiskt så organiserad att myndighetens registratorsfunktion rent faktiskt är fördelad på olika arbetsställen, måste se till att alla dessa uppfyller kravet på öppethållande.

Ett registratorskontor eller motsvarande måste självfallet vara bemannat under den tid det skall hållas öppet för allmänheten. Den som utövar registratorsfunktionen, registrator, måste vara normalt tillgänglig för allmänheten under hela den föreskrivna öppethållandetiden. Det är inte tillräckligt att registrator enbart kan nås per telefon, eller personligen först efter på förhand avtalad tid.

I 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) stadgas följande. När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit

in eller upprättats. Från registreringsskyldigheten undantas i 5 § sekretessförordningen (1980:657) bl.a. sjukhus för patientjournaler, läkarvårdskvitton m.m. En allmän handling som givits in till ett sjukhus och som bedöms höra till en patientjournal behöver därför inte diarieföras. En sådan handling måste emellertid tillföras själva journalen. Detta följer av 3 § patientjournallagen (1985:562) som även föreskriver att de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten skall föras in i journalen så snart det kan ske.

Bedömning

Utgångspunkter för bedömningen

Av remissvaret och övrig utredning framgår följande. För den gemensamma förvaltningen Hälso- och sjukvården Dalarna (HSD), vari Mora lasarett ingår, förs ett ”förvaltningsgemensamt datorbaserat diarium”. Den befattningshavare som tjänstgör som registrator på respektive sjukhus för således in uppgifter i ett för HSD gemensamt diarium. Annika Rullgårds anmälan avser frågan om ”Mora Lasarett följer gällande lagstiftning vad avser diariets öppethållande i samband med helger där klämdagar förekommer” samt hanteringen och diarieföringen av vissa av henne till lasarettet ingivna handlingar. Jag vill därför framhålla att jag inom ramen för detta ärende inte har funnit anledning att i ett vidare perspektiv utreda och ta ställning till lämpligheten av ett för flera sjukhus gemensamt diarium, bl.a. vad avser frågan om hanteringen av handlingar som innehåller uppgifter för vilka sekretess gäller.

*Öppethåll**a**nde på s.k. klämdagar*

Genom det joursystem som tillämpas inom HSD är alltid, således även på s.k. klämdagar, minst en registrator i tjänst. När den befattningshavare vid Mora lasarett som har till uppgift att sköta registraturet är ledig, har annan personal varit ”i tjänst för bedömning och handläggning av inkomna handlingar”, och denna personal har vid behov av diarieföring kunnat kontakta tjänstgörande registrator.

De i HSD ingående sjukhusen kan svårligen likställas med de ”flera små kontor” som omnämns i förarbetena till lagstiftningen och vilka inte skulle omfattas av reglerna i 5 § förvaltningslagen. I geografiskt och strukturellt hänseende är organisationen sådan att registratorsfunktionen rent faktiskt är fördelad på de berörda sjukhusen. Det förs dock ett gemensamt diarium med en gemensam löpnummerserie. Diarieföringen har således kunnat utföras av registrator på annat tjänsteställe liksom möjlighet har funnits att få upplysningar ur diariet. En förutsättning för att ett sådant system skall fungera är emellertid att den personal vid ett sjukhus som vid den ”egna” registratorns ledighet tar hand om den inkommande posten har tillräcklig utbildning för att kunna vidta erforderliga åtgärder, t.ex. att bedöma huruvida diarieföring skall ske. Det finns skäl att återkomma till det nedan. Med hänsyn till att tjänstgörande registrator, biträdd av annan personal, kunnat fullgöra registratorsfunktionen, får Mora lasarett anses ha uppfyllt skyldigheten i 5 § FL att hålla öppet de aktuella dagarna.

I anmälan, vilka uppgifter inte bemötts i remissvaret, har Annika Rullgård framfört att hon vid sina förfrågningar per telefon den 2 januari 2003 inte fått upplysning om att den sökta registratorn inte var i tjänst och att uppgift om huruvida någon inom den centrala administrationen var i tjänst inte gick att få. Jag vill här framhålla vikten av att berörd personal, inte minst växeltelefonisten, informeras om vilka befattningshavare som enligt jourschema är i tjänst. På så sätt kan den enskilde som söker en viss befattningshavare få upplysning om att en annan person tjänstgör i dennes ställe.

Ärendet avslutas.

En socialförvaltning hade lämnat ut uppgift om en anmälares yrke till den som anmälan avsåg. – Fråga om åtgärden stått i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) om sekretesskydd i vissa fall för en anmälare

(Dnr 3670-2003)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade H.V. klagomål mot proAros i Västerås kommun, enheten för Bäckby och Skälby, för brott mot tystnadsplikt. Av anmälan framgick i huvudsak följande. Han hade gjort en anmälan till enheten om att en kvinna misskötte sin 8-årige son. Genom sitt arbete som ordningsvakt hade han kunskap om att kvinnan på kvällen ”nattade” sonen och därefter gick ut på ”krogen”. Vid sin kontakt med handläggaren på proAros angav han uttryckligen att han inte ville få sin identitet avslöjad i rapporten. Han hade också förklarat att det inte fick framgå att han arbetade som ordningsvakt på den kvarterskrog som kvinnan uppehöll sig på. Hans identitet hade därefter avslöjats genom att kvinnan hade fått reda på hans yrke och därigenom hade kunnat utesluta andra personer som anmälare. – På grund av rädsla hade H.V. valt att sluta som ordningsvakt på kvarterskrogen.

Utredning

Anmälan remitterades för utredning och yttrande. Individ- och familjenämnden i Västerås kommun åberopade som remissvar en av enhetschefen Jonas Boman upprättad skrivelse med följande innehåll.

Begäran om utredning och yttrande till JO med anledning av anmälan från H.V. Enligt anmälan har H.V. anmält oro för ett barn vars mamma han uppmärksammat i sin tjänsteutövning som ordningsvakt vid en kvarterskrog. H.V. uppger att han uttryckte önskan om att få vara anonym i samtalet med socialsekreterare vid Individ och Familj, Bäckby-Skälby. Enligt H.V. har han inte varit anonym i förhållandet till den kvinna vars son han anmälde oro för. Kvinnan har fått kännedom om att en ordningsvakt anmält oro för barnet vilket i sin tur fått till följd att H.V. sett sig tvingad att säga upp sig från sitt arbete som ordningsvakt.

Den 12 augusti 2003 kontaktade H.V. socialsekreterare Kristina Nyström. H.V. uppgav att han ville anmäla oro för ett barn vars mamma ofta vistades på en kvarterskrog. Anmälan noterades enligt 14 kap. 1 § SoL. I anmälan,

som senare delgavs den anmälda, framkommer att en anonym anmälare uttrycker oro för barnet. Vid samtalet med det anmälda barnets mamma framkommer muntligen att anmälan är gjord av en ordningsvakt vid en restaurang, ospecificerat vilken. Enligt senare samtal med H.V. menar han att han i samtalet med Kristina Nyström betonade vikten av att han dels ville vara anonym till namnet för barnets mor, dels inte ville att hans yrke skulle röjas för denna. Kristina Nyström har dock endast uppfattat att H.V. önskade vara anonym till namnet.

Anmälarens identitet får, enligt sekretesslagen, hemlighållas för den anmälde om omständigheterna är följande ”*... om det kan antas att fara uppkommer för att den som gjort anmälan eller angivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men, om uppgiften röjs*.” (7 kap. 6 § SekrL). I detta fall har inte anmälarens namn röjts till den anmälda, dock har anmälarens yrke röjts med bedömningen att det inte kunde antas att fara förelåg för en ordningsvakt som i sin tjänsteutövning uppmärksammar ett barn som far illa. Det har ej heller i samtalet med den anmälda modern framkommit något ifrågasättande av anmälaren.

H.V. uppger i sin anmälan att röjandet av hans yrke har fått förödande konsekvenser för honom. Han menar att detta har lett till att han sett sig tvingad att säga upp sig från sitt arbete p.g.a. rädsla. Dessa konsekvenser var för oss inte möjliga att förutse då anmälan delgavs den anmälda. Vi har inte förstått att konsekvenserna kunde bli så stora av att vi röjde anmälarens yrke till den anmälda. Om detta är att betrakta som ett brott mot sekretesskyddet för anmälaren ska Individ och Familj, Bäckby-Skälby kritiseras för detta. Sammanfattningsvis kan konstateras att H.V:s namn skyddats för den anmälda pojkens mamma då han önskat vara anonym i sin anmälan men att det framkommit för densamma att en ordningsvakt gjort anmälan. Detta har lett till att H.V. sagt upp sig från sitt jobb p.g.a. rädsla. Individ och familj, Bäckby-Skälby, ser fram emot JO:s prövning av H.V:s anmälan. Om vi agerat felaktigt i samband med att anmälarens yrke har framkommit för den anmälda, trots menprövning enligt SekrL, ska vi självklart kritiseras för detta.

H.V. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I beslut den 27 maj 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

I 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) föreskrivs att var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden.

I 7 kap. 6 § första stycket sekretesslagen (1980:100) föreskrivs att sekretess gäller inom bl.a. socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

En myndighet kan således inte generellt utlova anonymitet för en person som har gjort en anmälan till myndigheten. Det är först efter en sekretessprövning med tillämpning av bestämmelsen i sekretesslagen som myndigheten kan ta ställning till om uppgiften om anmälarens identitet skall lämnas ut eller ej. Det skall här understrykas att den omständigheten att en anmälare rent allmänt känner obehag för att få sin identitet utlämnad inte omfattas av sekretesskyddet.

Av anmälan och förvaltningens remissvar framgår att H.V. önskade vara anonym i förhållande till kvinnan. Förvaltningen lämnade därför inte ut hans namn. Enligt remissvaret hade förvaltningen däremot inte uppfattat att H.V. även skulle ha framställt önskemål om att uppgift om hans yrke inte skulle avslöjas. Denna uppgift lämnade förvaltningen ut till kvinnan som därigenom kunde dra slutsatser om anmälarens identitet.

Sekretesskyddet i 7 kap. 6 § sekretesslagen för anmälare avser inte bara själva namnet utan även andra uppgifter varigenom anmälarens identitet kan röjas. Genom de särskilda omständigheterna i detta ärende får uppgiften om att anmälaren var ordningsvakt på en restaurang anses vara en sådan uppgift som i och för sig skulle kunna omfattas av 7 kap. 6 §.

Det har i utredningen inte framkommit något som visar att H.V. till förvaltningen skulle ha framfört att ett avslöjande av hans identitet skulle medföra sådana konsekvenser som förutsätts för sekretesskydd enligt 7 kap. 6 § sekretesslagen. Jag finner emellertid inte tillräckliga skäl att för egen del närmare utreda om bestämmelsen över huvud taget kunde tillämpas i förevarande fall. Jag väljer i stället att godta förvaltningens bedömning att det fanns lagliga förutsättningar att skydda anmälarens identitet. Förvaltningen fann vid en s.k. menprövning att yrkesuppgiften kunde lämnas ut utan att identiteten härigenom röjdes. Det får närmast ses som ett förbiseende att förvaltningen inte tog i beräkning att ett utlämnande av den uppgiften skulle leda till att slutsatser kunde dras om vem som hade gjort anmälan. Någon sådan oaktsamhet som skulle motivera vidare åtgärder från min sida har det emellertid under alla förhållanden inte varit fråga om. Jag finner inte skäl att göra något ytterligare uttalande i saken.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en socialnämnd för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, bl.a. för att nämndens beslut avsett en annan handling än den som avsågs med framställningen

(Dnr 4773-2003)

Anmälan m.m.

I en till JO den 26 november 2003 per fax inkommen anmälan framförde L.S. klagomål mot Socialnämnden i Hörby kommun. Klagomålen avsåg handläggningen av två framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Av anmälan framgick bl.a. följande. Den 21 november 2003 begärde L.S. utfå en allmän handling, en polisanmälan – först i befintligt skick och sedan i avidentifierat skick – från nämnden. Det avslagsbeslut som fattades den 24 november 2003 omfattade inte den handling som han hade begärt få utlämnad och i beslutet hade inte ställning tagits till huruvida handlingen kunde utlämnas avidentifierad. L.S. framställde därför samma dag en ny begäran om att utfå

den handling han ursprungligen begärt att utfå jämte en annan handling, socialnämndens protokoll, båda i avidentifierat skick. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade L.S. inte fått något svar från nämnden avseende den senare framställan, varför han ansåg att handläggningen av denna begäran dröjde orimligt lång tid.

Till anmälan hade L.S. fogat beslutet den 24 november 2003 och den skriftliga framställan om att utfå kopia av allmänna handlingar som han gjorde samma dag.

Utredning

Socialnämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan. Socialnämnden avgav genom dess arbetsutskott som svar en av Gunilla Kaij Bevheden, vikarierande IFO-chef på Socialförvaltningen i Hörby kommun, den 15 januari 2004 upprättad tjänsteskrivelse. I skrivelsen anfördes följande.

Bakgrund

Den 2003-11-21 kontaktade undertecknad L.S., Skånska Dagbladet, då denne begärde ut handlingar gällande den polisanmälan, som socialnämndens arbetsutskott gjort. Jag svarade, att den polisanmälan innehåller sekretessuppgifter, och att vi därför inte lämnar ut handlingen. L.S. hade varit i kontakt med polisen samma dag men inte fått mer uppgifter än de han nämner i sin anmälan till JO; att en polisanmälan gällande socialbidragsbedrägeri lämnats in av socialnämnden i Hörby.

I sitt telefonsamtal med mig, önskade L.S. få ut mer information än den han fått från polisen. Jag svarade då, att det som är mer information, är den utredning, som ligger till grund för polisanmälan. Jag svarade också, att den utredningen innehåller sekretessuppgifter, varför den inte kommer att lämnas ut.

L.S. begärde då, att få denna handling utlämnad, men avidentifierad. Min bedömning är, vilket jag framförde, att det trots avidentifiering finns risk att identiteten gällande den polisanmälde ändå skulle kunna framgå, varför handlingen inte skulle lämnas ut.

L.S. begärde då, att få ett skriftligt beslut på detta. Med hänsyn till att det var fredag eftermiddag, efter kontorstid, föreslog jag, att detta skriftliga beslut lämnades på måndag, vilket L.S. godtog.

Måndagen den 2003-11-24 författade jag det beslut, som L.S. bilagt i sin anmälan. Beslutet faxades till Skånska Dagbladet på förmiddagen.

På eftermiddagen kom ett fax från L.S., där han begärde kopia av polisanmälan, samt kopia av socialnämndens protokoll. Han önskar få handlingarna i avidentifierat skick.

Jag uppfattade detta fax, som att L.S. inte läst det beslut jag tidigare skickat under dagen.

Den 2003-11-26 ringer jag till L.S. för att fråga om han fått mitt fax under måndag förmiddag. Han säger då, att han uppfattat att det beslutet enbart gäller socialnämndens protokoll, medan han begär själva polisanmälan. Jag hänvisar då till beslutsmotiveringen, som L.S. citerar i sin anmälan. ”Då handlingar som förvaras hos socialtjänsten innehåller uppgifter om enskilda personliga förhållanden gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.”

Jag framför till L.S., vad jag sagt även under fredagen, att polisanmälan är den utredning som skrivits, och den innehåller sekretessuppgifter, och lämnas inte ut, ej heller avidentifierad.

Min fråga till L.S. är, om han menar, att vi skall skicka samma beslut en gång till, eller om det beslut han fått under måndagen kan täcka alla delar i hans begäran om utlämning av handlingar. Min uppfattning är, att L.S. godtar detta.

Fortsatt handläggning av ärendet

Då det nu framkommer i L.S:s anmälan, att hans begäran kvarstår om att få en avidentifierad polisanmälan samt protokoll från socialnämndens arbetsutskott, kommer socialnämnden att lämna kopia på protokoll och även utredningen i avidentifierat skick, vilket är polisanmälan.

Som jag sagt till L.S. innehåller dessa handlingar inga mer uppgifter än de, som L.S. erhållit vid sitt första samtal med polisen den 2003-11-2l.

Bedömning

För en stor del av socialnämndens ärenden gäller sekretess. Det är i allmänhetens intresse att följa de händelser och beslut som sker, och socialnämnden skall alltid pröva vilka uppgifter som får lämnas ut eller inte. I det aktuella ärendet är min bedömning att prövningen mot sekretesslagen gjorts rätt, samt att L.S. fått både muntlig och skriftlig information och beslutsmotivering.

Då socialnämnden nu kommer att lämna ut ovan angivna handlingar är det vår förhoppning att L.S. uppfattar att han har fått tillfredsställande svar på sin begäran.

L.S. kommenterade remissvaret.

I beslut den 17 november 2004 anförde *stf. JO Ekberg* följande.

Rättslig reglering

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 3 § TF är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Av 2 kap. 13 § TF följer att den som önskar ta del av handlingen även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål är vidare ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Begäran att få ta del av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det emellertid enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) på denne/a att i första hand pröva frågan om handlingens utläm-

nande till enskild. I tveksamma fall skall den som svarar för vården av handlingen hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar befattningshavaren att lämna ut handlingen eller lämnas den ut med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall befattningshavaren, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära frågans hänskjutande till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Mot myndighetens avslagsbeslut eller beslut att lämna ut handlingen med förbehåll får sökanden enligt 2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan. Av 21 § förvaltningslagen (1986:223) följer att beslutet skall förses med överklagandeanvisning och att av denna skall framgå hur beslutet kan överklagas. Närmare bestämmelser om hur ett beslut överklagas finns i 23 § förvaltningslagen.

Bedömning

Framställan den 21 november 2003

L.S. begärde fredagen den 21 november 2003 att få ta del av en polisanmälan som socialnämnden hade gjort avseende socialbidragsbedrägeri. Gunilla Kaij Bevheden fick uppfattningen att L.S. även begärde att utfå den utredning som legat till grund för polisanmälan. Enligt hennes uppfattning hindrade rådande sekretess bifall till L.S:s framställan, även efter avidentifiering, vilket L.S. underrättades om per telefon. L.S. begärde att få ett skriftligt beslut med överklagandeanvisning och nöjde sig med att få det beslutet på måndagen. I det beslut som Gunilla Kaij Bevheden meddelade den 24 november 2003 har antecknats att L.S. begärt att få ta del av ”socialnämndens protokoll avseende beslut om polisanmälan i enskilt ärende”. Jag utgår från att Gunilla Kaij Bevheden har haft rätt att på myndighetens vägnar besluta i frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

När en begäran om att få kopia av en allmän handling framställs är det självfallet av vikt att försäkra sig om vilken handling begäran avser, oavsett om handlingen skall utlämnas eller om framställan skall avslås. Det aktuella beslutet ger närmast intryck av att avse en handling som inte överensstämmer med den handling L.S. begärt att få ut och inte heller med den utredning som Gunilla Kaij Bevheden har uppfattat att han velat ta del av. Ett beslut avseende en annan handling än den som avses med framställan blir ur den enskildes synpunkt helt meningslöst. Han kan angripa beslutet genom ett överklagande till kammarrätten och få beslutet undanröjt och ärendet återförvisat till socialnämnden. Detta kan ta ganska lång tid. Han kan också – som skedde i detta fall – göra en ny framställan om att få ut den avsedda handlingen. Även i den situationen blir frågan om utlämnande fördröjd. Den felaktiga handläggningen är givetvis inte godtagbar och nämnden kan därför inte undgå kritik.

L.S:s framställan har innefattat en begäran om att utfå handlingen avidentifierad. Jag vill i sammanhanget framhålla att det för att någon tveksamhet inte skall uppstå kan vara lämpligt att det av beslutet framgår att myndigheten har prövat framställan i dess helhet.

Framställan den 24 november 2003

Sedan L.S. hade fått del av beslutet den 24 november 2003 framställde han skriftligen en begäran om att utfå kopia av polisanmälan och av nämndens protokoll avseende beslut om polisanmälan, båda i avidentifierat skick. Denna begäran uppfattade Gunilla Kaij Bevheden som om L.S. inte hade fått del av det meddelade beslutet. Vid telefonsamtal den 26 november 2003 klargjordes att det var fråga om en ny begäran. Gunilla Kaij Bevheden frågade då om L.S. menade ”att vi skall skicka samma beslut en gång till, eller om det beslut han fått under måndagen kan täcka alla delar i hans begäran om utlämning av handlingar”.

Den enskilde är oförhindrad att vid upprepade tillfällen begära att utfå samma handlingar. Varje framställan skall prövas och beslut måste fattas med anledning därav. Om Gunilla Kaij Bevheden var tveksam till huruvida L.S. fått del av avslagsbeslutet den 24 november 2003 innan han gjorde sin nya framställan, var hon givetvis oförhindrad att kontakta L.S. för att förvissa sig om hur det förhöll sig. Med hänsyn till det skyndsamhetskrav som gäller för hanteringen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, kan emellertid en sådan förfrågan inte – som i det här fallet – anstå i två dagar. Sedan det hade klarlagts att det var fråga om en ny begäran framstår det som klart felaktigt att föreslå att ett beslut som fattats innan begäran har framställts skall skickas en gång till eller att det redan erhållna beslutet kan gälla även den nya framställan.

Såvitt framgår av utredningen har L.S. tillställts de begärda handlingarna någon gång under senare delen av januari 2004. Det har således dröjt cirka två månader innan hans framställan efterkommits. Den handläggningstid som har åtgått är helt oacceptabel. Nämnden kan inte heller i denna del undgå kritik.

Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis har utredningen påvisat att det finns allvarliga brister i socialnämndens kunskap om de grundläggande reglerna för hanteringen av framställningar om utfående av allmänna handlingar. Jag förutsätter att nämnden vidtar åtgärder för att komma till rätta med detta förhållande.

Ärendet avslutas.

Meddelarfrihet

Kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet

(Dnr 1284-2004)

Bakgrund

Pär Åslund var tidigare tf. chef för miljö- och hälsoskyddskontoret i Hofors kommun. Den 27 januari 2004 beslutade Miljö- och byggnadsnämnden i Hofors kommun bl.a. att Leif Holmqvist fr.o.m. den 1 februari 2004 skulle vara chef för miljö- och hälsoskyddskontoret samt att Pär Åslund skulle återgå till sin tjänst som 1:e miljö- och hälsoskyddsinspektör. Med hänvisning till att nämnda beslut hade meddelats innan MBL-förhandlingarna var avslutade upphävde nämnden i ett beslut den 10 februari 2004 beslutet. Nämnden beslutade därefter på nytt i enlighet med det upphävda beslutet.

Anmälan

I en anmälan mot Hofors kommun, som kom in till JO den 24 mars 2004, klagade Pär Åslund bl.a. på att kommunen på grund av uppgifter i massmedierna hade tilldelat honom två skriftliga erinringar samt i en skrivelse förklarat att han var illojal mot sin arbetsgivare. Till anmälan fanns fogade bl.a. kopior av den ena skriftliga erinringen samt av nämnda skrivelse, båda daterade den 1 mars 2004.

I den skriftliga erinringen, som var undertecknad av miljö- och byggnadsnämndens ordförande Kjell Demasure och av Leif Holmqvist, anfördes följande.

ERINRAN

(Skriftlig erinran är inte att betrakta som en varning i avtalets [§ 13 mom. 1 AB] mening utan en tillsägelse som, om den inte fått avsedd verkan, kan följas av en skriftlig varning enligt avtalet.)

Du har kallat till och lett ett möte (11/2 2004) som berör befarad legionellasmitta vid ett servicehus i kommunen, utan att ta kontakt med smittskyddsläkaren. Smittskyddsläkaren ansåg att du vid inslaget i TV pekade ut en viss person och därmed tangerade brott mot sekretesslagen. Du tilldelas därför en skriftlig erinran.

Din fackliga organisation, SAC, kommer att meddelas att denna erinran har utdelats.

Skrivelsen om illojalitet, som var undertecknad av Kjell Demasure och kommunchefen Eira Källgren, inleddes med en redogörelse för reglerna om en arbetstagares yttrandefrihet samt om kravet på lojalitet gentemot arbetsgivaren och innehöll därutöver i huvudsak följande.

Illojalitet kan således handla om att arbetstagaren gör något som negativt påverkar arbetsgivaren.

Vi reagerar därför skarpt mot Pärs agerande hittills enligt följande punkter:

– Han har uttryckt (i pressen) att kommunen skickar ”luftfakturor”.
– Han har påstått att andra chefer inte törs säga något med risk för ”att bli petade”.
– Han har haft bandspelare på vid möten. (Utan att anmäla detta till ordf.)
– I tidningsreportage har Pär uttryckt sig på ett sätt som upplevs kunna skada arbetsgivaren.
– Han har använt ord som kan uppfattas som hotfulla.
– Han har kallat kommunchefen för ”en gammal socialinspektör”.
– Han har begärt att få vara med i rekryteringsgrupper trots att ordförande har bett honom att prioritera annat.
– Han har skickat skrivelser till andra instanser och påstår att det råder missförhållanden i kommunen. (I vilken roll?)
– Han har uppträtt oförskämt mot kommunchefen.

Detta sammantaget gör att vi upplever att Pär är illojal mot sin arbetsgivare, ordförande och nämnden.

Utredning

Kommunstyrelsen i Hofors kommun anmodades med hänvisning till reglerna i 2 kap. 1 § 1 och 12 § regeringsformen, 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att göra en utredning och yttra sig över vad Pär Åslund anfört om att han kritiserats för uttalanden som han gjort.

Kommunstyrelsen beslutade den 24 maj 2004 att som sitt eget yttrande överlämna personalchefen U.B:s utredning i ärendet. I yttrandet anfördes bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

1. Ärendet

Har kommunen begränsat Pär Åslunds rätt att använda sig av sin rätt att yttra sig.

2. Arbetsgivarens åtgärder och utredning angående dessa

2.1 Erinran

Erinran är inte en disciplinär åtgärd utan ett sätt som arbetsgivaren kan använda sig av för att uttrycka sin vilja eller synpunkt på, hur en medarbetare utövar sitt yrke. Den ges i syfte att få medarbetaren att förstå när han handlat på gränsen eller utanför de normer och riktlinjer som arbetsgivaren avser med sitt anställningsavtal. Denna erinran kan följas av en skriftlig varning, om erinran inte givit effekt.

Erinran i detta fallet består av två delar:

”Du har kallat till och lett ett möte (11/2 2004) som berör befarad legionellasmitta vid ett servicehus i kommunen, utan att ta kontakt med smittskyddsläkaren.”

Hofors kommun anser att Pär Åslund borde ha kontaktat smittskyddsläkaren då en, som kommunen uppfattar, dödlig smitta uppstår på en av kommunens anläggningar. Detta reagerar kommunen över.

Smittskyddsläkaren sade vid mitt (U.B.) samtal med honom att han var förvånad att han först via media fått kännedom om legionellasmittan. Han skulle ha blivit kontaktad så fort man misstänkt smittan. Han säger också att

Hofors kommun inte på många år deltagit i de möten han kallat till där han orienterat om frågor liknande denna.

Pär Åslund säger att vid tillfället för kallelsen så var han tf. chef för miljö- och hälsoskyddskontoret men vid mötets genomförande så hade ett chefsbyte skett och den nye chefen, som också undertecknade smittskyddsbeslutet, borde ha meddelat smittskyddsläkaren.

”Smittskyddsläkaren ansåg att du vid inslaget i TV pekade ut en viss person och därmed tangerade brott mot sekretesslagen.”

Vid kontakt med smittskyddsläkaren G.H. så uppger han att han sagt följande angående TV-inslaget: ”Jag fick veta mycket mer om patienten än vad man kan förvänta sig av gällande sekretess.”

Enligt G.H. har han inte påstått att Pär Åslund lämnat sådana uppgifter utan att dessa möjligen kommer från en av kommunen utlämnade handlingar där inte sekretessbelagda upplysningar hade strukits i den omfattning som krävts. Det har inte gått att konstatera om några handlingar lämnats ut förutom de som redovisas i bilaga 1.

Däremot så har Pär Åslund sannolikt tagit med TV-nyheterna in i äldreboendet, där visas en av våra brukare på bild samt dörren till ett boende där prover tagits, med rumsnumret väl synligt. Journalisten talade också om den som drabbats av smittan på ett sätt som gör att det finns en möjlighet att känna igen personen, när personen hade insjuknat och att han var på bättringsvägen.

Pär Åslund själv anser att det inte gått att dölja var legionellasmittan hade uppstått, då kommunen hade satt upp meddelanden om smittorisk och förbud mot att duscha i huset (bilaga 1).

Kommunen har inte påstått att Pär Åslund brutit mot sekretessen utan egentligen vidarebefordrat en synpunkt från smittskyddsläkaren, att Pär Åslund tangerat brott mot sekretesslagen, och med en erinran påpekat detta.

Arbetsgivaren anser att erinran är riktad mot Pär Åslunds sätt att utföra sitt arbete och inte hans grundlagsskyddade rättighet att yttra sig.

2.2 Den allmänt hållna handlingen

Den andra handlingen som åberopas är inte knuten till den erinran som lämnats. Avsikten med den är att reagera över ett antal händelser och uttalanden som Pär Åslund gjort.

De punkter i skrivelsen som har med yttrandefriheten att göra är:

– Han har uttryckt (i pressen) att kommunen skickar luftfakturor (bilaga 4, p. 3).

Arbetsgivaren anser att Pär Åslund i artikeln gett sken av att kommunen ”luftfakturerar” även om det inte går att utläsa att han sagt just de orden. Han har däremot yttrat just de orden till kommunchefen som drog slutsatsen att Pär Åslund även sagt samma sak till media. Han citeras också i artikeln där han påstår att kommunen bryter mot lagen. Vid ett senare tillfälle har han på en direkt fråga svarat att ”kommunen inte bryter mot lagen, åtminstone är det inte prövat”.

– I tidningsreportage har Pär uttryckt sig på ett sätt som upplevs kunna skada arbetsgivaren (bilaga 2, 3, 5 och 6).

Han påstår att miljö- och hälsoskyddskontoret står inför en utbrändhetssituation (bilaga 2, p. 1; bilaga 5, p. 5).

På en fråga till medarbetarna på miljö- och hälsoskyddskontoret svarar dessa på följande sätt om utbrändhetssituationen.

”Periodvis hög arbetsbelastning. Dålig organisation och bristande planering bidrog till stress. Risken för utbrändhet är det svårt att uttala sig om.” (bilaga 8)

Arbetsbelastningen är i och för sig hög och man har svårt att hinna med sina uppgifter. Övertidsuttaget på kontoret är inte alls anmärkningsvärt stor (bilaga 7). Inte heller sjuktalen ger anledning till att fundera över en utbränd-

hetssituation (bilaga 10). Kommunen har inte varit av den uppfattningen att situationen varit så katastrofal som Pär Åslund låter påskina i artikeln. Arbetsgivaren får ju också rätt i detta av övriga medarbetare.

Den bristande organisationen i medarbetarnas svar ligger ju först och främst på Pär Åslund som tf. chef.

Han påstår att omorganisationen som genomförts går ut på att tysta Pär Åslund (bilaga 3, p. 2; bilaga 5, p. 4).

Omorganisationen genomförs i syfte att mer tid ska kunna läggas på bl.a. inspektioner. Detta är en del i en plan för att förbättra kvalitén i miljö- och hälsoskyddskontorets verksamhet. Detta framkommer inte av Pärs uttalanden.

Att göra en omorganisation skulle inte tysta Pär Åslund, han har fortfarande i sin yrkesutövning insyn i kontorets verksamhet och har fortfarande sin frihet att yttra sig även om arbetsgivaren ställer krav på honom som tjänsteman.

Det har heller aldrig varit arbetsgivarens avsikt att permanenta Pär Åslunds chefskap.

Han påstår att Hofors kommun bryter mot arbetsmiljölagen genom att inte göra en konsekvensbeskrivning av omorganisationen (bilaga 3, p. 2; bilaga 6, p. 6).

Omorganisationen i sig är ju en åtgärd på Pär Åslunds egna utsagor vad gäller arbetsmiljön. Man kan ju också konstatera att han själv inte gjort någon formellt riktig konsekvensbeskrivning av arbetsmiljön under den tid han arbetsledde kontoret. Självklart kan kommunens arbetsmiljöarbete förbättras och det pågår ett ständigt utvecklingsarbete i denna fråga. Detta framkom inte i artikeln eller Pärs uttalanden.

Sammanfattning:

Arbetsgivaren anser att denna reaktion inte heller är riktad mot Pär Åslunds grundlagsskyddade rättigheter att yttra sig. Tvärtom så påpekar arbetsgivaren just detta i inledningen av skriften.

Arbetsgivaren anser att de yttranden han gjort har gjorts i egenskap av anställd och myndighetsperson. Han har i sitt arbete agerat mot verksamheten, verksamhetsbeslut och agerat på ett sådant sätt att det skapat samarbetsproblem.

3. Kommentar till Pär Åslunds skrivelse ”Att tiga är guld” (bilaga 9)

Jag bad Pär om hans kommentarer till de olika händelserna i JO:s handling. Pär Åslund valde att göra det skriftligt och ville att bilagan skulle biläggas i sin helhet.

Bilagan beskriver en händelsekedja som i stort sett är riktig men Pär drar några annorlunda slutsatser än arbetsgivaren gör.

Arbetsbelastningen är hög vid kontoret, men har inte i närtid skapat någon utbrändhet. Det fallet som det refereras till hände någon gång 1999.

Pär kritiserar lösningen på organisationsförändringen, men har inget annat förslag. Arbetsgivaren gör förändringen i syfte att expertresursen i form av Pär Åslund förs över i tillsynsverksamheten och den nya chefen hanterar arbetsledningen.

De 10 000 kr som betalades ut i skadestånd har inget med saken att göra. Det betalades ut för ett formfel från arbetsgivarens sida vad gäller förhandlingsordningen i MBL.

4. Slutsats

Vad gäller erinran mot Pär Åslund går det inte att konstatera vad eller på vilket sätt sekretessbelagd information kan ha kommit till allmänhetens kännedom. Hade emellertid Pär Åslund då han kallade till mötet även kallat smittskyddsläkaren eller informerat honom hade kommunen kunnat få de råd som hade behövts vad gäller sekretessen.

Då mötet sammankallades var Pär Åslund tf. chef. Även om ett chefsbyte hade skett strax före mötet så borde Pär Åslund ha rått sin nye chef i egenskap av expert. Pär Åslund har heller ej deltagit i de möten som smittskyddsläkaren inbjudit till där han kunnat få kompetens i dessa ärenden.

Yttrandet om luftfakturor kan inte tillskrivas Pär Åslund men däremot yttrandet längre ner i artikeln om att kommunen bryter mot lagen, ett uttalande som Pär senare tagit tillbaka, kan ge intrycket av ”luftfakturering”.

Vad gäller övriga yttranden i media så kan man konstatera, utifrån de citat som finns i artiklarna, att Pär Åslund inte lämnat fullständig information eller uttryckt sig på ett sådant sätt att det kan skada allmänhetens förtroende för kommunen som myndighet och arbetsgivare. I åtminstone ett fall kan man konstatera att det varit ett helt felaktigt uttalande, utbrändhetssituationen.

Även om åtgärderna i något fall varit på tveksamt underlag, legionellasmittan, anser jag att syftet med åtgärderna från arbetsgivarens sida har varit att korrigera Pär Åslunds sätt att utföra sina arbetsuppgifter som myndighetsperson och medarbetare, inte att begränsa hans yttrandefrihet, vilket arbetsgivaren också tydligt påpekat.

Det är viktigt att kommunens tjänstemän lämnar korrekt och fullödig information till allmänheten även om informationen förs ut genom massmedias försorg.

Avsaknaden av riktlinjer vad gäller informationsfrågor samt kompetensbrister i hanterandet av sekretess vid smittskyddsärenden kan också vara en bidragande orsak till händelseförloppet.

I anslutning till beslutet att anta yttrandet som sitt eget beslutade kommunstyrelsen bl.a. att ge kommunchefen i uppdrag att utarbeta riktlinjer för hur kontakter med media för kommunens tjänstemän skall hanteras.

Pär Åslund kommenterade remissvaret.

I beslut den 21 mars 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO utreder som regel inte klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Detta beror på att det finns en särskild ordning för hur sådana tvister skall lösas. Det skall ske genom fackliga förhandlingar eller i sista hand genom en rättegång enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Vidare har kommunerna på vissa områden en vidsträckt självbestämmanderätt. Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet skall JO vara återhållsam med att uttala sig i frågor som hör till dessa områden. JO har över huvud taget inte tillsyn över kommunfullmäktige. Mot bakgrund av det sagda har min granskning begränsats till vad Pär Åslund har anfört om att han kritiserats för uttalanden som han gjort.

I 2 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av föreskrifterna i 12 och 13 §§. Betydelsefulla begränsningar i yttrandefriheten följer av sekretesslagens (1980:100) olika föreskrifter om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

Genom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd.

Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står var och en fritt att, med vissa i förordningen angivna undantag, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. Motsvarande reglering för lämnande av uppgifter till bl.a. radio och TV återfinns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Det allmänna omfattar t.ex. kommunens valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter eller, genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall, försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Den som är anställd vid en myndighet har alltså rätt att, utan repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra sina synpunkter på myndighetens verksamhet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar inte den anställde från skyldigheten att lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas. Som framgår av det sagda innebär detta dock inte att den anställde är förhindrad att fritt uttrycka sina privata åsikter om exempelvis sådana beslut och direktiv. Vidare finns det inte något som hindrar att en myndighet bestämmer vad som skall vara myndighetens officiella ståndpunkt i olika frågor samt utser en särskild person som får uttala sig på myndighetens vägnar. Självfallet får inte heller detta påverka vare sig den utsedda personens eller någon annan anställds möjligheter att ge uttryck åt sina privata åsikter.

Mot bakgrunden av det nyss beskrivna regelsystemet ger vad som har kommit fram i detta ärende anledning till följande uttalanden av mig.

Kommunen har i en skriftlig erinran och i en särskild skrivelse om illojalitet kritiserat Pär Åslund bl.a. för att han har uttalat sig rörande skilda förhållanden inom kommunen. Vissa av dessa uttalanden skulle ha gjorts i pressen och i TV. Härigenom har kommunen enligt min mening uppenbarligen i strid med regelsystemet ingripit mot och kritiserat Pär Åslund för hans sätt att använda sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. Anmärkningsvärt är också beträffande händelsen den 11 februari 2004 att kommunen inte ens har påstått att Pär Åslund gjort sig skyldig till sekretessbrott vid tillfället.

Agerandet samt innehållet i remissvaret visar på anmärkningsvärt bristande kunskaper om den rättsliga regleringen på området. Detta framgår inte minst av att kommunstyrelsen i sitt remissyttrande upprepar kritiken samt ägnar stort utrymme åt att försöka bemöta de personliga åsikter om förhållanden inom kommunen som har tillskrivits Pär Åslund.

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk mot kommunens agerande gentemot Pär Åslund. Jag förutsätter att kommunstyrelsen omgående informerar sig och berörd personal om regelsystemet.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

Övriga områden

Ett ärende om en försäkringskassas handläggning av en begäran att få kopior av handlingar

(Dnr 4370-2002)

F.J. uppbar bostadstillägg enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Den 2 september 2002 skickade dåvarande Stockholms läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Södermalm, ett meddelande till P.T. i hans egenskap av förvaltare för F.J. Enligt meddelandet övervägde kassan att återkräva bostadstillägg som hade betalats ut till F.J. under tiden januari 1998–juni 2002.

I en anmälan som kom in till JO den 6 december 2002 klagade P.T. på att han inte hade fått kopior av de handlingar som han hade begärt från försäkringskassan. Han hade inte heller fått något överklagbart beslut i frågan.

P.T. anförde i huvudsak följande. I en skrivelse som kom in till försäkringskassan den 13 september 2002 begärde han att få kopior av de ansökningshandlingar och bilagor som hade legat till grund för det eventuellt felaktiga beslutet om bostadstillägg. Den 20 september fick han ett meddelande från Mikael Bruzell vid kassans lokalkontor Södermalm. Denne uppgav att de handlingar som P.T. hade begärt kopior av inte fanns kvar på kontoret. P.T. fick endast registerutdrag som enligt Mikael Bruzell visade de uppgifter som P.T. behövde. Några kopior av de begärda ansökningshandlingarna fick han alltså inte. I en skrivelse den 24 september begärde P.T. att få ett överklagbart beslut, om inte kassan kunde tillmötesgå hans begäran. Den 14 oktober fick han ett nytt meddelande från Mikael Bruzell där denne angav att kassan hade sökt efter handlingarna på kassans centralarkiv. De hade emellertid inte kunnat återfinnas. P.T. fick i stället en ny uppsättning registerutdrag från kassans databas. Han skrev därefter till enhetschefen Angela Mazzini och begärde ett beslut i saken. Han fick ett svar på detta brev där det angavs att de begärda handlingarna inte kunde återfinnas och att han därmed inte kunde få kopior av de begärda handlingarna. Han upprepade även sin begäran per telefon till Angela Mazzini. Den 8 november kom ett nytt brev från Angela Mazzini. Enligt vad som angavs i brevet kunde kassan fortfarande inte hitta handlingarna, och han kunde heller inte få ett överklagbart beslut i frågan. Han informerades dock om att han kunde överklaga själva beslutet om återkrav av bostadstillägg och att han kunde ange den försvunna ansökan som ett av skälen för överklagan. Den 11 september 2002 fattade försäkringskassan ett beslut som innebar att F.J. blev återbetalningsskyldig. I detta beslut har inte nämnts någonting om P.T:s begäran om att utfå handlingarna och att denna inte har tillmötesgåtts.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. P.T. kommenterade försäkringskassans remissvar.

I sitt beslut den 26 oktober 2004 anförde *JO Lundin* följande i bedömningsdelen.

De grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Det är detta kapitel som primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 3 § TF är en handling allmän bl.a. om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen dit. Enligt 2 kap. 6 § TF anses en handling vara inkommen till myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Enligt 2 kap. 13 § TF har den som önskar att ta del av en allmän handling även rätt att mot en fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillgodoses fullt ut skall, enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen, den befattningshavare som – enligt arbetsordningen eller enligt särskilt beslut – i första hand skall pröva frågan om handlingens utlämnande hänskjuta frågan till myndigheten, bl.a. om sökanden begär det. Sökanden skall vid vägran underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att han skall kunna överklaga avgörandet. Sökanden får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklaga myndighetens avslagsbeslut. Rätten att överklaga en vägran att lämna ut en handling gäller oavsett om beslutet grundar sig på en sekretessbestämmelse, på att handlingen inte är allmän eller över huvud taget inte finns eller kan påträffas (Regner G., Eliason M., Heuman S., Sekretesslagen, En kommentar, supplement 12, januari 2004, 15:19).

Om den enskilde är part i ett ärende hos en myndighet kan han även grunda en framställning om att få ta del av handlingar på sin egenskap av part. Den som är part i ett ärende hos en myndighet har nämligen enligt 16 § förvaltningslagen – med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen – rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Regeln om partsinsyn innebär att den enskilde kan ha rätt att ta del även av sådana handlingar som ännu inte har nått det stadium i handläggningen att de är att anse som allmänna handlingar. Den omfattar enligt huvudregeln även hemliga handlingar. Dessutom avser den utredningsmaterial av annat slag än allmänna handlingar. Syftet med reglerna om partsinsyn är att den som är part skall kunna kontrollera hur myndigheterna handlägger ärendet.

Rätten för en part att ta del av material i ”sitt” ärende följer således såvitt gäller allmänna handlingar, som inte skall hållas hemliga, redan av TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet. För sådana handlingar innebär 16 § förvaltningslagen enbart ett fastslående av vad som redan gäller enligt TF:s regler.

P.T. var förvaltare för F.J. när han hos försäkringskassan begärde att få del av de aktuella handlingarna. I den egenskapen företrädde han F.J. på ett sådant sätt att han måste anses ha gjort framställningen för parts räkning. Detta

medför att inte bara TF:s bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar kunde tänkas vara tillämpliga på begäran, utan även förvaltningslagens regel om partsinsyn.

De handlingar som P.T. begärde var allmänna. Det har inte funnits någon anledning för kassan att pröva framställningen enligt reglerna om partsinsyn i 16 § förvaltningslagen. Prövningen av hans rätt att ta del av de begärda handlingarna borde därför redan av det skälet ha gjorts enligt TF:s regler. P.T. hade dessutom uttryckligen begärt att få ett överklagbart beslut. Det är således uppenbart att han för sin del stödde sin framställning på TF:s regler. Genom att inte pröva hans begäran med stöd av dessa regler kom försäkringskassan att försätta F.J. i en sämre situation än en person som inte är part.

När handlingarna inte kunde lämnas ut och P.T. begärde att få ett överklagbart beslut borde den handläggande tjänstemannen också ha hänskjutit frågan till försäkringskassan för beslut i enlighet med 15 kap. 6 § sekretesslagen.

Försäkringskassans sätt att behandla P.T:s begäran visar på allvarliga brister i kunskaperna om regelsystemet och kassan kan inte undgå kritik för sin handläggning.

Det P.T. har framfört i sitt yttrande till JO om att han är missnöjd med försäkringskassans beslut om återkrav motiverar inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida. JO kan nämligen inte ändra eller upphäva ett beslut som t.ex. en försäkringskassa har fattat och JO brukar inte heller ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak.

Med den kritik som ligger i det som jag nu har anfört avslutas ärendet.

Initiativärende mot en överförmyndare om hanteringen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar

(Dnr 2338-2003)

I belut den 30 september 2004 anförde dåvarande *JO Lundin* följande.

Initiativet

Den 16 november 2000 anordnades godmanskap för B.G. Till god man förordnades hennes dotter S.G. Sedan B.G:s son Å.M. till JO hade inkommit med en anmälan mot Överförmyndaren i Färgelanda kommun och klagat bl.a. på förhållanden i samband med en fastighetsförsäljning (dnr 957-2003), lånades överförmyndarens akt i ärendet in och granskades. Vid denna granskning noterades bl.a. att Å.M. vid ett antal tillfällen hade begärt att få ta del av vissa handlingar rörande godmanskapet och att det hade dröjt länge innan överförmyndaren hade skickat handlingar till Å.M.

Jag beslutade att inom ramen för ett initiativärende granska överförmyndarens handläggning av Å.M:s begäran om att få ta del av vissa handlingar.

Utredning

Överförmyndarens akt

Vid granskningen av överförmyndarens akt noterades bl.a. följande beträffande den korrespondens som hade förekommit mellan Å.M. och överförmyndaren med anledning av hans begäran om att få ta del av handlingar.

Den *3 januari 2001* skrev Å.M. till överförmyndaren och ville att den gode mannen skulle inkomma till honom med ”… en årsredovisning, för året 2000. Inkomster, utgifter och behållning, som min mor haft, under det gångna året, 2000.” Han uppgav att han ville ha redovisningen senast den 30 januari. *Den 8 januari* skrev överförmyndaren tillbaka bl.a. att den gode mannen hade fram t.o.m. mars månad på sig att inkomma med räkenskaperna för år 2000. Hon skrev vidare bl.a. ”Kan Du inte själv ta kontakt med Din syster och be att få se pappren eller att få kopior på den samma.” Å.M. skrev på nytt till överförmyndaren *den 22 januari* bl.a. ”Du får väl ta ut kopieringsavgiften, ur vårt dödsbo, efter far. Jag är ju dödsbodelägare” samt ”Jag får väl, invänta ’redovisningen’, från god man …”.

Den gode mannen lämnade under 2001 inte in någon årsredovisning avseende år 2000. Däremot omfattar den räkning som ingavs 2002 såväl hela 2001 som perioden den 15 oktober 2000–den 31 december 2000. Den första årsräkningen som den gode mannen lämnade inkom till överförmyndaren den 21 februari 2002.

Den 15 mars 2002 skrev Å.M. till överförmyndaren igen och begärde kopior på räkenskaperna för år 2001 och 2002.

Den 8 april svarade överförmyndaren att hon tyckte att eftersom Å.M. numera bodde i Färgelanda kunde han och den gode mannen komma till överförmyndarens kontor så kunde Å.M. ”… ta del av räkenskaperna på plats, utan en massa kopior.”

I ett brev som inkom *den 15 april* förklarade Å.M. att han inte ville träffa den gode mannen och att han ville ha ”… kopior på räkenskapsåren 2000 o 2001. Enligt Vbg’s Tingsrätt, kan jag inte förvägras detta, begär jag kopior, så skall detta tillhandahållas mig (en god mans skyldighet).”

Den 22 april skrev överförmyndaren: ”Eftersom Du nu bor i Färgelanda så anser jag att det inte ska behövas ta några kopior, utan att vi kan träffas så att du kan få se på räkenskaperna. Jag kan be din syster om räkenskaperna, ni behöver inte träffas.”

Den 26 april skrev Å.M. ”Jag skulle vilja ha kopior, för räkenskapsåren 2000 o 2001.” och ”Tydligen, måste jag än en gång, ta kontakt med Vbg’s Tingsrätt, för att få ut kopiorna. Du kan inte neka mig kopior!”

Den 31 maj skrev Å.M: ”Var är kopiorna, för räkenskapsåren 2000 o år 2001?” och ”Överväger nu, en rättslig åtgärd, för att få ut kopiorna!”

Överförmyndaren svarade *den 3 juni*: ”Inte ska du behöva gå den rättsliga vägen för att få pappren. Men eftersom du bor i Färgelanda så tycker jag att det är slöseri med tid både för dig och mig. Och att jag ska behöva ta ledigt från mitt ordinarie arbete för att ta kopior, när du kan få gå igenom räkenskaperna här på mitt kontor, vi kan ta det en kväll eller en lördag och även söndag. Du kan väl vara snäll och tänka över detta. Om du ringer mig eller skickar ett brev och talar om hur vi kan göra.”

Den 7 juni skrev Å.M. bl.a.: ”Jag vill ha kopior och hur Du löser det, är upp till Dig. Du har, 2 veckor på Dig nu, att se till kopiorna kommer mig tillhanda. Om inte, måste jag låta ’ärendet’, gå till Rättslig prövning, via min advokat.”

Överförmyndaren svarade *den 15 juni* att hon hade ”vidtalat JO i Stockholm och det är som både du och jag vet, att kopiorna ska du få. Nu är det så lyckat att jag semesterdag på onsdag den 19/6-02. Då ska jag ta kopiorna.”

Den *19 juni* skickade överförmyndaren kopior på en mängd handlingar till Å.M., bl.a. en förteckning som den gode mannen hade givit in den 29 november 2000, årsräkningen för slutet på år 2000 och år 2001 som hade kommit in den 21 februari 2002, samt ett stort antal verifikationer och kvitton. Enligt ett följebrev var det hon skickade ”… kopior på allt som finns för tiden 15/10-00 – 31/12-01”.

Överförmyndarens yttrande

Överförmyndaren anmodades att yttra sig över Å.M:s begäran om att få ta del av handlingar/uppgifter och att därvid också särskilt besvara följande frågor.

1. Vad kände överförmyndaren till om den rättsliga regleringen rörande rätten att ta del av allmänna handlingar och sekretess hos överförmyndare?
2. Vilken var överförmyndarens uppfattning om vad det var för handlingar som Å.M. ville ta del av?
3. Var det överförmyndarens uppfattning att det som Å.M. ville ta del av var handlingar som hon förvarade eller som endast eller delvis fanns hos den gode mannen?
4. Vid tiden för Å.M:s första framställning till överförmyndaren (den 3 januari 2001) – enligt vilken han bl.a. ville ha ”… behållning, som min mor haft, under det gångna året, 2000” – fanns hos överförmyndaren en förteckning som bl.a. innehöll uppgift om huvudmannens tillgångar (inkomststämplad den 29 november 2000). Övervägde överförmyndaren att skicka en kopia på förteckningen till Å.M.? Om inte, varför?
5. Varför lämnade inte överförmyndaren ut den gode mannens första årsräkning till Å.M. när den kom in den 21 februari 2002?

I remissvaret anförde överförmyndaren Maritha Kroon följande.

1. Jag känner väl till den rättsliga regleringen både när det gäller tryckfrihetsförordningen och utlämnande av handling i enlighet med föräldrabalken.
2. Min uppfattning var att Å.M. ville ta del av alla handlingar som fanns inklusive kvitton på inköp, inkomster och banktillgodohavanden.
3. Alla handlingar som Å.M. efterfrågade fanns tillgängliga. Visserligen förvarades kvitton hos den gode mannen men årsredovisning och kontoutdrag per den 31/12 förvarades av mig och alla handlingar kunde sammanställas genom ett telefonsamtal till gode mannen.
4. Jag övervägde aldrig att skicka kopia över förteckning av B.G:s tillgångar till Å.M. då jag vid det tillfället inte uppfattade att det var det han ville ha.
5. När den första årsräkningen inkom var det ett drygt år sedan förfrågan inkommit från Å.M. Vid den tidpunkten tänkte jag inte på att skicka årsräkningen då Å.M:s begäran gällde alla kvitton m.m.

Jag har därefter fått veta att Maritha Kroon numera har avgått från sitt uppdrag som överförmyndare.

Rättslig reglering

Enligt huvudreglerna i tryckfrihetsförordningen (TF) har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar, dvs. sådana handlingar som förvaras hos myndighet och som är att anse som inkomna till eller upprättade hos myndighet, se 2 kap. 1 § och 3 § första stycket TF. Inskränkningar i den rätten skall anges noga i lag. I 9 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) finns regler om sekretess

hos överförmyndare. I bestämmelsen anges även att uppgift får lämnas till enskild utan hinder av sekretess enligt vad som är föreskrivet i föräldrabalken (FB).

Enligt 16 kap. 7 § FB har bl.a. huvudmannens närmaste släktingar rätt att ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren. Med närmaste släktingar avses bl.a. barn (jfr prop. 1987/88:124 s. 175). En anhörigs rätt att ta del av handlingar hos överförmyndaren är inte begränsad i något särskilt avseende.

En allmän handling som får lämnas ut skall, enligt 2 kap. 12 § TF, på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Enligt bestämmelserna i 2 kap. 13 § TF har den som begär det också rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. Myndigheten skall behandla en sådan begäran skyndsamt.

Det är inte möjligt att ange exakt när en allmän handling skall lämnas ut om det inte kan ske genast. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 447). När det gäller utlämnande av handlingar i enlighet med 16 kap. 7 § FB inskränker sig dock överförmyndarens prövning till frågan om den som begär att få handlingar utlämnade hör till kretsen närmaste släktingar.

Bedömning

Den 3 januari 2001 inkom Å.M. med en första begäran om att få del av handlingar rörande godmanskapet för B.G. Enligt denna begäran ville Å.M. bl.a. ha ”… behållning, som min mor haft, under det gångna året, 2000”. Vid denna tidpunkt hade en förteckning över huvudmannens tillgångar givits in till överförmyndaren. Som framgår av remissvaret skickade överförmyndaren inte en kopia av tillgångsförteckningen till Å.M., eftersom hon inte uppfattade hans begäran som att han ville ha denna handling. Enligt min bedömning borde Å.M:s begäran i vart fall ha föranlett överförmyndaren att reda ut med denne om förteckningen hörde till de efterfrågade handlingarna.

Den 15 mars 2002 återkom Å.M. och begärde att få ut kopior av räkenskaperna för godmanskapet. De handlingar rörande den förvaltade egendomen som då hade tillförts överförmyndarens akt utgjorde inte något omfattande material. Därtill kommer att överförmyndaren, vid sitt ställningstagande i frågan om handlingarna i enlighet med föräldrabalkens regler kunde lämnas ut till Å.M., endast hade att bedöma om han tillhörde B.G:s närmaste släktingar. Överförmyndaren borde därför ha lämnat ut de handlingar som förvarades hos myndigheten samma dag som hon mottog Å.M:s begäran eller senast dagen därpå. I stället föreslog överförmyndaren i ett brev den 8 april 2002 att Å.M. skulle ta del av materialet på överförmyndarens kontor. Trots att Å.M. vid upprepade tillfällen därefter vidhöll att han ville ha ut kopior av handlingarna, fortsatte överförmyndaren att försöka förmå honom att ta del av

handlingarna på plats. Först den 19 juni 2002 tillställdes Å.M. bl.a. kopia av årsräkningen för år 2000 och 2001.

Maritha Kroon kan inte undgå mycket allvarlig kritik för sin hantering av Å.M:s begäran om att få ut allmänna handlingar. Av överförmyndarens skrivelser till Å.M. och av remissvaret framgår att överförmyndaren, vid hanteringen av dennes begäran om att få ut handlingar, inte har gjort någon åtskillnad mellan de handlingar som förvaras hos myndigheten och som är allmänna och de kvitton m.m. som finns hos den gode mannen. Detta tyder på anmärkningsvärda brister i kunskapen om tryckfrihetsförordningens grundläggande regler. Eftersom Maritha Kroon numera har avgått från sitt uppdrag som överförmyndare, finner jag inte skäl att ytterligare kommentera saken.

Handläggning hos skattekontor av en begäran om uppgifter ur allmänna handlingar

(Dnr 4106-2003)

Med anledning av en anmälan mot dåvarande Skattemyndigheten i Växjö meddelade *JO Nordenfelt* den 20 maj 2005 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

S.L. klagade på skattemyndigheten. Hon anförde bl.a. följande. För att kontrollera hur offentlighetsprincipen fungerade besökte hon och tre kamrater skattemyndigheten och begärde att få personuppgifter om S.L. beträffande folkbokförings- och inkomstuppgifter. Tjänstemannen frågade då vad de skulle ha uppgifterna till. Denna fråga besvarades med att uppgifterna skulle vara till ett skolarbete. Tjänstemannen frågade då om uppgifterna gällde S.L. själv och bad sedan om legitimation. När tjänstemannen nekades detta hämtade tjänstemannen en kollega. S.L. och hennes kamrater blev därefter informerade om att de fick leta upp uppgifterna själva på en dator som fanns tillgänglig för allmänheten. Datorn var dock uppbokad och de blev mer eller mindre utkörda eftersom skattemyndigheten stängde en kvart senare.

Utredning

Skattemyndigheten i Växjö anmodades att yttra sig över det som S.L. hade framfört i sin anmälan. Skattemyndigheten anförde, genom regionskattechefen Kjell Dahlström, bl.a. följande.

I JO-anmälan görs en allmän beskrivning av händelseförloppet vid anmälarens besök på skattekontoret. Berörda tjänstemän vitsordar i stort beskrivningen. Komplettering lämnas att tidpunkten var några minuter före stängning och att flickorna ombads återkomma dagen efter för att själva ta fram uppgifter via allmänhetens terminal. Det är också viktigt klarlägga att frågan vad uppgifterna skulle användas till hade avseende på folkbokföringsuppgifterna och begäran om legitimation hade avseende på inkomstuppgifterna.

– – –

Folkbokföringsuppgifter

I 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100) framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföring för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är rakt dvs. presumtionen är att uppgifterna är offentliga. För att uppgiften skall kunna hållas hemlig krävs således att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Såsom skaderekvisitet i 7 kap. 15 § sekretesslagen är utformat kan skydd ges åt uppgifter av mer eller mindre ömtålig art men också åt uppgifter som normalt betraktas som harmlösa om dessa av speciella omständigheter, i det enskilda fallet, är skyddsvärda.

I ifrågavarande fall har upplysning begärts på samtliga personuppgifter. Häri kan således ingå både uppgifter av harmlös karaktär och ömtålig art. För att bedöma skaderekvisitet måste handläggaren normalt pröva syftet med begäran. Kan denna prövning av syftet inte göras kan uppgifterna inte lämnas ut.

Inkomstuppgifter

I 9 kap. 1–3 §§ sekretesslagen framgår att sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser bestämmande av skatt eller avser taxering. Sekretessen är absolut, dvs. något skaderekvisit finns inte. Detta innebär att sekretess gäller för uppgifter även om utlämnandet inte skulle innebära skada eller men för någon. Uppgift kan därigenom endast lämnas ut till den uppgiften berör. För att kunna handlägga sekretessfrågan korrekt måste legitimation således begäras.

Allmänhetens terminal

När det gäller åtkomst till offentliga uppgifter är allmänhetens terminal ett utmärkt hjälpmedel. Man kan då själv i lämplig utsträckning och vid lämpligt tillfälle ta fram de uppgifter man önskar. Skattekontoret har en medveten styrning i att medborgarna i så stor utsträckning som möjligt använder allmänhetens terminal.

JO har i ärende 4292-2000 uttalat att serviceskyldigheten inte är obegränsad utan att myndigheten själv avgör i vilken utsträckning det är lämpligt att ge hjälp. Av beslutet framgår att hänvisning till datorer i myndighetens lokaler är ett sätt att upprätthålla en godtagbar service.

S.L. yttrade sig över skattemyndighetens remissvar. Hon anförde bl.a. att när hon och hennes kamrater – efter det att tjänstemannen bett dem att komma tillbaka dagen därpå – skulle boka tid för att använda den terminal som var avsedd för allmänheten visade det sig att denna var uppbokad hela dagen. Hon anförde vidare bl.a. att hon anser att åtminstone delar av folkbokföringsuppgifterna och den del av deklarationen som är offentlig borde ha lämnats ut.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) skall allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en handling även har rätt att mot fastställd

avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Då det – som i det aktuella fallet – gäller en begäran om uppgifter ur allmän handling, gäller däremot inte de nämnda bestämmelserna i 2 kap. TF utan de härvidlag något mindre långtgående reglerna i 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100). I 15 kap. 4 § första stycket stadgas att myndigheten på begäran av enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Det har ansetts förenligt med sekretesslagens bestämmelser att begränsa utlämnandet av sådana uppgifter till en myndighets expeditionstid (se JO 1989/90 s. 397).

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF får myndighet inte på grund av att någon begär att få taga del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Förbudet att efterforska har ansetts vara tillämpligt även vid utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar (se t.ex. JO 1998/99 s. 509 och Justitiekanslerns beslut den 2 februari 2004 dnr 91-02-21). Detta innebär att uppgifter som inte omfattas av sekretess skall lämnas ut utan att myndigheten skall efterforska vem som begär uppgiften och i vilket syfte.

Enligt 9 kap. 1 § första stycket första meningen sekretesslagen gäller sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt tredje stycket i samma paragraf gäller sekretessen, med vissa här inte aktuella undantag, inte beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt bestäms.

Enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Serviceskyldigheten är inte obegränsad utan myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form svar på frågor skall ges, etc.

I 15 kap. 10 § sekretesslagen anges att myndighet på begäran skall bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Bedömning

Skattemyndigheten har uppgett att tjänstemannens fråga vad uppgifterna skulle användas till hade avseende på folkbokföringsuppgifterna och att tjänstemannens begäran om legitimation hade avseende på inkomstuppgifterna.

Uppgifter som är offentliga skall lämnas ut utan efterforskning och det är först beträffande de uppgifter som eventuellt inte kan lämnas ut på grund av sekretess som myndigheten har rätt att efterforska vem som begär uppgifterna eller i vilket syfte de skall användas. Myndigheten skall således först ha förvissat sig om att uppgifterna inte kan lämnas ut innan den begär de upplysningar som behövs för sekretessprövningen.

Uppgifter som finns tillgängliga i en terminal avsedd för allmänheten (fortsättningsvis kallad ”allmänhetens terminal”) är offentliga och någon sekretessprövning behöver således inte göras för att utlämnande av dem skall kunna ske. Sådana uppgifter skall därmed vid en begäran lämnas ut utan att någon efterforskning skall göras om i vilket syfte uppgifterna skall användas eller vem det är som begär uppgifterna.

S.L. och hennes kamrater borde således utan vidare efterforskning åtminstone ha fått information om att uppgifter som inte omfattades av sekretess var tillgängliga i allmänhetens terminal. För sådana uppgifter som inte var tillgängliga i denna terminal och där en sekretessprövning behövde göras innan utlämnande kan det naturligtvis ha varit nödvändigt att efterforska syftet med begäran eller vem det var som begärde utlämnandet. Myndigheten bör i ett sådant fall informera den enskilde om att myndigheten för att kunna göra en sekretessprövning behöver veta vem det är som efterfrågar uppgifterna eller i vilket syfte uppgifterna skall användas. Det är naturligtvis viktigt att kommunikationen mellan myndigheter och allmänheten fungerar på ett sådant sätt att den enskilde ges upplysning om vilka uppgifter som är offentliga och därmed kan utlämnas utan sekretessprövning och att det därutöver kan finnas uppgifter som behöver sekretessprövas innan en eventuell utlämning kan ske. Av vad som har kommit fram i detta ärende förefaller det som om myndighetens information till S.L. och hennes kamrater inte har varit tillräcklig i detta avseende.

En myndighet har möjlighet att hänvisa en enskild, som begär att få ta del av offentliga uppgifter, till att denne får ta fram uppgifterna själv på en terminal som finns tillgänglig i myndighetens lokal. Detta förutsätter dock att det finns en faktisk möjlighet att få fram uppgifterna på det sättet inom en rimlig tid. Att hänvisa en enskild till att ta fram uppgifterna själv från en terminal som dock uppges vara uppbokad är givetvis inte tillfredsställande.

Med de uttalanden som jag nu har gjort avslutar jag ärendet.

Allvarlig kritik mot två skolor för handläggningen av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar, bl.a. utlämnande av sekretessmarkerade handlingar och underlåtenhet att pröva framställningarna i deras helhet

(Dnr 2835-2003)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde A.R. klagomål mot utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun angående handläggningen av en begäran om utlämnande av kopior av allmänna handlingar. A.R. anförde bl.a. följande.

Den 3 december 2001 skrev hon till Åsö vuxengymnasium och begärde bl.a. att få kopior av provuppgifter, hennes dotters rättade svar och några andra elevers rättade svar. Efter några dagar fick hon från skolan ett nekande besked med hänvisning till skollagen. Eftersom beskedet inte var formulerat som ett överklagbart beslut bad hon den 6 och den 7 december 2001 om att få ett sådant, men fick varken handlingar eller beslut. Efter en påminnelse den 11 december 2001 fick hon ett telefonsamtal från en av lärarna som uppgav att man vid skolan kände sig förföljd av hennes brev med begäran om överklagningsbart beslut. Efter samtalet fick hon en bunt med prov jämte rättade provsvar, bl.a. två rättade nationella prov i tyska som var märkta ”Sekretessbelagt t o m utgången av år 2011”. Hon beslöt att begära rättade provsvar från samma nationella prov i tyska från en annan skola och skrev därför till S:t Jacobi gymnasium den 13 och den 19 december 2001. Biträdande rektor bad henne emellertid att återkomma efter en månad vilket hon gjorde. Efter ytterligare påminnelser fick hon den 22 februari 2002 per e-post besked om att den begärda handlingen var sekretessbelagd till 2011 samt att hon vid besvär hänvisas till skolans rektor eller till att kontakta Skolverket. Samma dag begärde hon per e-post ett överklagbart beslut. Trots att hon inte hade fått något beslut överklagade hon den 27 februari 2002 det besked hon fått till Kammarrätten i Stockholm. Den 4 mars 2002 fick hon per e-post följande meddelande från skolan.

Ärendet som åsyftas i brevet är enligt Skolverket sekretessbelagt till år 2011. Allt enligt markering på provet ifråga. Efter konsultation med chefsjuristen på ovan nämnda verk, meddelades detta beslut. Då Skolverket utfärdat dokumentet och tagit detta beslut hänvisas till denna myndighet.

Överklagandet och handlingarna översändes från S:t Jacobi gymnasium till kammarrätten den 15 mars 2002. Kammarrätten avvisade den 4 april 2002 överklagandet med hänvisning till att det inte fanns något överklagbart beslut och överlämnade handlingarna till S:t Jacobi gymnasium för vidare handläggning.

Efter att ha väntat ett år på handlingarna tillskrev A.R. den 31 maj 2003 utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun med en förnyad begäran om de aktuella handlingarna. Den 11 juni 2003 fick hon svar i form av ett överklagbart avslagsbeslut. I beslutet hänvisades till att det kunde överklagas hos länsrätten.

Utredning

Anmälan remitterades till Utbildningsnämnden i Stockholms kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande från utbildningsförvaltningen undertecknat av dåvarande direktören Anita Ferm och avdelningschefen Per Engback. Av tjänsteutlåtandet framgick bl.a. följande.

Förvaltningens yttrande

Ärendet kan delas upp i två delar. En del som avser handläggningen på Åsö gymnasium och en del som avser hanteringen på S:t Jacobi gymnasium. Den omfattande korrespondensen redovisas i bilaga (*ej bifogad här; JO:s anm.*).

Åsö vuxengymnasium

Ärendet aktualiserades (2001-12-03) genom ett brev från A.R. till Åsö vuxengymnasium med en begäran om ett antal handlingar. Detta brev föranledde en intensiv brevväxling mellan skolan och A.R. under december månad 2001. Den 8 januari 2002 skriver A.R. ett brev till Utbildningsförvaltningen med i stort sett samma innehåll som det brev som skolan erhållit. Förvaltningen gör en noggrann utredning och skriver tillsammans med personal på skolan och stadens juridiska avdelning ett utförligt svar. Svaret anmäldes i Utbildningsnämnden 2002-02-21. Då brevet till förvaltningen och svaret inte kommit till JO:s kännedom bifogas dessa (*ej bifogade här; JO:s anm.*).

Förvaltningen är medveten om att varken svaren från skolan eller det svar som förvaltningen givit till sin karaktär kan betraktas som ett överklagningsbart beslut. Principen i svaren har dock varit att bringa klarhet kring elevens skolsituation och hur skolan har hanterat bedömningen av elevens prestationer. Svaren har varit ett försök att ge föräldern en samlad bild av dotterns hela skolsituation.

Av misstag råkade läraren vid Åsö vuxengymnasium att skicka med ett nationellt prov i tyska som är sekretessbelagt till 2011 av Skolverket. Skolledningen anser det klart olämpligt att så har skett. Man har efter detta sett över sina interna rutiner vid skolan och ärenden av denna karaktär ska inte handläggas av en enskild lärare utan skolledningen har det fulla ansvaret att handlägga och besluta i denna typ av ärenden. Man har även genomfört utbildningsinsatser för lärare och kanslipersonal för att på bästa sätt kunna tillvarata allmänhetens intressen.

S:t Jacobi gymnasium

A.R. har besvärat sig till kammarrätten då hon inte fått ut de handlingar hon begärt från S:t Jacobi gymnasium. Kammarrätten fattar i mål nr 2010-2002 beslut om att avvisa överklagandet och att överlämna handlingarna i det aktuella målet till S:t Jacobi gymnasium för vidare handläggning.

Beslutet från kammarrätten skickades till S:t Jacobi gymnasium. På skolan diarieförs ärendet enligt de rutiner som skolan har haft. Vad som sedan händer med handlingarna är oklart. Vid det aktuella tillfället arbetade man med att lägga ner skolan. S:t Jacobi gymnasium upphörde som egen enhet 2002-06-30.

Då inte skolan har åtgärdat ärendet efter det att kammarrätten fattat sitt beslut skriver A.R. till Utbildningsförvaltningen 2003-05-31. Den 11 juni skriver rektor Bengt Palmlöf ett svar till A.R. Tyvärr innehåller svaret en felaktig besvärshänvisning. Bilagan som skickades med svaret avsåg besvär till länsrätten. Förvaltningen handlägger dock besvärsärenden till kammarrätten och länsrätten på likartat sätt. Besväret i fråga går in till Utbildningsförvaltningen där den diarieförs av registrator. Ärendet går sedan vidare till en handläggare

som gör en bedömning om ärendet ska sändas vidare. Handläggaren ser då om ärendet ska gå vidare till kammarrätten eller till länsrätten.

Förvaltningen anser det dock mycket olyckligt att rektor med sitt svar har skickat med en felaktig besvärshänvisning. Detta kan förstås te sig förvillande för den enskilde personen. I detta fall kan förvaltningen konstatera att A.R. inte lidit någon rättsförlust eftersom hon kände till att man i detta fall skulle överklaga till kammarrätten.

Utbildningsförvaltningen beklagar det inträffade. För att öka kunskapen och vikten av att känna till hanteringen av offentliga handlingar kommer förvaltningen att genomföra en utbildning i ämnet tillsammans med stadens juridiska avdelning. Utbildningen kommer att genomföras den 18 september (*2003; JO:s anm.*) och alla rektorer och biträdande rektorer är kallade.

A.R. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I beslut den 8 november 2004 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket kapitel även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Av 2 kap. 3 § TF framgår att en handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § samma kapitel är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså 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. Denne har enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen.

En begäran om kopia skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det, enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100), på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall den som har handlingen i sin vård hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen eller lämnar han ut den med förbehåll, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Rätten att få ett sådant formellt beslut tillkommer sökanden oavsett grunden för avslagsbeslutet. Ett beslut att avslå en begäran att få del av eller kopia av allmän handling får sökanden, enligt 2 kap.

15 § första stycket TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen överklaga hos kammarrätten.

Enligt 4 kap. 3 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs.

Av bestämmelsen följer ett förbud att röja uppgift för vilken det gäller sekretess. Den som uppsåtligen röjer sådan uppgift kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet begår sådan gärning skall dömas till böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Enligt förarbetena till straffbestämmelsen (prop. 1979/80:2 Del A s. 404) får frågan huruvida ett oaktsamt brott är ringa avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter i det konkreta fallet. En omständighet av betydelse kan vara vilken uppgift som har röjts och vilken skada detta har medfört.

I 15 kap. 3 § sekretesslagen stadgas följande. Kan det antas att hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling föreligger enligt sekretessbestämmelse i denna lag eller annan författning, får myndighet utmärka detta genom särskild anteckning. Sådan anteckning skall innehålla beteckningen Hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet, som har låtit göra den.

Bedömning

Handläggningen vid Åsö vuxengymnasium

Det har ankommit på ledningen för Åsö vuxengymnasium att med utgångspunkt i de bestämmelser som jag ovan redogjort för behandla A.R:s framställningar. A.R. skulle, när skolan gjorde den bedömningen att samtliga begärda handlingar inte kunde lämnas ut, ha fått ett beslut med anvisning om hur det kunde överklagas. Ledningen för Åsö vuxengymnasium kan inte undgå kritik för denna underlåtenhet.

Det nationella provet i tyska var enligt markering på framsidan sekretessbelagt t.o.m. utgången av 2011. Den åsatta markeringen uppfyllde i och för sig inte i rent formellt avseende kraven i 15 kap. 3 § sekretesslagen. Detta hindrar inte att ett utlämnande av provet skulle kunna medföra straffansvar för vederbörande tjänsteman. Jag har av den anledningen övervägt om förfarandet kan bedömas som brott mot tystnadsplikt enligt bestämmelserna i 20 kap. 3 § brottsbalken. Det finns här – bl.a. mot bakgrund av nämndens uppgift att utlämnandet har skett av misstag – inte anledning anta att det har skett uppsåtligen. Vid prövningen av frågan om ansvar för utlämnande av oaktsamhet har jag inte funnit annat än att omständigheterna i detta fall är sådana att oaktsamheten i straffrättsligt hänseende kan bedömas som ringa och således inte medföra ansvar. Det saknas därför skäl för mig att inleda en förundersökning.

Jag vill emellertid framhålla att det inträffade naturligtvis ändå inte är godtagbart och förtjänar allvarlig kritik. Av remissvaret framgår att de interna

rutinerna vid skolan har setts över och att utbildningsinsatser har genomförts för lärare och kanslipersonal. Jag lämnar därför saken.

Handläggningen vid S:t Jacobi gymnasium

Remissvaret i denna del berör inte den inledande handläggningen av A.R:s framställningar till S:t Jacobi gymnasium om att få ut kopia av nationella prov i tyska, varför jag förutsätter att de uppgifter som A.R. har lämnat är riktiga. Inte heller vid S:t Jacobi gymnasium har handläggningen av hennes framställningar skett enligt de bestämmelser som redovisats ovan. Det har ålegat ledningen för S:t Jacobi gymnasium att skyndsamt pröva om handlingarna var sekretesskyddade och, om så var fallet, meddela ett avslagsbeslut med överklagandehänvisning. Av utredningen i ärendet framgår att inte ens efter det att handlingarna överlämnades från kammarrätten skedde en sådan formell prövning.

Först efter det att A.R. kontaktade utbildningsförvaltningen ett år senare erhöll hon ett överklagbart beslut. Det var dock försett med en felaktig överklagandehänvisning. Det inträffade förtjänar allvarlig kritik.

Jag noterar att utbildningsinsatser angående hanteringen av allmänna handlingar har genomförts.

Med den allvarliga kritik som uttalas ovan avslutas ärendet.

Ett landstingsarkiv hade öppet endast en gång per vecka och tog emot besök endast efter överenskommelse. Fråga bl.a. om det begränsade öppethållandet står i överensstämmelse med kravet i förvaltningslagen (1986:223) på myndigheters serviceskyldighet

(Dnr 3235-2003)

Anmälan

S-Å.P. framförde i en anmälan till JO den 4 augusti 2003 klagomål mot Landstinget i Kalmar län angående handläggningen av en förfrågan från honom om att få besöka myndighetens arkiv för att ta del av vissa handlingar. Han anförde bl.a. följande.

Han tillskrev landstinget strax före midsommar 2003 och informerade om att han hade för avsikt att besöka landstinget den sista veckan i augusti 2003 för att på plats under en veckas tid ta del av protokoll och handlingar från Kalmar läns norra landstings förvaltningsutskott. Han önskade börja med materialet från år 1915 och framåt så långt han hann under den inplanerade veckan. Hans fråga till landstinget gällde om den av honom tilltänkta veckan var lämplig ur landstingets synpunkt.

Som svar fick han ett meddelande från landstingsarkivet, daterat den 2 juli 2003 och undertecknat av en anställd vid diariet enligt uppdrag från arkivarien. Meddelandet, som S-Å.P. bifogade sin anmälan i kopia, hade i huvudsak följande lydelse.

Du har skrivit till Landstinget i Kalmar län och begärt att få besöka Landstingsarkivet. Vi behöver få reda på om det gäller för egen forskning eller på vems uppdrag detta skall ske. Landstingsarkivet har öppet en gång per vecka och tar endast emot besök efter överenskommelse, vilket nästa gång blir i september.

Svar önskas snarast.

S-Å.P. var kritisk mot att han skulle behöva redogöra för varför han ville ta del av handlingarna. Han ifrågasatte vidare om det förhållandet att landstingsarkivet endast hade öppet en gång per vecka var förenligt med lagstiftningens krav på myndigheters tillgänglighet.

Utredning

Anmälan remitterades till Landstinget i Kalmar län, landstingsstyrelsen, för utredning och yttrande. Landstingsstyrelsen anförde i ett yttrande i huvudsak följande.

Landstingets registrator och arkivarie har lämnat följande redogörelse för bakgrund och omständigheter i det aktuella fallet.

I skrivelse den 3 november 2002 efterlyste S-Å.P. vissa handlingar från norra landstingsområdet. I landstingets svar uppgavs att efterfrågade handlingar inte fanns och att landstinget inte hade möjlighet att låna ut några arkivhandlingar, men att det gick bra att bestämma en tidpunkt för besök i landstingsarkivet om så önskades. Tidsbeställning måste då göras eftersom arkivet inte hade ständig bemanning.

S-Å.P. inkom med en ny skriftlig begäran om att få ta del av handlingar daterad den 21 juni 2003 enligt följande: ”Hej! Jag planerar att besöka landstinget en vecka i augusti för att börja gå igenom protokoll/handlingar från norra landstingets förvaltningsutskott (från 1915 och framåt så långt jag hinner). Jag undrar därför vilken vecka som passar bäst? Med vänlig hälsning, S-Å.P.”.

Landstingets svar på S-Å.P.s begäran framgår av anmälan (se ovan under ”Anmälan”, *JO:s anmärkning*).

Den berörda landstingspersonalen har framhållit att landstingets svar skall ses som ett sätt att så smidigt som möjligt ordna de praktiska arrangemangen kring S-Å.P.s besök och tillhandahållandet av efterfrågade handlingar. Handlingarna finns i ett landstingsarkiv, beläget på länssjukhuset i Kalmar, med många olika kategorier av handlingar såsom ekonomiska och administrativa handlingar (bl.a. protokoll), särskolehandlingar och patientjournaler. Landstingets svar var inte formulerat i något annat syfte än att det i ärendet kunde bli aktuellt att inför ett utlämnande pröva sekretessfrågan vad gäller handlingar som till viss del innehåller uppgifter för vilka sekretess gäller och där sekretesstiden är satt till maximalt femtio eller sjuttio år, och vid denna prövning eventuellt använda sekretesslagens regler om förbehåll vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Avsikten var att låta S-Å.P. ta del av handlingarna antingen utanför arkivet i landstingets lokaler eller i arkivet bl.a. beroende på hur många volymer det kunde vara fråga om. S-Å.P. har inte närmare preciserat för vilken tidsperiod hans begäran avseende aktuella handlingar avsåg utan som han skriver ”från 1915 och framåt”.

Vidare anfördes att S-Å.P. inte hade uppgivit något telefonnummer. Uppgift om telefonnummer till S-Å.P. fanns inte i den allmänna telefonkatalogen. Det var sålunda inte möjligt att direkt diskutera med honom dels de praktiska arrangemangen kring besöket, dels vilken vecka i augusti som var aktuell för besöket. På denna punkt har S-Å.P. i anmälan angivit ”sista veckan i augusti 2003”. I hans begäran hade han skrivit att han ”planerar att besöka landstinget en vecka i augusti”. Vid en direktkontakt med honom hade han också kunnat

närmare precisera hur långt fram i tiden materialet, som han var intresserad av, sträckte sig. Hade S-Å.P. återkommit i ärendet hade vikarierande landstingspersonal under den ordinarie personalens semester kunnat komma överens med S-Å.P. om lämplig tidpunkt för besök i landstingsarkivet och tillhandahållande av begärda handlingar antingen i arkivet eller i annan av landstingets lokaler. S-Å.P. tog dock ej förnyad kontakt med landstinget.

Landstingsstyrelsen önskar åberopa Regeringsrättens dom, RÅ 80 2:42, vari domstolen slår fast att offentlighetsprincipen inte innebär att någon utomstående får i ett arkiv eftersöka icke närmare preciserade handlingar och ta ut dem ur arkivet. Principen bygger på att efterfrågade handlingar skall tillhandahållas av vederbörande tjänsteman som före utlämnandet skall undersöka om någon handling inte får lämnas ut enligt sekretessbestämmelserna. Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att läsa den i myndighetens lokaler, om den inte är hemlig. En sökande har sålunda inte rätt att få tillträde till myndighetens arkiv för att där söka efter handlingar. Landstingsstyrelsen noterar också bestämmelsen i 2 kap. 14 § 3 st tryckfrihetsförordningen, enligt vilken myndighet inte får på grund av att någon begär att få taga del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Landstingsstyrelsen är också väl medveten om bestämmelsen i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, enligt vilken allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart som möjligt tillhandahållas den som vill ta del av den. I det aktuella fallet hade sökanden inte uppgivit någon närmare tidpunkt då han ville ta del av de efterfrågade handlingarna utan endast upplyst om att han planerade att besöka landstinget en vecka i augusti för att gå igenom handlingar. Landstinget har i sitt svar visserligen angivit att landstinget håller landstingsarkivet öppet endast en gång per vecka. Därmed är inte sagt att handlingarna som någon önskar ta del av är tillgängliga endast en gång per vecka. Landstinget följer tryckfrihetsförordningens bestämmelser och låter sökande på begäran ta del av allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt.

Mot bakgrund härav vill landstingsstyrelsen framhålla att landstingets svar till S-Å.P. var befogat med hänsyn till att uppgifter i de av S-Å.P. begärda handlingarna till vissa delar – också beroende på hur långt fram i tiden materialet, som S-Å.P. önskade ta del av, sträckte sig – inför ett utlämnande kunde komma att bli föremål för sekretessprövning och att vissa handlingar med uppgifter för vilka sekretess föreligger kunde komma att tillhandahållas med särskilt förbehåll för deras vidarespridning och utnyttjande. Enligt landstingsstyrelsens mening var avsikten att underlätta tillhandahållandet av de handlingar som S-Å.P. önskade ta del av.

Landstingsstyrelsen menar att ärendet har sin grund i praktiska kommunikationssvårigheter mellan sökanden och landstingets registrator och att landstinget på grund härav inte erhållit nödvändiga preciseringar beträffande dels den mer exakta tidpunkten för besöket, dels de handlingar, och omfattningen av tidsperioden beträffande dessa, som hans begäran avsåg.

S-Å.P. kommenterade remissvaret.

I beslut den 28 februari 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling

som får lämnas ut – dvs. inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Den som önskar ta del av en allmän handling har enligt 13 § även rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan framställning skall behandlas skyndsamt.

Frågan om landstinget har överträtt det s.k. efterforskningsförbudet

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges 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 skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Enligt vad som anges i remissyttrandet hade S-Å.P. i ett brev till landstinget den 21 juni 2003 uppgett att han hade för avsikt att besöka landstinget ”en vecka i augusti” för att gå igenom vissa protokoll, och han undrade vilken vecka som passade bäst. I landstingets svarsskrivelse ställdes en fråga som rörde vilket syfte han hade med sin begäran att få del av handlingarna. Av vad landstingsstyrelsen har anfört framgår att avsikten med frågan var att förbereda eventuella sekretessprövningar om S-Å.P. vid sitt besök skulle komma att begära handlingar som inte var äldre än 50 respektive 70 år, och som därför kunde innehålla alltjämt sekretessbelagda uppgifter. Jag kan ha förståelse för att frågan ställdes och anser inte att det har skett någon överträdelse av efterforskningsförbudet. Det hade dock – till undvikande av missförstånd – varit lämpligt om det i svarsskrivelsen till S-Å.P. hade klargjorts vad som var skälet till att man från landstingets sida ansåg sig ”behöva få reda på” av vilken anledning han ville få tillgång till handlingarna. Med det påpekandet lämnar jag denna del.

Frågan om arkivets öppethållande för besök från allmänheten

Reglerna i TF om tillhandahållande av allmänna handlingar medför krav på myndigheterna att vara tillgängliga för besök från allmänheten. Enligt 5 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, skall myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från allmänheten. Om särskilda tider för detta är bestämda skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. I tredje stycket anges som en minimiregel att en myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Minimiregeln tar i första hand sikte på myndighetens *registratorskontor* eller motsvarande (prop. 1998/99:52 s. 8).

Om en enskild besöker eller kontaktar en myndighet och begär att få del av eller en kopia av en handling, får det förutsättas att begäran handläggs med den skyndsamhet som TF:s bestämmelser påkallar oavsett om handlingen finns direkt tillgänglig hos myndigheten eller förvaras i dess arkiv. Landstingsstyrelsen har i sitt remissvar framhållit att landstinget följer TF:s be-

stämmelser och låter en sökande på begäran ta del av allmän handling, som får lämnas ut, genast eller så snart det är möjligt.

Från det nu sagda är att skilja den i detta ärende aktuella situationen, nämligen att den enskilde framställer ett önskemål om att få tillstånd att uppehålla sig i myndighetens arkivlokaler och där begära fram arkiverade handlingar för att ta del av dem på plats. Det får anses följa dels av TF:s bestämmelser, dels av FL:s allmänna bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet, att myndigheten så långt och så snart som möjligt bör tillmötesgå ett sådant önskemål. Det kan här noteras att, som landstinget har framhållit i sitt remissvar, myndigheten inte är skyldig att tillåta den enskilde att *själv* eftersöka handlingar i arkivet. En förutsättning är således att besöket kan ske i närvaro av en tjänsteman som ombesörjer framtagandet av begärda handlingar och, i förekommande fall, företar sekretessprövning. En särskild fråga i sammanhanget är om en myndighet lämpligen bör hålla sitt arkiv öppet och bemannat på i förväg fastställda tider. Som framgått ovan finns det inte någon uttrycklig lagstadgad skyldighet för myndigheten att göra det. Frågan om myndigheten bör erbjuda sådan service får enligt min mening avgöras efter en bedömning av hur stor efterfrågan är – dvs. förväntad besöksfrekvens.

I förevarande fall gjorde S-Å.P. i juni 2003 en förfrågan om att få besöka landstingets arkiv en vecka under augusti månad. Hans förfrågan besvarades med ett brev i vilket i huvudsak angavs att arkivet tog emot besök en gång per vecka efter överenskommelse och att det var möjligt att ordna ett sådant besök under september 2003. S-Å.P. uppmanades också att återkomma med svar snarast. Av landstingets remissyttrande framgår att uppmaningen var föranledd av ett önskemål från tjänstemännens sida om att kunna ordna de praktiska arrangemangen och så långt som möjligt tillmötesgå hans önskemål. Detta borde möjligen ha kommit till tydligare uttryck i svaret till honom. Vad som har kommit fram om handläggningen i denna del ger mig emellertid inte anledning att rikta någon kritik mot landstinget.

Ärendet avslutas.

Fråga om lagligheten av en lantmäterimyndighets avgiftsfinansiering av tjänster, villkor för rådgivning och information, avgiftsuttag för kopiering m.m.

(Dnr 29-2004)

Anmälan

I en anmälan begärde Katarina Hedström att JO skulle granska Lantmäterimyndighetens i Gotlands län uppgifter i en annons om att myndigheten i större utsträckning skulle avgiftsfinansiera sina tjänster. Katarina Hedström anförde att annonsen i stora delar stred mot intentionerna i tryckfrihetsförordningen, särskilt mot 2 kap. 12 §: ”Handlingar som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas

den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.” Hon ifrågasatte det lagenliga i att avgiftsbelägga all kopiering och datautskrift liksom all hjälp med att läsa och tolka kartor och handlingar. Hon var även kritisk mot storleken på de avgifter som myndigheten informerade om i annonsen jämfört med de taxor som framgår av avgiftsförordningen samt mot den begränsade tiden för fri rådgivning av en lantmätare. Slutligen vände hon sig mot att det i annonsen talades om fri rådgivning av en lantmätare viss tid i veckan ”för våra medborgare” då lagen gäller ”envar”.

Till anmälan fanns fogad den aktuella annonsen, som var införd i Gotlands Tidningar den 31 december 2003. Annonsen hade i huvudsak följande innehåll.

Lantmäteriet informerar

Genom statsmakternas beslut skall lantmäteriet i större utsträckning avgiftsfinansiera sina tjänster. Från den 1 januari 2004 gäller därför följande:

Fastighetsregistreringen är avgiftsbelagd

All fastighetsregistrering som sker efter att genomförda lantmäteriförrättningar vunnit laga kraft är avgiftsbelagd. Avgiftens storlek är beroende av den tid registreringen tar. På fakturan som betalande sakägare erhåller, tillkommer alltså en kostnadspost för registreringen.

Villkor för rådgivning och information

Alla handlingar i Lantmäteriets arkiv är offentliga. Det kostar inget att läsa handlingar och titta på kartor. De två dataterminalerna som står i visningssalen är också avgiftsfria.

All kopiering och datautskrift är avgiftsbelagd.

All hjälp med att läsa och tolka kartor och handlingar är avgiftsbelagd.

All rådgivning och hjälp från lantmätare och ingenjörer är avgiftsbelagd. Observera att det även gäller telefonförfrågningar! (Undantag, se nedan.) Avgiften är 180 kr (per påbörjad kvart) vid kontantbetalning. Vid betalning mot faktura tillkommer 50 kr.

För våra medborgare har en av våra lantmätare mottagning för fri rådgivning (i kortare frågor) varje tisdag 09.00–10.00 och fri telefonrådgivning (högst 5 min) varje tisdag 10.30–11.30.

Telefon- och besökstid 09.00–11.30 och 13.00–15.00 under tiden 1 september–29 april. Under tiden 30 april–31 augusti har vi endast öppet på förmiddagarna.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades den 29 januari 2004 från lantmäterimyndigheten och myndighetens beslut den 9 december 2003 om avgifter för myndighetsservice begärdes in. Anmälan remitterades därefter den 9 februari 2004 till Lantmäteriverket som anmodades att, efter hörande av Lantmäterimyndigheten i Gotlands län, yttra sig över vad som framfördes i anmälan.

I Lantmäteriverkets remissvar yttrades följande (bilagan utelämnad här).

1. Inledning

LM är en liten myndighet med åtta (8) anställda. Trycket på myndigheten från allmänheten är stort eftersom myndigheten innehar mycket arkivhandlingar och har en verksamhet som berör många – som exempel kan nämnas att antalet frågor från Storstockholmsområdet numera är av stor omfattning. De frågor och den arkivservice som LM svarar för är till stor del av samma karaktär som Landsarkivet som arkivmyndighet svarar för. Uppgifterna är resurskrävande för en liten enhet som LM utgör.

I de frågor som ärendet rör vill LMV anföra följande:

2. Kopiering, utskrift av allmänna handlingar och tillhandahållande av uppgifter ur sådana

I LM:s annons har anförts att ”all kopiering och datautskrift är avgiftsbelagd”. Bestämmelser om tillhandahållande av allmän handling finns i 2 kap. 12–13 §§ tryckfrihetsförordningen (TF). Avgift för kopior av allmänna handlingar regleras i 16 § avgiftsförordningen (1992:191). Avgiftsförordningen skall dock endast tillämpas om något annat inte följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (2 §). LMV har i regeringens regleringsbrev bemyndigats att utfärda föreskrifter, LMVFS, som komplement till avgiftsförordningen. Regeringens bemyndigande avser kopior av handlingar som är större än A 4 eller avser utskrift från digital registerkarta.

Lantmäterimyndigheterna bedriver även – enligt 19 § instruktionen (1995:1418) för det statliga lantmäteriet – viss uppdragsverksamhet, s.k. myndighetsservice. Avgifterna för denna verksamhet beslutas enligt 16 § lantmäteriinstruktionen av LMV i särskilda föreskrifter, LMVFS. Enligt denna kan lantmäterimyndighet för varje län besluta om viss ersättning.

LM har anfört att myndigheten beslutat om en lokal myndighetstaxa med stöd av 16 § tredje stycket avgiftsförordningen, vilket innebär att första stycket och andra stycket nämnda paragraf inte skall tillämpas. Myndighetens avsikt har varit att tillämpa samma avgifter som närbelägna Landsarkiv, som enligt LM tar betalt för all kopieringsverksamhet och har i stort sett samma medborgare som besökare.

LM har hänvisat till de avgiftsprinciper som tillämpas av Landsarkivet på Gotland. Såvitt LMV kunnat finna är Landsarkivets befogenhet att ta betalt för allmänna handlingar reglerad i 34 § förordningen (1995:679) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven. Landsarkivet har sålunda författningsstöd för sina avgifter och kan därför avvika från avgiftsförordningen för att ta betalt bl.a. för material och tjänster som erbjuds enskilda. Bortsett från befogenheten att bedriva myndighetsservice saknas motsvarande rättslig grund för LM. Den möjlighet som Lantmäteriverkets regleringsbrev ger att avvika från avgiftsförordningen avser som ovan anförts endast tillhandahållande av kopior i större format än A 4 och utskrift från digital registerkarta.

Av LM:s annons framgår vidare följande: ”All hjälp med att läsa och tolka kartor och handlingar är avgiftsbelagd.”

”För våra medborgare har en av våra lantmätare mottagning för fri rådgivning (i kortare frågor) varje tisdag 09.00–10.00 och fri telefonrådgivning (högst 5 min) varje tisdag 10.30–11.30.”

Enligt 2 kap. TF och 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) har myndigheterna en skyldighet att lämna uppgifter ur allmänna handlingar i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Myndigheten har dessutom en allmän serviceskyldighet som regleras i 4 § förvaltningslagen (FL). Offentlighetsprincipen går dock i vissa avseenden längre än serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen (3 § FL).

Annonsen anger å ena sidan att all hjälp är avgiftsbelagd, å andra sidan ges möjlighet för fri rådgivning i kortare frågor och fri telefonrådgivning i högst fem minuter. I LM:s beslut om avgifter för myndighetsservice anges att rådgivningstaxan gäller när kunden begär mer service än vad som har stöd i

tryckfrihetsförordningen. LMV återkommer under p. 3 till frågan om myndighetens serviceskyldighet.

Ovanstående gäller frågor till arkivservice. Rådgivning beträffande lantmäteriförrättningar är inte avgiftsbelagd.

3. Rådgivning

I annonsen har LM beträffande rådgivning anfört: ”All rådgivning och hjälp från lantmätare och ingenjörer är avgiftsbelagd. Observera att det även gäller telefonförfrågningar! (Undantag, se nedan.) Avgiften är 180 kr (per påbörjad kvart) vid kontantbetalning. Vid betalning mot faktura tillkommer 50 kr.”

”För våra medborgare har en av våra lantmätare mottagning för fri rådgivning (i kortare frågor) varje tisdag 09.00–10.00 och fri telefonrådgivning (högst 5 min) varje tisdag 10.30–11.30.”

Regler om skyldighet för statliga myndigheter att gå allmänheten till handa med att lämna upplysningar finns i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m. I 13 § denna förordning har tagits in hänvisningar bl.a. till bestämmelserna i 15 kap. 4 § och 10–12 §§ sekretesslagen samt till 4 och 5 §§ FL som reglerar myndighetens serviceskyldighet. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Varje myndighet får anpassa sin service efter en mer allmän lämplighetsbedömning. Hjälpen skall lämnas avgiftsfritt, om det inte finns författningsstöd för att ta ut en avgift.

Rådgivning och annan liknande service kan avgiftsbeläggas enligt 4 § 4 p. avgiftsförordningen. Enligt 4 § 10 p. finns även möjlighet att avgiftsbelägga upplysningar per telefon. Båda fallen gäller endast under förutsättning att tjänsten är förenlig med myndighetens uppgifter och innebär en service som går utöver den hjälp som skall utföras avgiftsfritt enligt ovannämnda regler.

Avgifter för myndighetsservice och uppdrag för LM finns reglerade i LMVFS.

De frågor som ställs till LM är av blandad karaktär och de kan lika ofta röra verksamhetsområdet i en vid bemärkelse som de kan röra sådant som ligger direkt inom LM:s myndighetsansvar. Frågan är var gränsen för myndighetens serviceskyldighet går. Det är uppenbart att någon form av begränsning för myndighetens serviceskyldighet måste finnas. Den service som lämnas bör i största möjliga utsträckning vara likvärdig för alla besökare hos LM, och det kan därför vara lämpligt att som utgångspunkt för rådgivningsskyldigheten fastställa en tidsgräns, som tillämpas i normalfallet. Ett vägledande uttalande i denna del är enligt LMV:s uppfattning värdefullt.

4. Uttrycket ”våra medborgare”

En medborgare är enligt LM en person som utnyttjar sina medborgerliga rättigheter att ta del av offentliga register och allmänna handlingar. En medborgare kan vara anonym i sina kontakter med myndigheter. En medborgare har ingen affärsrelation med myndigheten.

I 2 kap. 1 § TF stadgas att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. I 14 kap. 4 § TF stadgas att utlänning likställs med svensk medborgare om inte annat stadgas i TF eller annan lag. LMV anser att ordet medborgare kan användas som ett samlingsbegrepp på alla som omfattas av offentlighetsprincipen, dvs. envar.

5. Sammanfattning

LMV har förståelse för LM:s uppfattning att de frågor både inom och utom myndighetens verksamhetsområde som myndigheten har att hantera är så omfattande att det numera allvarligt stör den ordinarie verksamhetens behöriga gång och att de principer som gäller allmänna handlingar inte är anpassade

till denna verksamhet. En generell vägledning av JO hur långt serviceskyldigheten sträcker sig är därför av stort intresse. När det gäller frågan att jämställa LM:s arkivservice med den service som tillhandahålls av Landsarkivet bör den frågan enligt LMV:s uppfattning bli föremål för särskild reglering, och LMV har under hand tagit upp frågan och kommer att göra en framställning därom till Miljödepartementet.

Katarina Hedström gavs tillfälle att kommentera yttrandet men hördes inte av.

I beslut den 14 juni 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Min granskning av lantmäterimyndighetens beslut om att i större utsträckning avgiftsbelägga sina tjänster sker i första hand mot bakgrund av följande bestämmelser.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) skall 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 en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

Myndigheten skall vidare, enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Till skillnad från vad som gäller i 2 kap. TF saknas det i 15 kap. 4 § sekretesslagen bestämmelser om möjlighet att ta ut avgift. Uttalanden i förarbetena synes utgå från att rätten till muntlig, till skillnad från skriftlig, upplysning är ”ovillkorlig” i den meningen att den inte får förenas med avgift. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1979/80:2, del A, s. 361) framhålls nämligen att ”bestämmelsen inte ger den enskilde någon ovillkorlig rätt till skriftligt svar. Bestämmelsen utgör alltså inte hinder mot föreskrifter som innebär att skriftlig uppgift i vissa fall lämnas endast mot avgift.”

Jag konstaterar inledningsvis att det i lantmäterimyndighetens beslut sägs att det inte införs någon avgift för att läsa handlingar, använda dataterminaler eller titta på kartor hos myndigheten. All kopiering och datautskrift blir emellertid förenad med en avgift. Bestämmelsen i 2 kap. 12 § TF gäller dock även för ADB-upptagningar. Om myndigheten väljer att lämna ut en sådan allmän handling i form av en datautskrift skulle det därför strida mot 2 kap. 12 § TF att ta ut en avgift. Mot denna bakgrund ifrågasätter jag åtgärden att avgiftsbelägga all datautskrift. Jag återkommer nedan till frågan om avgifter för kopiering.

Genom beslutet avgiftsbeläggs även all hjälp med att läsa och tolka kartor och handlingar. I annonsen sägs också att all rådgivning och hjälp från lantmätare och ingenjörer är avgiftsbelagd. Skilda former av tidsdebitering gäller enligt beslutet för ”enkel rådgivning” respektive ”tidersättningsdebiterad myndighetsservice”. Av beslutet framgår att ”rådgivning i fastighetsrättsliga frågor” alltid föreligger då det begärs mer service än vad som har stöd i tryck-

frihetsförordningen samt att alla frågor som inte direkt kan besvaras genom innantilläsning i ett Visa-utdrag är att betrakta som rådgivning. Som exempel på en typisk fackfråga som kräver expertkunskaper nämns i beslutet, bilaga 4, frågan om en viss fastighet belastas av servitut.

Som framgått av det nyss sagda torde myndigheten inte kunna ta ut avgift för att fullgöra skyldigheten enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen att lämna muntlig upplysning om uppgift ur allmän handling. Att ta ut avgift för att lämna biträde med att t.ex. tolka kartor i samband med att någon tar del av handlingar hos myndigheten innebär emellertid inte någon inskränkning av handlingsoffentligheten som sådan och strider därför inte mot 2 kap. 12 § TF. Frågan om omfattningen av och avgift för sådant biträde får i stället i första hand ses mot bakgrund av reglerna om myndigheternas serviceskyldighet.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Serviceskyldigheten är dock inte obegränsad; myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form svar på frågor skall ges etc. Det framgår av lagens förarbeten att sådan hjälp normalt skall lämnas kostnadsfritt, men där uttalas samtidigt att det kan finnas författningsstöd för att ta ut en avgift i exempelvis myndigheternas instruktion (prop. 1985/86:80 s. 60).

Det framgår även av 18 § förordningen (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet att lantmäterimyndigheten i länet bl.a. skall ge råd och stöd inom verksamhetsområdet. Det får antas att bestämmelsen i instruktionen, som tillkommit efter förvaltningslagen, varit avsedd att tillföra regleringen något utöver vad som följer av denna (jfr Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 62), vilket skulle kunna innebära att service skall lämnas i större utsträckning än vad en lantmäterimyndighet är skyldig att göra enligt förvaltningslagen.

För statliga myndigheters uttag av avgifter för vissa varor och tjänster gäller avgiftsförordningen (1992:191). Denna skall enligt 2 § tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Enligt 3 § förordningen gäller att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

I 4 § finns ett generellt bemyndigande för samtliga statliga myndigheter att, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla bl.a. rådgivning och annan liknande service (4 p.) och automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift, dvs. allmän handling på ADB-medium (9 p.). Bemyndigandet omfattar också upplysningar per telefon, om den servicen går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt förvaltningslagen och sekretesslagen (10 p.). Enligt paragrafens andra stycke gäller att varor och tjänster enligt bestämmelsen får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. I Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd

till avgiftsförordningen (ESV cirkulär 1999:6) föreskrivs i fråga om 4 § 4 p. att myndigheten, innan den beslutar att ta ut en avgift, skall pröva att tjänsten är förenlig med myndighetens uppgift och att tjänsten innebär en service som går utöver den hjälp som skall utföras avgiftsfritt enligt bl.a. 4 § förvaltningslagen.

I 19 § i instruktionen ges därutöver ett bemyndigande för lantmäterimyndigheten i länet att mot avgift bedriva myndighetsservice som har ett naturligt samband med myndighetsutövningen. Enligt 16 § i instruktionen beslutar Lantmäteriverket om föreskrifter om avgifter för bl.a. tillhandahållande av grundläggande landskaps- och fastighetsinformation, innefattande de allmänna kartorna och för den myndighetsservice som enligt 19 § bedrivs av lantmäterimyndigheterna i länen. Av 16 § i Lantmäteriverkets föreskrifter om avgifter för uppdrag och myndighetsservice (LMVFS 2001:6), (jfr numera LMVFS 2004:3, 14 §) framgår att bl.a. rådgivning ingår i lantmäteriets fastighetsrättsliga service. Genom 19 § i instruktionen finns således författningsstöd för att ta ut avgift för bl.a. ”rådgivning”, under förutsättning att det är fråga om s.k. ”myndighetsservice”. Begreppet definieras dock inte närmare i instruktionen.

I en av de propositioner som låg till grund för riksdagens beslut om omstruktureringen av det statliga lantmäteriet (prop. 1993/94:214 s. 33) nämndes följande som exempel på lokalt utförd uppdragsverksamhet av karaktären myndighetsservice: att göra husutsättning, upprätta fastighetsplan och nybyggnadskarta, utföra lägeskontroll, ajourhålla primärkarta, göra fastighetsutredningar och fastighetsägarförteckningar samt lämna viss annan fastighetsrättslig service. I propositionen uttalades att regeringen avsåg att i instruktionen för myndigheterna avgränsa denna verksamhet så noggrant att förutsättningarna skulle bli klarlagda för bl.a. aktörer på marknaden. Någon sådan avgränsning finns, som konstaterats ovan, emellertid inte i instruktionen.

Bestämmelserna i 18 och 19 §§ måste dock läsas i ett sammanhang. En rimlig tolkning blir då att bemyndigandet i 19 § gäller åtgärder av annat slag än vad som avses i såväl 18 § i instruktionen som 4 § förvaltningslagen, åtgärder där någon önskar få ett särskilt uppdrag utfört. Min slutsats blir därför att det saknas stöd i ett bemyndigande att avgiftsbelägga *all* hjälp utöver ren innantilläsning på det sätt som skett i lantmäterimyndighetens beslut. Avgränsningen är dock oklar och det föreligger behov av en tydligare definition av vad som utgör myndighetsservice enligt 19 § instruktionen bl.a. i det hänseende som Lantmäteriverket har pekat på.

Jag övergår därmed till frågan om avgifter för kopiering. Rätten att ta ut avgift för kopia eller avskrift av en allmän handling framgår som ovan nämnts av 2 kap. 13 § TF.

Enligt 15 § avgiftsförordningen skall myndigheten ta ut avgift enligt 16–22 §§ för att efter särskild begäran lämna ut kopior, bevis och registerutdrag m.m. I 16 § avgiftsförordningen anges att avgift tas ut för beställningar av kopior och utskrifter som omfattar mer än tio sidor, att avgiften för tio sidor är 50 kr och 2 kr för varje sida därutöver. Enligt tredje stycket får myndigheten besluta om undantag om det finns särskilda skäl.

För lantmäterimyndigheternas del finns bestämmelser i regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Lantmäteriverket, regeringsbeslut den 18 december

2003, s. 13. Under rubriken ”Villkor för avgiftsbelagd verksamhet” anges inledningsvis följande två punkter.

1. Avgifternas storlek bestäms av Lantmäteriverket, dock ej i de fall som avses i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna, i förordningen (1994:598) om pantbrevsregister, i de fall ersättning utgår enligt förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar och i de fall som avses i 15 § avgiftsförordningen (1992:191) med de undantag som anges i följande punkt.

2. Avgifter för handlingar i större format än A 4 och utskrifter från automatisk databehandlad registerkarta, som utlämnas av Lantmäteriverket och statlig lantmäterimyndighet med stöd av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen, beslutas av Lantmäteriverket. Avgifterna skall motsvara självkostnaden för kopieringen eller utritningen och får inte avse ersättning för att ta fram eller återställa handlingen. Avgifterna skall framgå av en särskild av Lantmäteriverket beslutad taxa. Bestämmelserna i 23 och 24 §§ avgiftsförordningen är tillämpliga på avgifter enligt nämnda taxor.

Enligt villkoren i regleringsbrevet gäller således i princip att Lantmäteriverket beslutar om avgifternas storlek i samtliga nu aktuella fall utom i fråga om avgifter för kopior m.m., som regleras i 15–22 §§ avgiftsförordningen. Lantmäteriverket har dock bemyndigats att bestämma avgifter även avseende handlingar i större format än A 4 och utskrifter från ADB-registerkarta, som utlämnas med stöd av 2 kap. 13 § TF.

Möjligheten i 16 § tredje stycket avgiftsförordningen att, om det finns särskilda skäl, besluta om undantag från de regler som föreskrivs i de första två styckena är därför i och för sig tillämplig för lantmäterimyndighetens del.

Av regeringens förordningsmotiv 1992:3, utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 april 1992, anförs följande beträffande möjligheten att göra sådant undantag (s. 16 f.).

Som exempel på situationer när det kan finnas anledning att frångå regeln om avgiftsfrihet i första stycket kan nämnas att någon ständigt återkommer med ”småbeställningar” som lämpligen hade kunnat göras i ett sammanhang, dvs. beställningar som var och en avser färre än tio kopior oavsett antalet kopierade dokument, eller att flera personer från exempelvis samma företag på ett mera systematiskt sätt beställer ett antal kopior var. I sådana fall har myndigheten att konstatera att vederbörande egentligen överskridit tiosidorsgränsen och kan därmed beräkna avgiften enligt huvudregeln, dvs. 40 kr (anm.: nu 50 kr) för de första tio sidorna plus 2 kr per ytterligare sida. Det finns inget krav på att utlämnande av avgiftsfria kopior registreras eller diarieförs. Detta leder i sin tur till att det endast är i uppenbara fall av missbruk som undantagsbestämmelsen kan tillämpas på detta sätt.

Myndigheten får göra avsteg även från de fastställda avgiftsbeloppen i andra stycket om det finns särskilda skäl. Som exempel på en situation när det kan finnas anledning att ta ut en lägre avgift än den föreskrivna kan nämnas beställningar av mer omfattande datautskrifter, där en strikt tillämpning av andra stycket skulle kunna leda till ett kraftigt överuttag av avgift. I ett sådant fall får myndigheten själv fastställa avgiften. Detsamma gäller om kostnaden för framställningen av de begärda kopiorna eller utskrifterna skulle avsevärt överstiga den föreskrivna avgiften och det därför finns särskilda skäl att ta ut en högre avgift. I båda fallen har myndigheten att beakta den grundläggande principen att full kostnadstäckning bör uppnås. Emellertid måste även beaktas att, enligt praxis, kostnaderna för framtagande och återställande av handlingar inte får ingå i den avgift som därvid fastställs.

Av motivuttalandena framgår att undantaget är avsett att tillämpas för speciella situationer. Uttalandena ger däremot inte stöd för att, så som lantmäterimyndigheten har tolkat bestämmelsen, fatta beslut om en från 15–22 §§ avgiftsförordningen avvikande avgiftstaxa. Som Lantmäteriverket har yttrat, har rättslig grund således saknats för att besluta om en lokal myndighetstaxa av innebörden bl.a. att all kopiering avgiftsbeläggs.

Vad gäller frågan om avgifternas storlek i övrigt har lantmäterimyndigheten, som Lantmäteriverket har påpekat, enligt föreskrifterna i vissa fall rätt att besluta om viss ersättning. Enligt 1 § i Lantmäteriverkets föreskrifter om avgifter för uppdrag och myndighetsservice (LMVFS 2001:6) skall ersättning betalas för verkets uppdrag och myndighetsservice utförd av lantmäterimyndighet i län. Av 2 § framgår att lantmäterimyndigheten får avvika 10 % från de av verket angivna sakersättningarna för myndighetsservice. I 3 § sägs bl.a. att lantmäterimyndighet fastställer timkostnader för verksamheten i respektive län.

I anmälan riktas även kritik mot den begränsade tiden för fri rådgivning. Jag har ovan konstaterat att förutsättningar inte har förelegat att avgiftsbelägga hjälp och rådgivning i så stor utsträckning som lantmäterimyndigheten har gjort. Jag vill tillägga följande. Myndigheternas skyldighet att ta emot besök och telefonsamtal från enskilda framgår av 5 § förvaltningslagen. Bestämmelsen utesluter inte att myndigheter begränsar sitt öppethållande. I förarbetena nämns som exempel på inskränkningar av tillgängligheten att en myndighet kan begränsa sin telefonservice till vissa timmar på dagen, när det är nödvändigt (prop. 1985/86:80 s. 61). Hur mycket tillgängligheten kan begränsas är en avvägning som får avgöras av myndigheten med hänsyn främst till verksamhetens art, arbets- och resurssituationen och den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Jag finner ingen anledning att rikta kritik mot de öppettider som lantmäterimyndigheten har bestämt.

Offentlighetsprincipen gäller varje svensk medborgare, 2 kap. 1 § TF. Enligt 14 kap. 5 § andra stycket TF likställs utlänning med svensk medborgare om inte annat föreskrivs i TF eller annan lag. Mot denna bakgrund förefaller det mindre lämpligt att i beslutet/annonsen erbjuda service till ”våra medborgare”.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Vad som kommit fram i ärendet kan enligt min mening vara av intresse för regeringens författningsarbete inom området. Jag översänder därför ett exemplar av detta beslut till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet för kännedom.

En myndighet bör om det är möjligt och lämpligt tillgodose en enskilds önskemål om att få allmänna handlingar skickade via telefax

(Dnr 1695-2004)

Anmälan

I en anmälan mot Kommunstyrelsen i Orsa kommun framförde Annika Rullgård klagomål i olika avseenden beträffande handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande. Annika Rullgård uppgav bl.a. följande. Torsdagen den 15 april 2004 kontaktade hon kommunens upphandlingsenhet och begärde att få ta del av tilldelningsbeslutet och det vinnande anbudet m.m. i ett upphandlingsärende rörande inhyrning av grävmaskiner. Hon begärde att handlingarna skulle skickas till henne via telefax. Hon fick beskedet att det var omöjligt att efterkomma hennes begäran eftersom den tjänsteman som hade handlagt upphandlingsärendet inte var i tjänst den dagen och hon uppmanades att återkomma påföljande dag. När hon nästa dag framförde sin begäran vägrade tjänstemannen att lämna ut handlingarna och hänvisade till att uppgifterna i dessa omfattades av sekretess till dess att avtal hade tecknats. Detta besked stämde enligt Annika Rullgårds mening inte överens med hur den berörda sekretessbestämmelsen skall tillämpas. Kommunen kunde inte meddela något överklagbart beslut i saken eftersom den tjänsteman som hade befogenhet att fatta ett sådant beslut var ledig. På måndagen den 19 april 2004 ändrade kommunen uppfattning i sekretessfrågan och ansåg att handlingarna kunde lämnas ut. Kommunen vägrade dock att skicka handlingarna med telefax och avsåg att skicka dem med post mot postförskott. Som ett alternativ uppmanades Annika Rullgård att i stället hämta kopiorna vid kommunkansliet. Kommunens vägran att expediera de begärda handlingarna via telefax medförde att hon behövde skicka en begäran om interimistiskt beslut till den länsrätt som handlade frågan om överprövning av upphandlingen.

Annika Rullgård ansåg att kommunens rutiner för handläggning av ärenden om handlingsutlämnande var bristfälliga.

Utredning

Kommunstyrelsen anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan.

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade att avge yttrande i enlighet med ett av kommunledningskontoret upprättat förslag till yttrande, vari anfördes bl.a. följande.

Annika Rullgård kontaktade Siw Norström på upphandlingsenheten fredag 2004-04-16 och krävde att begärda handlingar skulle skickas nu, dvs. omedelbart. Efter diverse diskussioner om handlingars eventuella sekretess enades Norström och Rullgård om att handlingarna inte omfattades av någon sekretess. Eftersom sista leveransen av post redan gått för dagen upplystes om att handlingarna skulle skickas följande måndag 2004-04-19, alternativt vara tillgängliga för hämtning. Det normala sättet att skicka handlingar på för upphandlingsenheten är per post. Rullgård valde att hämta handlingarna.

Annika Rullgård kommenterade remissvaret och vidhöll vad hon hade anfört i sin anmälan. Hon framförde också ytterligare klagomål mot kommunen.

I beslut den 21 juni 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Allmänt angående JO:s granskning och föreskrifterna om handlingsutlämnande

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. Det är däremot normalt inte en uppgift för JO att ta ställning till om handlingar som har begärts utlämnade hos en myndighet är allmänna och offentliga handlingar. Sådana frågor får i stället prövas i den ordinarie ordning som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Av det anförda följer att myndigheter måste ha beredskap för att skyndsamt kunna pröva framställningar om handlingsutlämnande.

Angående kommunens handläggning av ärendet

När Annika Rullgård framställde sin begäran om handlingsutlämnande vid telefonsamtalet torsdagen den 15 april 2004 lämnade kommunen beskedet att det var omöjligt att efterkomma hennes framställning eftersom den som hade handlagt upphandlingsärendet inte var i tjänst den dagen och kommunen bad henne därför att återkomma påföljande dag. Detta var enligt min mening inte ett tillfredsställande sätt att bemöta hennes begäran. Kommunen skulle i stället redan till följd av vad Annika Rullgård uppgav vid telefonsamtalet ha påbörjat handläggningen av framställningen.

Annika Rullgård och kommunen har i andra avseenden olika uppfattningar om vad som förekom i samband med hennes begäran om handlingsutlämnande. Det är inte troligt att ytterligare utredning från min sida skulle kunna ge klarhet i detta. Jag gör därför inte någon prövning beträffande de delarna av handläggningen.

Av utredningen framgår dock att Annika Rullgårds önskemål om att handlingarna skulle skickas till henne via telefax inte tillgodosågs av kommunen, som i stället avsåg att skicka handlingarna med post. Kommunen har inte i remissyttrandet lämnat några särskilda upplysningar om varför handlingarna inte kunde skickas via telefax utan endast anfört att det normala sättet för upphandlingsenheten att skicka handlingar är med post.

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. Enligt 5 § andra stycket skall myndigheterna se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av bl.a. telefax och att svar kan lämnas på samma sätt. Av motiven till bestämmelsen framgår att det är myndigheten som i det enskilda fallet avgör på vilket sätt ett svar skall lämnas (prop. 2002/03:62 s. 20). Det kan således av förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldigheten inte dras slutsatsen att myndigheterna är skyldiga att själva använda telefax i sin kommunikation med enskilda. Det finns inte heller några andra föreskrifter som i det nu aktuella hänseendet medförde längre gående förpliktelser för kommunen (jfr dock vad som föreskrivs beträffande statliga myndigheter i 10 § förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. och JO:s uttalanden i ämbetsberättelsen 1997/98 s. 75). Jag kan således inte hävda att kommunen skulle ha skickat handlingarna till Annika Rullgård via telefax. Det framstår dock som naturligt att myndigheterna i sin strävan efter att ge god service försöker att så långt det är möjligt och lämpligt tillgodose enskildas önskemål om att handlingar skall skickas via telefax. Med dessa uttalanden lämnar jag saken.

Ärendet avslutas.

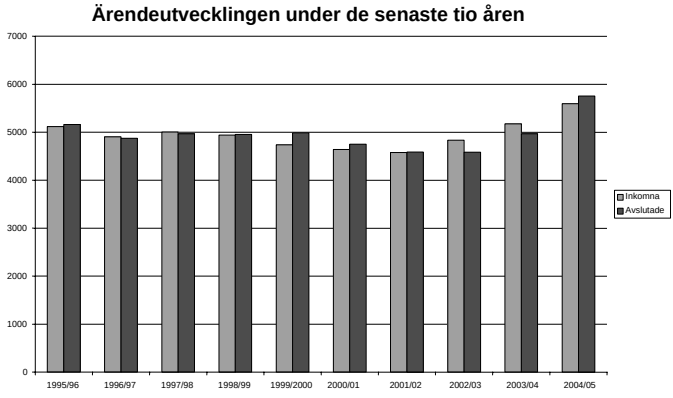
Ärendestatistiken 2004/05

Anmälnings- och initiativärenden 1.7.1993–30.6.2005

År	Klagomålsärenden och lagstiftningsremisser	Initiativärenden
1993/94	4 634	107
1994/95	4 764	127
1995/96	4 990	125
1996/97	4 840	64
1997/98	4 885	118
1998/99	4 791	147
1999/2000	4 626	113
2000/01	4 511	133
2001/02	4 463	111
2002/03	4 739	95
2003/04	5 074	100
2004/05	5 543	52

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	348	215	1 329
Augusti	396	427	1 298
September	475	584	1 189
Oktober	459	476	1 172
November	490	560	1 102
December	431	435	1 098
Januari	477	419	1 156
Februari	465	516	1 105
Mars	568	513	1 160
April	467	514	1 113
Maj	529	564	1 078
Juni	490	532	1 036
Summa	**5 595**	**5 755**	**–**


Ärendeutvecklingen under de senaste tio åren
7000
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
1995/96
1996/97
1997/98
1998/99
1999/2000
2000/01
2001/02
2002/03
2003/04
2004/05
Inkomna
Avslutade

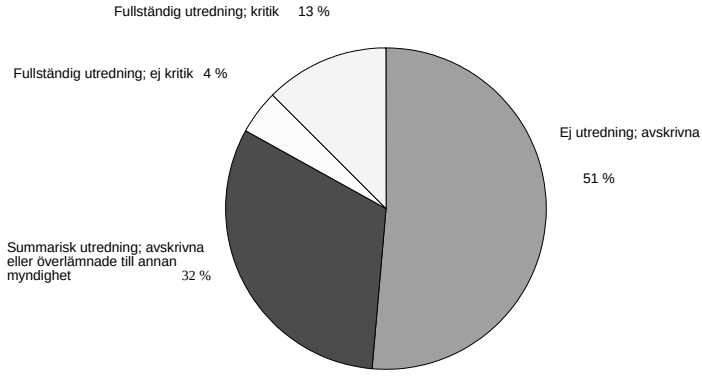
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2004–30 juni 2005 avgjorda inspektionsärendena och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Summa ärenden
Allmänna domstolar	–	6	–	6
Förvaltningsdomstolar	1	3	–	4
Åklagarväsendet	–	2	–	2
Polisväsendet	5	14	1	20
Försvarsmakten	–	1	–	1
Kriminalvård	2	4	–	6
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	1	10	–	11
Hälso- och sjukvård	1	4	–	5
Allmän försäkring	2	3	–	5
Länsstyrelserna	–	1	–	1
Utbildning	–	1	–	1
Beskattning, folkbokföring, tull	1	1	–	2
Arbetsmarknad	1	–	–	1
Plan- och byggnadsväsendet	–	2	–	2
Kommunal självstyrelse	1	–	–	1
Exekutionsväsendet	1	1	–	2
Kommunikationsväsendet inkl. färdtjänst	–	1	–	1
Utlänningsärenden	–	2	–	2
Överförmyndarväsendet	–	1	–	1
Offentlighet och sekretess	1	3	–	4
Summa ärenden	**17**	**60**	**1**	**78**

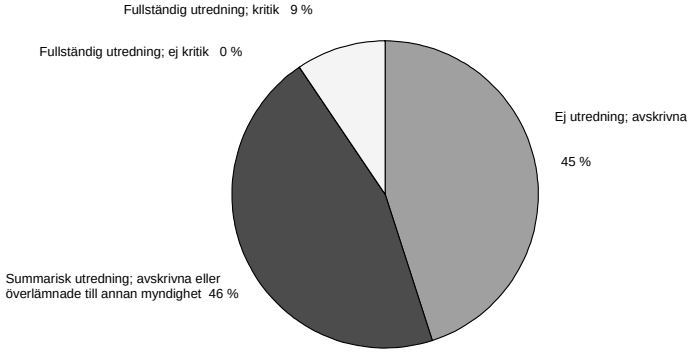
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2004–30 juni 2005 avgjorda klagomålsärendena

Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Vägledande uttalanden; ej kritik	Förundersökning; ej åtal	Summa ärenden
Allmänna domstolar	140	1	181	25	–	–	–	347
Förvaltningsdomstolar	55	–	41	6	–	–	–	102
Åklagarväsendet	99	3	99	24	–	–	–	225
Polisväsendet	206	10	264	44	–	–	–	524
Försvarsmakten	11	–	5	7	–	–	–	23
Kriminalvård	494	2	295	113	–	–	–	904
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	338	12	334	88	–	–	–	772
Hälso- och sjukvård	122	2	59	18	–	–	–	201
Allmän försäkring	221	–	92	61	–	–	–	374
Arbetsmarknad m.m.	95	–	60	5	–	–	–	160
Plan- och byggnadsväsendet	66	–	43	17	–	1	1	128
Exekutionsväsendet	77	–	42	11	–	–	–	130
Kommunal självstyrelse	66	–	12	1	–	–	–	79
Kommunikationsväsendet, färdtjänst	93	–	38	9	–	–	–	140
Beskattning, folkbokföring, tull	106	–	50	35	–	–	–	191
Utbildning	91	11	82	32	–	–	–	216
Kultur	7	–	7	1	–	–	–	15
Kyrkoärenden	3	–	1	–	–	–	–	4
Överförmyndarväsendet	33	–	22	12	–	–	–	67
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	57	–	45	6	–	–	1	109
Utlänningsärenden	99	–	58	14	–	–	–	171
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	16	–	8	1	–	–	–	25
Tjänstemannaärenden	82	–	10	5	–	–	–	97
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	118	1	100	104	–	–	1	324
Riksdags- samt utrikesförvaltning; allm. val	19	–	2	2	–	–	–	23
Övrig förvaltning	69	–	26	4	–	–	–	99
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	112	–	1	–	–	–	–	113
Summa ärenden	**2 895**	**42**	**1 977**	**645**	**–**	**1**	**3**	**5 563**

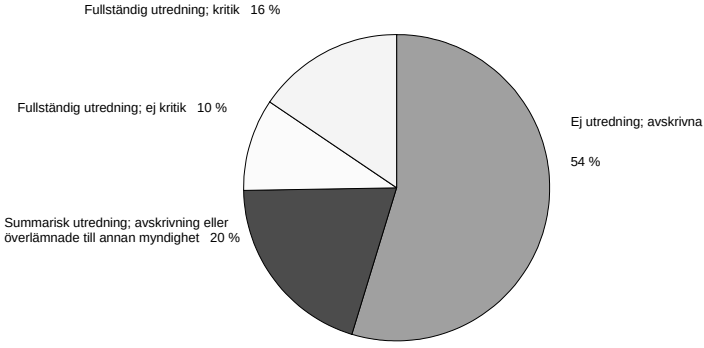
Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; totalt 5 641 beslut



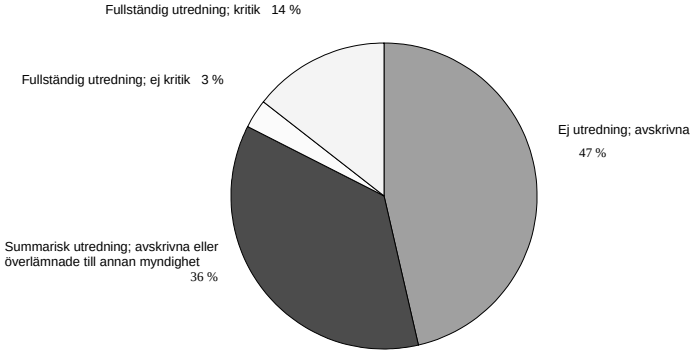
Besluten inom ansvarsområde 1; totalt 1 278 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet.



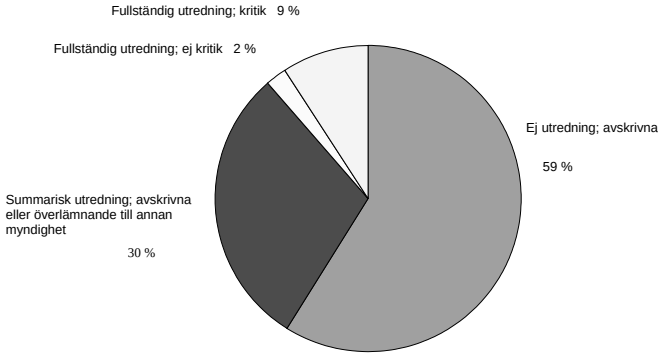
Besluten inom ansvarsområde 2; totalt 1 790 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte-, tull- och kronofogdemyndigheter, försvarsmakten, socialförsäkring samt överförmyndarväsendet



Besluten inom ansvarsområde 3; totalt 1 392 beslut. Omfattar socialtjänst inkl. omsorgsverksamhet, hälso- och sjukvård samt utbildning och forskning



Besluten inom ansvarsområde 4; totalt 1 181 beslut. Omfattar förvaltningsdomstolar samt all statlig och kommunal förvaltning som ej ingår i ansvarsområdena 1–3



Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 114 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Melin har handlagt remisser från

1) Justitiedepartementet om Riksåklagarens rapport Organisation för en hög och effektiv lagföring
2) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2004:24) Effektivare regler om förverkande av fordon vid trafikbrottslighet
3) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2004:32) Förstärkt kontroll av vapen m.m., promemorian Transitregler rörande vapen mot Danmark, Finland och Norge samt promemorian En ny möjlighet för polisen att söka efter vapen och andra farliga föremål
4) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2004:34) Strukturella problem inom polisen
5) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2004:35) Genetiska fingeravtryck
6) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2004:40) Lag om tillträdesförbud
7) Finansdepartementet om promemorian Förbättrade möjligheter att ingripa straffrättsligt mot skatteundandraganden avseende cigaretter
8) Justitiedepartementet om en promemoria avseende Sveriges antagande av rådets beslut om införande av ett antal nya funktioner för Schengens informationssystem, bl.a. i kampen mot terrorism
9) Justitiedepartementet om promemorian Sveriges antagande av rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av beslut om förverkande
10) Justitiedepartementet om promemorian Utökade möjligheter att förverka utbyte och hjälpmedel vid brott m.m.
11) Justitiedepartementet om promemorian Internationell rättslig hjälp i brottmål: Tillträde till 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater m.m.
12) Riksdagens justitieutskott angående motion 2004/05:Ju412 om s.k. stalking eller förföljelsesyndrom – Förändringar i straff- och processrätten
13) Justitiedepartementet om promemorian Lag om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut
14) Justitiedepartementet om en promemoria om avtal mellan Sverige och Förenta staterna om utlämning och internationell rättslig hjälp i brottmål
15) Justitiedepartementet om utkastet till lagrådsremiss Ökad säkerhet i pass m.m.
16) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2004:122) Ingripanden mot unga lagöverträdare

17) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:6) Brott och brottsutredning i IT-miljö
18) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:5) Angrepp mot informationssystem
19) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2004:110) Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll
20) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:11) Den europeiska exekutionstiteln för obestridda fordringar
21) Riksdagsförvaltningen om promemorian Säkerhetsskydd m.m.
22) Justitiedepartementet om promemorian Skärpta vapenregler
23) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:14) Olovlig befattning med narkotikaprekursorer
24) Justitiedepartementet om promemorian Utökad användning av beredskapspolisen
25) Justitiedepartementet om en promemoria med avsnitt ur en kommande lagrådsskrivelse rörande arrende- och hyresnämnders organisation m.m.

JO Lundin har handlagt remisser från

1) Socialdepartementet om promemorian Slopat underhållsstöd vid växelvis boende m.m.
2) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2004:69) Marknadsmissbruk
3) Finansdepartementet om Europeiska kommissionens förslag till direktiv om nya kapitaltäckningsregler
4) Justitiedepartementet om Kriminalvårdsstyrelsens rapport Kriminalvården – En myndighet
5) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2004:95) Prospekt – Nya regler om prospekt m.m.

JO Nordenfelt har handlagt remisser från

1) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2004:105) Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet
2) Finansdepartementet om en promemoria om skatt vid färd över Svinesundsbroarna
3) Justitiedepartementet om promemorian En möjlighet för Kustbevakningen att förelägga ordningsbot
4) Justitiedepartementet om promemorian Utökad möjlighet till drogkontroller i häkte
5) Finansdepartementet om en promemoria angående ett förnyat efterlevandeskydd inom premiepensionssystemet
6) Socialdepartementet om Riksförsäkringsverkets rapport Översyn av assistansersättningens timbelopp
7) Finansdepartementet om promemorian Sparandedirektiv och kontrolluppgifter

8) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2004:134) Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting
9) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2005:1) Finansiella konglomerat
10) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2004:112) Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna
11) Socialdepartementet om återrapportering av ett regeringsuppdrag avseende könsneutralt barnbidrag
12) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2005:26) Mobil med bil – Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst
13) Finansdepartementet om promemorian Tullverkets ingripande mot varor som misstänkts göra intrång i vissa immateriella rättigheter
14) Finansdepartementet om promemorian Begränsning av möjligheten att åberopa nya omständigheter vid överklagande av beslut om bidrag och avgifter i de kommunala utjämningssystemen m.m.
15) Justitiedepartementet om ett utkast till lagrådsremiss angående lag om omvandling av fängelse på livstid.

JO André har handlagt remisser från

1) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2004:20) Genetik, integritet och etik samt Statens medicinsk-etiska råds skrivelse om preimplantatorisk genetisk diagnostik
2) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2004:13) Formerna för den framtida läkemedelsreklamen
3) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2004:54) Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande
4) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2004:50) Skolans ansvar för kränkningar av elever
5) Socialdepartementet om promemorian Reglering av ledarhundsverksamheten
6) Socialdepartementet med inbjudan att lämna synpunkter på de nationella alkohol- och narkotikahandlingsplanerna
7) Utbildningsdepartementet om promemorian (Ds 2004:42) Registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg
8) Socialdepartementet om Alkoholinförselutredningens delbetänkande (SOU 2004:86) Var går gränsen?
9) Socialdepartementet om en rapport till regeringen med anledning av ett utredningsuppdrag avseende sjukvårdsinrättningar för viss rättspsykiatrisk vård
10) Socialdepartementet om LSS- och hjälpmedelsutredningens betänkande (SOU 2004:83) Hjälpmedel
11) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2004:48) Godkännande och registrering av läkemedel m.m.
12) Utbildnings- och kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2004:98) För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning

13) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2004:103) LSS – Särskilt personligt stöd
14) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2004:56) Barnen i brottets skugga
15) Socialdepartementet om departementspromemorian Kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen
16) Justitiedepartementet om författningsförslagen i betänkandet (SOU 2004:108) Personskyddet för den centrala statsledningen
17) Socialdepartementet om Utredningens om verkställigheten av vissa gynnande kommunala beslut betänkande (SOU 2004:118) Beviljats men inte fått
18) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2004:123) Ett nationellt register över yrkesutövare av alternativ- eller komplementärmedicin
19) Utbildnings- och kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2004:115) Den könade förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete
20) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2005:25) Gränslös utmaning – Alkoholpolitik i ny tid
21) Utbildnings- och kulturdepartementet om rapporten (Ds 2005:16) Att fånga kunnandet om lärande och undervisning. Om villkoren för skolledare och lärare att ta del av systematiskt framtagen kunskap om utbildningsverksamhet.

JO Berggren har handlagt remisser från

1) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2003:99) Ny sekretesslag
2) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2004:19) Föräldraskap vid assisterad befruktning för homosexuella
3) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2004:6) Översyn av personuppgiftslagen
4) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2004:22) Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter
5) Miljödepartementet om betänkandet (SOU 2004:37) Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler
6) Miljödepartementet om förslag till ändring av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
7) Miljödepartementet om betänkandena (SOU 2004:38) Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation samt (SOU 2004:40) Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation
8) Justitiedepartementet om en promemoria angående svenskt godkännande av tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m.
9) Miljödepartementet om en promemoria angående införlivande av Århuskonventionen i svensk rätt
10) Miljödepartementet om en promemoria angående miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen

11) Sveriges riksbank om ett förslag till ändring i riksbankslagen angående Riksbankens kontantdistribution
12) Justitiedepartementet om Domstolsverkets rapport (2004:4) Skattemålshanteringen vid länsrätterna och kammarrätterna
13) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2004:74) Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv
14) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2004:33) Ändringar i Arbetsgivarverkets instruktion
15) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2004:61) En översyn av Brottsoffermyndigheten
16) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2004:37) Samordnad upphandling
17) Miljödepartementet om betänkandet (SOU 2004:64) Allmänna vattentjänster
18) Utrikesdepartementet om promemorian (Ds 2004:38) Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling
19) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2004:85) Genomförandet av direktivet om information och samråd
20) Justitiedepartementet om promemorian Ändringar i Europakonventionen – En effektivare Europadomstol
21) Finansdepartementet om Statskontorets rapport (2004:24) Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? En utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken
22) Utrikesdepartementet om promemorian Verkställighetsärenden och muntlig förhandling i en ny instans- och processordning i utlänningsärenden
23) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2004:87) Ny reglering för transporter av farligt gods
24) Näringsdepartementet om Statskontorets rapport (2004:25) Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
25) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2004:75) Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete
26) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2004:100) Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn
27) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2004:107) Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting
28) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2004:102) Ekonomisk brottslighet inom taxinäringen
29) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2004:111) Ny vallag
30) Näringsdepartementet om en promemoria med förslag till ändringar i dels lagen om sjöfartsskydd, dels fartygssäkerhetslagen
31) Utrikesdepartementet om promemorian (Ds 2004:52) Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, del 1–4
32) Utrikesdepartementet om promemorian (Ds 2004:57) Bistånd vid transitering i samband med återvändande med flyg

33) Utrikesdepartementet om promemorian (Ds 2004:54) Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande flyktingbarn)
34) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2004:128) En lag om Sveriges indelning i län och landsting
35) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2004:121) Slag i luften – En utredning om myndigheter, mansvåld och makt
36) Finansdepartementet om en promemoria rörande ändring i sekretesslagen; fråga om sekretess hos kommissionen och rådet för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien
37) Allians för Sverige om ett utkast till sambeslut avseende lagring av vissa trafikuppgifter
38) Riksdagsförvaltningen om betänkandet (2004/05:URF2) Ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter
39) Utbildnings- och kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2004:106) Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna, integritet – effektivitet – tillgänglighet
40) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2004:131) Konkurrensbrott – En lagstiftningsmodell
41) Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om betänkandet (SOU 2005:10) Handla för bättre klimat – Från införande till utförande
42) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2005:2) Kungörelse i PoIT – Redovisning av uppdrag om elektroniskt kungörande
43) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2004:132) Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg
44) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2004:114) Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor
45) Utrikesdepartementet om promemorian Uppehållstillstånd för vittnen m.fl. vid internationella domstolar och tribunaler
46) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2005:15) Uppehållstillstånd för familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare
47) Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om ett förslag till ny bilaga till förordningen om miljösanktionsavgifter
48) Utrikesdepartementet om betänkandet (SOU 2005:14) Effektivare handläggning av anknytningsärenden.

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1. Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

Ställföreträdande ombudsmannen Pennlöv gjorde den 20 december 2004, efter samråd med chefsJO Melin, en framställning till regeringen enligt 4 § instruktionen. Han hemställde därvid att regeringen till övervägande tar upp frågan om lagändring för att undanröja de oklarheter som uppstått beträffande tolkningen av 23 § polislagen (1984:387), se s. 60.

20 beslut har överlämnats till riksdagsutskott, departement inom Regeringskansliet eller myndigheter. Överlämnandena har gjorts för att fästa vederbörandes uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhörde 6 ansvarsområde 2 enligt arbetsordningen, 9 ansvarsområde 3 och 5 ansvarsområde 4.

2. Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet

Under verksamhetsåret har *JO André* väckt åtal för tjänstefel mot tre befattningshavare (en professor, en rektor och en styrelseordförande) vid ett universitet (dnr 1568-2003 och 1606-2003).

ChefsJO Melin har gjort anmälan mot en tf. rådman till Statens ansvarsnämnd för vidtagande av disciplinär åtgärd på grund av tjänsteförseelse (dnr 4209-2004).

Med stöd av 18 § instruktionen har 40 klagomålsärenden och 2 initiativärenden 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 2003/04 var 60 klagomålsärenden och inget initiativärende.) Av de överlämnade ärendena tillhörde 14 ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, 2 ansvarsområde 2 och 26 ansvarsområde 3.

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.

1. Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Melin har inspekterat Västerviks tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, f.d. Åklagarmyndigheten i Linköping, åklagarkammaren i Nyköping, Polismyndigheten i Södermanlands län, närpolisområde Nyköping samt Polismyndigheten Värmland.

Inspektionerna inom ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen har omfattat sammanlagt 10 dagar.

JO Lundin tvingades på grund av det stora antalet klagomålsärenden inom sitt ansvarsområde att helt avstå från inspektioner och myndighetsbesök under andra halvåret 2004.

JO Nordenfelt har inspekterat Kriminalvårdsmyndigheten Norrköping, anstalten Kolmården och Försäkringskassan, länsorganisationen Södermanland (försäkringskontoren Nyköping och Eskilstuna) samt besökt Kriminalvårdsstyrelsen och Försäkringskassan, huvudkontoret.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 2 har omfattat sammanlagt 6 dagar.

JO André har inspekterat Östersunds sjukhus (område psykiatri) inom Jämtlands läns landsting, Socialnämnden i Östersunds kommun, Vård- och omsorgsnämnden i Östersunds kommun såvitt avser kommunens verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt rättspsykiatriska sektionen, Löwenströmska sjukhuset, Psykiatricentrum Karolinska inom Stockholms läns landsting. Vidare har JO André besökt Länsstyrelsen i Jämtlands län.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 3 har omfattat sammanlagt 6 dagar.

JO Berggren har inspekterat Flygplatsen Arlanda, gränspolisenhet Arlanda, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Byggnadsnämnden i Örebro kommun samt Miljönämnden i Örebro kommun.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 4 har omfattat sammanlagt 8 dagar.

Totalt har 30 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök, 13 färre än under föregående verksamhetsår. Minskningen beror huvudsakligen på att JO vid fördelningen av sina begränsade resurser måste prioritera hanteringen av det ökande antalet klagomål. Härmed har verksamhetsmålet inte kunnat uppnås, vad gäller omfattningen av inspektionsverksamheten. Då myndighetsinspektionerna bedöms tillhöra JO:s nyttigaste och mest fruktbara verksamhetsgrenar, är detta mycket olyckligt.

2. Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2004/05 besökte *ChefsJO Melin, JO André, JO Berggren, JO Lundin samt kanslichefen Swanström* den 16 november 2004 konstitutionsutskottet och informerade

dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2003/04 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 12 november 2004 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

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

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

ChefsJO Melin, justitieombudsmännen André, Berggren och Nordenfelt samt kanslichefen Swanström besökte den 11 mars 2005 Riksrevisionen för samtal med riksrevisorerna om angelägenheter av gemensamt intresse.

ChefsJO Melin, kanslichefen Swanström och byråchefen Lundgren deltog den 17 mars 2005 i ett hos Riksdagens ombudsmän anordnat möte med Svenska avdelningen av Nordiska administrativa förbundet.

ChefsJO Melin samt justitieombudsmännen André, Berggren och Nordenfelt besökte Barnombudsmannen den 3 juni 2005 för ett möte med de av regeringen utsedda ombudsmännen.

ChefsJO Melin föreläste för en grupp av polischefer på Stensnäs kursgård den 25 januari 2005 och vidare på Polishögskolan i Solna den 20 oktober 2004, samt den 5 april, den 10 maj och den 14 juni 2005; han höll också föredrag vid ett rättssymposium på Häringe slott den 6–7 april 2005 under temat ”Harmonisering, samordning och ömsesidigt förtroende inom Europeiska unionen” och medverkade i ett av Svenska Helsingforskommittén anordnat seminarium den 26 maj 2005.

JO André och *kanslichefen Swanström* tog emot besök av regeringsrådet Rune Lavin och en grupp doktorander vid juridiska fakulteten vid Lunds universitet den 20 september 2004.

JO André tog emot besök av tjänstemän vid Riksrevisionen den 24 september 2004 och av tjänstemän vid Socialtjänsten i Sundsvalls kommun den 31 maj 2005.

JO Berggren medverkade vid Sveriges kommunaljuridiska förenings årsmöte och studiedagar i Visby den 19–20 augusti 2004 (tillsammans med *byråchefen Lundgren*), seminariet Medborgarna och EU den 20 januari 2005, Miljörättsdagen den 17 februari 2005 (tillsammans med *föredraganden Modin*), Grundlagsutredningens forskarkonferens den 22 mars 2005 (tillsammans med *byråchefen Lundgren och områdesansvarige föredraganden Hemmingsson*) samt en offentlig utfrågning den 8 juni 2005 om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (tillsammans med *byråchefen Hedbom Blomkvist och föredraganden Jonsson*); vidare höll han föredrag vid Mittuniversitetet i Östersund den 22 februari 2005, tog emot studiebesök av studerande vid Uppsala universitet den 14 oktober 2004 (tillsammans med *byråchefen Lundgren, områdesansvarige föredraganden Hemmingsson och föredraganden De*

Geer) samt tog emot besök av en grupp doktorander vid juridiska fakulteten vid Lunds universitet den 23 maj 2005 (tillsammans med *byråchefen Hedbom Blomkvist*).

JO Lundin deltog i ett av Försvarsmakten anordnat auditörsmöte i Lidingö den 4–5 november 2004 (tillsammans med *byråchefen Buhre och föredraganden Axelsson*) och i en konferens i Stockholm den 15–16 november 2004 om medborgerliga rättigheter.

JO Nordenfelt medverkade som föredragshållare vid en konferens i Mariestad den 9 maj 2005 om tillsyn över överförmyndare för länsstyrelsernas handläggare och beslutande (tillsammans med *byråchefen Buhre*); vidare deltog hon i Kriminalvårdsstämman i Nacka strand den 16 juni 2005 (tillsammans med *byråchefen Buhre samt föredragandena Axelsson, Bylund Uddenfeldt och Wass Löfstedt*).

Kanslichefen Swanström föreläste den 24 september 2004 (tillsammans med *områdesansvarige föredraganden Andersson*) för en grupp poliser under utbildning till förundersökningsledare, den 7 oktober 2004 över ämnet ”Ombudsmannasystemet – En internationell utblick” inom ramen för en MR-kurs vid Teologiska högskolan i Stockholm, den 8 oktober 2004 över ämnet ”Vad är JO och hur arbetar JO” för studerande i offentlig rätt vid Södertörns högskola, den 14 oktober 2004 och den 10 februari 2005 om JO:s uppgifter och arbete inom ramen för Riksdagsförvaltningens kurser i riksdagskunskap för högstadie- och gymnasielärare samt den 8 februari 2005 för Utrikesdepartementets handläggare under utbildning inom ramen för en av Riksdagens internationella kansli anordnad kurs i riksdagskunskap. Vidare deltog han den 11 januari 2005 i ett av Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter anordnat seminarium i Stockholm med anledning av besök i Sverige av Eduardo Bertoni från FN.

Enhetschefen von der Esch deltog den 21 oktober 2004 och den 28 april 2005 i av EU-upplysningen vid Sveriges riksdag m.fl. anordnade nätverksträffar för svenska myndigheter på temat ”Information om EU till allmänheten och kommunikation av sådan information”, den 25 januari 2005 i en av Sida arrangerad konferens på temat ”Ny politik för rättvis och hållbar global utveckling” samt den 7 april 2005 i en av Uppsala universitet och Sida arrangerad konferens på temat ”Violent Conflict and Democracy Promotion – Risks and Opportunities”. Vidare informerade hon den 25 februari 2005 en grupp studenter från Haga studentkår vid Göteborgs universitet om JO:s verksamhet m.m.

Byråcheferna Sjöstedt, Hedbom Blomkvist och Lundgren deltog i Tillsynsforums konferens om tillsynsmetoder den 27 januari 2005.

Byråcheferna Sjöstedt och Tryblom samt föredraganden Widmark tog emot besök av en delegation från Skolverket den 1 februari 2005.

Byråchefen Sjöstedt medverkade som föredragshållare vid ett av Rädda Barnen anordnat seminarium den 22 september 2004 om skolans ansvar för kränkningar av elever.

Byråchefen Tryblom medverkade som föredragshållare vid en tillsynskonferens på Ronneby Brunn den 16–17 november 2004; han medverkade också

(tillsammans med *föredraganden De Geer*) i samtal hos Barnombudsmannen den 15 februari 2005 om FN:s barnrättskommittés synpunkter till Sverige.

Byråchefen Lundgren deltog den 14 september 2004 i den av VJS anordnade kursen Att förstå EG-domstolen och dess domar (tillsammans med *föredraganden De Geer)*; vidare medverkade hon som föredragshållare vid en registratorskonferens den 20 maj 2005.

Byråchefen Johnson medverkade som föredragshållare vid ett av Försäkringskasseförbundet anordnat seminarium i Sigtuna den 8 september 2004 för ledamöter av socialförsäkringsnämnder

.

Internationellt samarbete

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

ChefsJO Melin, justitieombudsmännen André, Berggren och Lundin, kanslichefen Swanström och enhetschefen von der Esch deltog den 3–10 september 2004 i den 8:e internationella konferensen för nationella ombudsmannainstitutioner, anordnad i Québec City av International Ombudsman Institute (IOI) och Le Protecteur du Citoyen i provinsen Québec, Kanada.

ChefsJO Melin, justitieombudsmännen André, Berggren och Nordenfelt, kanslichefen Swanström och enhetschefen von der Esch deltog den 30 mars–2 april 2005 i dels Round Table with European Ombudsmen, anordnat i Köpenhamn av Europarådet i samarbete med Folketingets Ombudsmand, dels seminarier m.m. i anledning av Folketingets Ombudsmands 50-årsjubileum.

ChefsJO Melin, justitieombudsmännen André, Berggren och Nordenfelt samt kanslichefen Swanström deltog den 6–7 juni 2005 i Seminar on Legality for Nordic and Baltic Ombudsmen and Chancellors of Justice i Helsingfors, anordnat av Riksdagens justitieombudsman och Justitiekanslern i Finland.

ChefsJO Melin och JO Nordenfelt deltog den 14–15 april 2005 i ett seminarium i Vilnius med anledning av den litauiska ombudsmannainstitutionens 10-årsjubileum.

ChefsJO Melin deltog den 1 december 2004 i ett av Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, anordnat seminarium med Förenta nationernas högkommissarie för mänskliga rättigheter, Louise Arbour. Vidare medverkade han som föredragshållare vid ett av bl.a. Europeiska ombudsmannen anordnat seminarium den 10–12 december 2005 i Istanbul om olika aspekter på ombudsmannainstitutionen.

JO André deltog den 14–15 november 2004 i ett möte i Wien med styrelsen för den europeiska regionen inom IOI samt den 16–18 november 2004 i en konferens i Warszawa för ombudsmän i Östersjöregionen, anordnad av Council of the Baltic Sea States och den parlamentariska ombudsmannen i Polen.

Kanslichefen Swanström medverkade den 28 november–1 december 2004 i ett av den azerbajdzjanska ombudsmannainstitutionen anordnat seminarium i Baku på temat Human Rights Education in Collaboration with the Civil Society – Key of Democratization samt den 20–25 februari 2005 i the Third International Conference for Freedom of Information and Data Protection Commissioners, anordnad i Cancún, Mexiko, av den mexikanska tillsynskommissionen för informationsfrihet, IFAI. Vidare deltog han den 14 mars 2005 i en av den tyska förbundsdagens inrikesutskott anordnad expertutfrågning i Bundestag i Berlin med anledning av pågående lagstiftningsarbete avseende en informationsfrihetslag på federal nivå i Tyskland. Vid ett seminarium på European Academy i Berlin den 7 april 2005 höll han föredrag på temat The Tradition of Freedom of Information in Scandinavia and its Relation to Data Protection.

Enhetschefen von der Esch deltog den 5–8 oktober 2004 på inbjudan av Folketingets Ombudsmand och danska utrikesministeriet i en konferens i Amman om etablering av en ombudsmannainstitution i Jordanien. Den 1–5 juni 2005 besökte hon på uppdrag av UNDP i samarbete med bl.a. Svenska institutet Armenien, där hon höll föredrag om JO för parlamentariker, regeringsmedlemmar och domare, ledde ett seminarium för personalen vid landets ombudsmannainstitution (Human Rights Defender) i Jerevan samt föreläste vid Gladzor University. Den 5–8 juni 2005 besökte hon, också på uppdrag av bl.a. UNDP och Svenska institutet, Georgien, där hon bl.a. ledde ett seminarium för personalen vid landets ombudsmannainstitution (the Public Defender) i Tblisi samt hade möten med representanter för landets Human Rights Committee och Prosecutor-General.

Byråchefen Manninen genomförde under perioden december 2004–april 2005 på uppdrag av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) såsom expertkonsult en utvärdering av ombudsmannainstitutionen i Makedonien. Som ett led i arbetet besökte han den 6–16 december 2004 Skoplje.

2. Besök hos JO för studier, information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 20 augusti 2004 av en delegation från övervakningsmyndigheter i Shanghai i Folkrepubliken Kina, den 26 augusti 2004 av förre presidenten för IOI sir Brian Elwood, tidigare parlamentarisk ombudsman i Nya Zeeland, den 22 september 2004 av en grupp yngre domstolstjänstemän från Vietnam, den 23 september 2004 av tjänstemannen vid justitieministeriet i Litauen mr K. Bubnytè-Montvydienè, den 24 september 2004 av en delegation från State Bureau for Letters and Calls i Folkrepubliken Kina under ledning av mr Geng Zhisheng, den 13 oktober 2004 av en delegation från ombudsmannainstitutionen i Thailand under ledning av ombudsmannen P. Piya-Anant, den 21 oktober 2004 av en delegation från Europarådets Group of States against Corruption (GRECO) som ett inslag i dess utvärderingsbesök i Sverige, den 1 november 2004 av en delegation från Monetoring Centre i Montenegro (CMI) under ledning av mr Zlatko Vujovic, den 2 november 2004 av en delegation från Human Rights Commission i Zambia under ledning av ordföranden Mumba Mailia, den 11 november 2004 av en delegation från Department of Supervision i provinsen Heilongjiang i Folkrepubliken Kina under ledning av mr Li Guichyun, den 12 november 2004 av statssekreteraren vid Argentinas utrikesministerium Jorge E. Taiana och Argentinas ambassadör i Sverige, den 23 november 2004 av journalisten Ceditha Anne M. Rimondo från Filippinerna, den 2 december 2004 av en delegation från ombudsmannainstitutionen i Ryska Federationen under ledning av Commissioner for Human Rights mr Vladimir Lukin, den 9 december 2004 av en parlamentarikerdelegation från Marocko under ledning av förste vice talmannen Driss Sentissi, den 10 december 2004 av representanter för den ryska kvinnoorganisationen Women's Social Democratic Congress från S:t Petersburg, den 4 februari 2005 av förre europeiske ombudsmannen och f.d. justitieombudsmannen i Finland Jacob Söderman, den 10 februari 2004

av Riksdagens justitieombudsman i Finland Riitta-Leena Paunio och hennes medarbetare, den 14 februari 2005 av en delegation från högsta förvaltningsdomstolen i Finland, den 1 mars 2005 av en delegation från the Observatory for Human Rights i Demokratiska republiken Kongo under ledning av organisationens president Mpinga Tshibasu, den 2 mars 2005 av en företrädare för Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in relation to Maher Arar (Kanada), den 2 mars 2005 också av en parlamentarikerdelegation från Mongoliet under ledning av mr Sundui Batbold, den 7 mars 2005 av en grupp studerande från Östeuropa och Centralasien inom ramen för Raoul Wallenberg-institutets Regional Programme on Human Rights, den 9 mars 2005 av en delegation från Government Inspectorate i Vietnam, den 16 mars 2005 av en delegation från King Prajadhipok's Institute i Thailand under ledning av professor Prasert Siphiphat, den 11 april 2005 av en delegation från Nationalförsamlingen i Vietnam under ledning av vice ordföranden för dess Committee on Social Affairs mr Luong Phan Cu, den 11 april också av en företrädare för organisationen Human Rights Watch, den 12 april 2005 av en delegation från Kommunistpartiets centralkommitté i Folkrepubliken Kina under ledning av biträdande chefen för dess internationella avdelning mr Hui Ma, den 14 april 2005 av ms Virginia Santiago, Director at the Office of the Deputy Ombudsman for the Visayas, Filippinerna, den 6 maj 2005 av en grupp lärare vid Beijing University Law School i Folkrepubliken Kina (deltagare i ett av Raoul Wallenberg-institutet arrangerat program), den 11 maj 2005 av en grupp lärare vid National Prosecutor's College i Folkrepubliken Kina (deltagare i ett av Raoul Wallenberg-institutet arrangerat program), den 12 maj 2005 av Programme Director Boyko Todorov vid Centre for the Study of Democracy i Bulgarien, den 17 maj 2005 av en delegation från organisationen Open Democracy Advice Centre i Sydafrika under ledning av mr R. Calland, den 20 maj 2005 av en delegation från Kenya Environmental Tribunal under ledning av ordföranden Donald W. Kanyaro, den 23 maj 2005 av en delegation från Ministry of Supervision i Folkrepubliken Kina under ledning av vice ministern Huang Shuxian, den 26 maj 2005 av f.d. justitieombudsmannen Raul Marín och journalisten Nemecio Barreto Monzón från Paraguay, den 8 juni 2005 av en grupp från polisen och försvarsväsendet i Colombia, deltagare i ett av Raoul Wallenberg-institutet arrangerat program, den 8 juni 2005 av Ombudsmannen i provinsen Sindh i Pakistan, mr Yousuf Jamal, den 13 juni 2005 av en parlamentarikerdelegation från Turkiet under ledning av mr Mehmet Elkatamis, den 14 juni 2005 av en grupp tjänstemän från parlamentet i Georgien under ledning av kanslichefen för dess utrikesutskott mr Devi Gogeshvili samt den 22 juni 2005 av en delegation med domare och parlamentariker från Ukraina under ledning av vice ordföranden för landets högsta domstol, mr Anatoliy Yarema

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 13 maj 2003 genom SFS 2003:183.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står
1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej
1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttager regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 3.8.4 till riksdagsordningen eller till regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket, får ombudsman göra anmälan i fråga om prövotid till den som har befogenhet att besluta därom.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning

och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prövotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år – den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker. Internrevisionen skall avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst

tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av

bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Arbetsordning för Riksdagens ombudsmannaexpedition

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 9 september 2005.

§ 1 Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

ChefsJO Mats Melin	Ansvarsområde 1
JO Cecilia Nordenfelt	Ansvarsområde 2
JO Kerstin André	Ansvarsområde 3
JO Nils-Olof Berggren	Ansvarsområde 4

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt i den utsträckning som befinns erforderlig.

§ 2 Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendena. Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen).

§ 3 När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

§ 4 För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad anställning.

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den

administrativa enheten ingår personal för internationellt samarbete och handläggning av andra ärenden avseende internationella kontakter, biträde med ekonomi- och personaladministrativa ärenden, intendenturfrågor och registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Inom ombudsmannaexpeditionen finns även ett bibliotek.

Arbetsuppgifterna för personalen inom ärendekanslierna och administrativa enheten samt för biblioteksansvarig tjänsteman framgår av särskilda beskrivningar.

§ 5 Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Den administrativa enheten är underställd kanslichefen. Denne är vidare data-, arkiv- och utbildningsansvarig samt ansvarig för expeditionens lokaler och inventarier.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Han får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Kanslichefen får vidare

besluta i samtliga personalfrågor (anställningar, entlediganden etc.) beträffande ombudsmannaexpeditionens personal, dock inte om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden om det inte är fråga om provanställning
2. disciplinansvar
3. åtalsanmälan
4. avstängning eller läkarundersökning
5. anställning och entledigande av byråchefer samt områdesansvariga föredragande

företräda Riksdagens ombudsmän i förhandlingar med personalorganisationerna med tillämpning av samtliga gällande avtal och andra bestämmelser för riksdagen och dess verk

besluta om semester och tjänstledighet för personalen vid ombudsmannaexpeditionen, dock ej för sig själv; ansökningar om tjänstledighet för längre tid än en månad skall dock överlämnas till chefsjustitieombudsmannen för beslut

förordna vikarie för personal som beviljats semester eller tjänstledighet

attestera fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m.m. i det statliga redovisningssystemet

inventera kontantkassa

underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort

besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstagare

kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen

ombesörja månads- och årsstatistik.

§ 6 Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfar-

ande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

§ 7 Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande justitieombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

§ 8 En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

§ 9 För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

§ 10 Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysning-

ar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

§ 11 Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

§ 12 Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

§ 13 Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

§ 14 Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar (dock ej förmynderskapsärenden och ej heller miljödomstolar enligt 20 kap. miljöbalken), Arbetsdomstolen, arrendenämnder och hyresnämnder, Domstolsverket.

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet (dock ej utlänningsärenden).

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Försvarsmakten, vapenfri tjänst samt övriga till myndigheter under Försvarsdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Exekutionsväsendet.

Kriminalvården.

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll (dock ej Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar), uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, expeditionsavgifter; tullväsendet, Finansinspektionen, folkbokföring (inkl. namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Socialförsäkringar (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring, inkomstprövade förmåner, barnbidrag, underhållsstöd samt familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM); tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade (LSS), övrig omsorgsverksamhet; Handikappombudsmannen och Barnombudsmannen.

Hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedel; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.

Övriga till myndigheter under Socialdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 2 eller 4.

Till myndigheter under Utbildnings- och kulturdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4; Sveriges lantbruksuniversitet.

Ansvarsområde 4

Förvaltningsdomstolar.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning; nådeärenden samt övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde; Statens ansvarsnämnd.

Arbetsmarknadens myndigheter; arbetslöshetsförsäkring; Kammarkollegiet; Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden; Ungdomsstyrelsen.

Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning, dock ej vägtrafikskatt).

Miljödomstolar enligt 20 kap. miljöbalken, jord- och skogsbruk, jordförvärv, ärenden enligt miljöbalken, djurskydd, jakt, fiske, rennäring, veterinärväsendet, livsmedelskontroll samt övriga till myndigheter under Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet hörande ärenden. Övriga till myndigheter under Jordbruksdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 3.

Offentlig upphandling, konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster samt övriga till myndigheter under Näringsdepartementet hörande ärenden som ej tillhör ansvarsområde 1; Datainspektionen.

Utlänningsärenden inklusive medborgarskapsfrågor och integration.

Räddningstjänst, ordningslagens tillämpning, lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som ej tillhör ansvarsområde 2 eller 3.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram).

Begravningsväsendet, statsbidrag till trossamfund.

Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, museer och bibliotek; övriga ärenden som hör till myndigheter under Utbildnings- och kulturdepartementet vilka är verksamma inom kulturområdet.

Utrikesförvaltningen och övriga till myndigheter under Utrikesdepartementet hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen, Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

Personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt remisser från riksdagen och från Regeringskansliet fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Christer Sjöstedt

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Timo Manninen (t.o.m. den 30 april 2005; tjl. fr.o.m. den 1 juli 2004 t.o.m. den 30 april 2005)

Byråchefen Agneta Lundgren

Byråchefen Malou Lindblom

Byråchefen Erik Lindberg

Enhetschefen, ekonomi- och personaladministrativa frågor, Ylva Fryklund

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Områdesansvarige föredraganden Rolf Andersson

Områdesansvarige föredraganden Pär Hemmingsson

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2004/05 tjänstgjort: hovrättsassessorn Eva Melander Tell (t.o.m. den 31 januari 2005), hovrättsassessorn Caroline Hindmarsh (t.o.m. den 31 maj 2005), hovrättsassessorn Marianne Forsberg, hovrättsassessorn Anders Domert, kammaråklagaren Erika Lejnefors (fr.o.m. den 6 september 2004), hovrättsassessorn Emma Regnér (fr.o.m. den 15 juni 2005), kammarrättsassessorn Minnaliisa Lundblad, verksjuristen Johan Axelsson, hovrättsassessorn Ingrid Åhman, hovrättsassessorn Birgitta Bylund Uddenfeldt, kammarrättsassessorn Susanna Pohl Söderman (tjl. t.o.m. den 4 februari 2005), kammarrättsassessorn Maria Vereide Dahlberg, hovrättsassessorn Elisabet Wass Löfstedt (fr.o.m. den 1 april 2005), hovrättsassessorn Ulrika Åkerdahl, hovrättsassessorn Åsa Widmark, kammarrättsassessorn Stefan Axelsson (t.o.m. den 20 mars 2005), hovrättsassessorn Christina Fleur, kammarrättsassessorn Marie Wessling (tjl. t.o.m. den 31 mars 2005), hovrättsassessorn Linn Pantzar (tjl. t.o.m. den 31 augusti 2004), kammarrättsassessorn Charlotta Berglund, kammarrättsassessorn Jonatan Wahlberg, hovrättsassessorn Charlotte De Geer, handläggaren Vibeke Elm (t.o.m. den 8 augusti 2004), hovrättsassessorn Ulrika Kvarnsjö, hovrättsassessorn Johan Modin, kammarrättsassessorn Johanna Johnsson (tjl. fr.o.m. den 24 januari 2005), hovrättsassessorn Charlotte Håkansson (fr.o.m.

den 10 januari 2005) och kammarrättsassessorn Annika Jonsson (fr.o.m. den 1 februari 2005).

Som extra föredragande har f.d. chefsåklagaren Hans Lindberg tjänstgjort fr.o.m. den 9 augusti t.o.m. den 31 oktober 2004.

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2004/05–2005/06

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns fogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns fogat som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

- Radiotjänst i Kiruna AB:s (RIKAB) handläggning av en framställning om att få ta del av handlingar. Fråga bl.a. om handlingarna har varit hänförliga till den i bilagan till sekretesslagen (1980:100) omnämnda verksamheten rörande TV-avgifter 04/05:425

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- kritik mot en skatterevisor för att ha lämnat ut sekretesskyddade uppgifter 04/05:405
- initiativärende om Försvarsmaktens hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar m.m. 04/05:408
- handläggning hos en valnämnd av ett lokalt partis förfrågan om att dels få ta del av uppgifter om vilka personer som ansvarade för vallokalerna i en kommun under valdagen den 15 september 2002, dels få ta del av handlingar innehållande samma uppgifter 04/05:381
- kritik mot försäkringskassas handläggning 05/06:460
- kritik mot överförmyndare för hanteringen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 05/06:462
- begäran hos skattekontor om uppgifter ur allmänna handlingar 05/06:466
- kritik mot bl.a. en skola för utlämnande av sekretessmarkerade handlingar 05/06:470
- kritik mot en socialnämnd för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, bl.a. för att nämndens beslut avsett en annan handling än den som avsågs med framställningen 05/06:448

Övriga frågor

- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
- ett kommunalt bolag har uppdragit åt en advokat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande. Fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning; också fråga om handläggningen följt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler 04/05:428
- ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopia av allmänna handlingar 04/05:423
- en myndighet bör om det är möjligt och lämpligt tillgodose en enskilds önskemål om att få allmänna handlingar skickade via telefax 05/06:487
- fråga om lagligheten av en lantmäterimyndighets avgiftsfinansiering av tjänster, villkor för rådgivning och information, avgiftsuttag för kopiering m.m. 05/06:478

Anmälningsskyldighet

- fråga om utgångspunkt för beräkningen av den tidsfrist som gäller för chefsöverläkarens skyldighet enligt 16 § andra stycket sista meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) att göra anmälan till domstol 05/06:311

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

- kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att göra anmälan. Även fråga om anmälningsskyldighet föreligger för varje myndighet som i sin verksamhet har fått kännedom om samma förhållande 04/05:299
- kritik mot en högstadieskola för underlåtenhet att göra anmälan i anledning av misstanke om att elev använt hasch vid flera tillfällen 04/05:346

Arbetslöshetsförsäkring

- fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan; också fråga om en arbetslöshetskassa har rätt att hålla inne en sökandes ersättning under den tid utredning i ersättningsärendet pågår 04/05:167
- fråga om en arbetslöshetskassa är skyldig att kommunicera inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande 04/05:175
- fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 05/06:159

Arbetsmarknad

- en arbetsförmedling har avaktualiserat en sökande som inte besvarat en förfrågan; fråga om arbetsförmedlingen handlagt ärendet korrekt sedan sökanden gjort gällande att hon inte fått någon förfrågan 04/05:172

– fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 04/05:167
– fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 05/06:159

Asylärenden

– initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179

Avgift

– uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas 04/05:236
– ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopia av allmänna handlingar 04/05:423
– en kommun har på en faktura för daghemsavgifter angivit att även föräldrarns sammanboende är betalningsansvarig. – Fråga om betalningsansvar för en sammanboende som inte är underhållsskyldig för barnen 05/06:403
– fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305

Avslutande av ärenden

– initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407

Avspärrning

– ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60

Avstängning

– kritik mot en gymnasieskola för handläggningen av ett interimistiskt avstängningsbeslut 04/05:358

Avvisning

– att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans 04/05:373
– en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101

Barnperspektiv
- fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld 04/05:192

Beslag
- fråga om protokollering av beslagtaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
- en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods 05/06:80

Beslut
- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans 04/05:373
- kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skyddsjakt på lodjur 04/05:329
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287
- ett beslut som Statens jordbruksverk har avkunnat har expedierats för sent. Även kritik mot utformningen av beslutshandlingen 05/06:342
- handläggning hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) av och besluten i två ärenden rörande tillstånd att tillverka krigsmateriel 05/06:151
- fråga om Fonden för fukt- och mögelskador haft stöd i författning för ett beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i mål om skadestånd 05/06:147

Beslutsunderrättelse
- ett beslut som Statens jordbruksverk har avkunnat har expedierats för sent. Även kritik mot utformningen av beslutshandlingen 05/06:342

Bygglov
- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

Byggnadsnämnd
- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

Chefsansvar

– en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89

Delegation

– kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden; särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut 04/05:353
– fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
– fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279
– initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416

Detaljplan

– kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

Diarieföring

– fråga om registrering av anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i en aktualiseringsmodul kunde anses uppfylla registreringsskyldigheten enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) 04/05:391
– uttalanden om överförmyndarnämnds skyldighet att registrera allmänna handlingar 05/06:422

Djurskydd

– kritik mot en kommunal nämnd för brister i handläggningen av ett ärende om omedelbart omhändertagande enligt djurskyddslagen 05/06:348

Dokumentation

– fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde 04/05:61
– fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnavårdsutredning till en s.k. privat konsult 05/06:230

Domare

– kritik mot en tingsrätt för utformningen av ett brev 04/05:52
– lämpligheten av att en domare använt sig bl.a. av sin tjänstetitel och hovrättens fax och faxmissiv i en privaträttslig angelägenhet 04/05:54

Domslut

– en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29

Domstol

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
- kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar 04/05:35
- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
- kritik mot en tingsrätt för utformningen av ett brev 04/05:52
- en tingsrätts långsamma handläggning av två tvistemål; bl.a. risken för att domstolen blir en ”brevlåda” för parternas skriftväxling 04/05:58
- fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde 04/05:61
- långsam handläggning av ett ärende i en hovrätt; Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksammas på det bekymmersamma läget i hovrätten 04/05:62
- långsam handläggning av ett tvistemål; bl.a. fråga om möjligheten att låta målet vila när ett beslut under rättegång har överklagats 04/05:67
- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunicering och muntlig förhandling 04/05:153
- en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27
- en tingsrätts underlåtenhet att hålla omhäktningsförhandlingar trots att de misstänkta begärt förhandling 05/06:38
- fråga om en domstols handläggning av frågor om sekretess i en dom rörande ansvar för sexualbrott 05/06:46
- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52
- kritik mot en tingsrätt för dess handläggning av en fråga om häktning på rättens eget initiativ 05/06:55

Domstolstrots

- fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet 05/06:433

Dröjsmål

- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52
- kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

Dödsfall

- en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236

Europakonventionen
– en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101

E-post
– sättet för besvarande av frågor 04/05:326

Exekution
– utmätning innan avitiden gått ut 05/06:138

Folkbokföring
– underlåtenhet att fatta ett överklagbart beslut 04/05:189

Fotografering
– polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

Fullföljd av talan
– kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345

Fullföljdshänvisning
– fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende (äldreomsorg) kunde överklagas 04/05:236
– myndigheters avvisningsbeslut är enligt allmänna regler överklagbara och föranleder såtillvida anvisningar om hur de kan överklagas – här i ett fall där överklaganden felaktigt har avvisats, på grund av annat än rättidsprövning 04/05:373

Fullmakt
– initiativärende mot Brottsoffermyndigheten angående användande av fullmakt för utbetalning av brottsskadeersättning till någon annan än sökanden 04/05:165

Funktionshindrade
– fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
– dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293

Förhandlingsoffentlighet
– kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar 04/05:35

Förhör
– en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27

Förundersökning

- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421
- en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95

Förvaltningslagen

- fråga om en socialnämnd var skyldig att ompröva ett beslut om avslag på en ansökan om försörjningsstöd 04/05:282
- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende (äldreomsorg) kunde överklagas 04/05:236
- kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen hade avgjort ett ärende rörande journalförstöring innan svarsfristen för sökanden att inkomma med synpunkter hade gått till ända 04/05:297
- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans; frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivelses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning 04/05:373
- förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387
- vissa uttalanden rörande registratorskontors öppethållande under s.k. klämdag. – Fråga om registratorsfunktionens fördelning på de inom ett landsting ingående sjukhusen 05/06:443
- ett landstingsarkiv hade öppet endast en gång per vecka och tog emot besök endast efter överenskommelse. Fråga bl.a. om det begränsade öppethållandet står i överensstämmelse med kravet i förvaltningslagen (1986:223) på myndigheters serviceskyldighet 05/06:474

Förvaltningsprocess

- en länsrätts handläggning av ett upphandlingsmål i vilket ansökan om överprövning kom in i nära anslutning till utgången av tiodagarsfristen för överprövning enligt 7 kap. 1 § tredje stycket lagen (1992:1528) om offentlig upphandling 04/05:150
- kritik mot en kammarrätt som i ett mål där prövningstillstånd krävdes beslutat att undanröja den överklagade domen och återförvisa målet till länsrätten utan att prövningstillstånd meddelades och i en sammansättning bestående av två ledamöter 04/05:147
- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunicering och muntlig förhandling 04/05:153
- kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160
- en förvaltningsdomstol skulle ha underrättat ett LVM-hem och ett sjukhus om att ett beslut om omedelbart omhändertagande hade upphävts 05/06:141

Gripande

- ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60

Grundlagsfrågor

- fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337
- ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401

Handläggningstid

- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234

Handräckning

- allvarlig kritik har riktats mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende angående familjehemsplacering av barn. Kritiken har avsett bl.a. att nämnden beslutade om att begära handräckning av polis trots att det inte förelåg laga grund för en sådan framställning 05/06:212

Husrannsakan

- fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angå-

ende skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337
– en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163

Häktning
– en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
– en tingsrätts underlåtenhet att hålla omhäktningsförhandlingar trots att de misstänkta begärt förhandling 05/06:38
– kritik mot en tingsrätt för dess handläggning av en fråga om häktning på rättens eget initiativ 05/06:55

Hälso- och sjukvård
– kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen vid handläggningen av ett ärende rörande journalförstöring hade avgjort ärendet innan svarsfristen för sökanden att inkomma med synpunkter hade gått till ända 04/05:297
– fråga om förutsättningarna att inom den psykiatriska tvångsvården inskränka patients rätt att använda telefon 04/05:304
– kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att göra anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) 04/05:299
– fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
– initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § tredje stycket lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315

Hämtning till förhör
– polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84

Jakt
– kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skyddsjakt på lodjur 04/05:329

Jäv
– fråga om jäv för tjänsteman vid Kungl. Tekniska högskolan 05/06:351
– en ordförande i en socialnämnd bistod som privatperson en 17-årig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Fråga om ordföranden därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga en anmälan till nämnden som rörde flickans förhållanden i hemmet 05/06:272

Kollektiv bestraffning

– fråga om de intagna vid ett kommunalt behandlingshem hade utsatts för otillåten s.k. kollektiv bestraffning genom att hemmet hade ställt in bl.a. vissa helgaktiviteter 05/06:233

Kommunallagen

– uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen 04/05:236
– kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden; särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut 04/05:353
– förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387
– fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet 05/06:433
– initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416

Kommunens revisorer

– förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387

Kommunicering

– fråga om en arbetslöshetskassa är skyldig att kommunicera inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande 04/05:175
– fråga om socialnämndens skyldighet att kommunicera ett yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) 05/06:227

Kompetens

– initiativärende mot en kommunal nämnd som låtit skolelever som vandaliserat träd delta i återplantering. Fråga om nämnden agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna 05/06:431

Kriminalvård

Brevgranskning

– hanteringen av ett brev till en intagen 04/05:144

Kroppsbesiktning

– kroppsbesiktning av en intagen 04/05:126

Övriga frågor

– hanteringen av pengar som anträffats i en intagens bostadsrum 04/05:124
– kameraövervakning av en intagen 04/05:129
– handläggningen av disciplinärenden och av en begäran från en intagen om ett registerutdrag m.m. 04/05:131
– initiativärende om platsbristen vid häkten och anstalter 04/05:134
– kritik med anledning av behandlingen av en intagen i samband med en transport 05/06:130
– häktespersonals bemötande mot en offentlig försvarare 05/06:132
– placering av en häktad i polisarrest under häktningstiden 05/06:135

Kroppsbesiktning

– kroppsbesiktning av en person som var intagen i kriminalvårdsanstalt 04/05:126

Körkort

– initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407

Laga kraft

– sedan en kvinna överklagat länsrättens dom om att bereda henne vård enligt LVM återkallade hon i kammarrätten sitt överklagande varefter kammarrätten skrev av målet. Fråga om vid vilken tidpunkt länsrättens dom om vård enligt LVM vann laga kraft 04/05:277

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

– en förvaltningsdomstol skulle ha underrättat ett LVM-hem och ett sjukhus om att ett beslut om omedelbart omhändertagande hade upphävts 05/06:141

Lantmäteriet

– fråga om lagligheten av en lantmäterimyndighets avgiftsfinansiering av tjänster, villkor för rådgivning och information, avgiftsuttag för kopiering m.m. 05/06:478

Långsam handläggning

– en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
– kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
– en tingsrätts långsamma handläggning av två tvistemål; bl.a. risken för att domstolen blir en ”brevlåda” för parternas skriftväxling 04/05:58

– långsam handläggning av ett ärende i en hovrätt; Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksammas på det bekymmersamma läget i hovrätten 04/05:62
– kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
– långsam handläggning av ett tvistemål; bl.a. fråga om möjligheten att låta målet vila när ett beslut under rättegång har överklagats 04/05:67
– dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
– långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234
– en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
– långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95

Länsstyrelse

– handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan 04/05:287

Meddelarfrihet

– fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 04/05:398
– kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använts sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet 05/06:453

Medhörning

– en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42

Miljöbalken

– initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av ett ärende rörande klagomål om störande ljud 04/05:334
– fråga om en länsstyrelse skulle ha meddelat ett nytt tillstånd till täktverksamhet då verksamheten överlåtits till en ny utövare 05/06:339

Motivering av beslut

– kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160
– kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skyddsjakt på lodjur 04/05:329
– handläggning hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) av och besluten i två ärenden rörande tillstånd att tillverka krigsmateriel 05/06:151

Myndighetsutövning
- en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
- kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandidater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning 05/06:376

Målsägandebiträde
- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90

Objektivitetsprincipen
- fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m. 04/05:205

Offentligt biträde
- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257
- en socialförvaltning borde inte ha föreslagit att länsrätten skulle förordna en kvinna till ett offentligt biträde för ett barn i ett LVU-ärende när syftet med framställningen var att en viss manlig advokat inte skulle utses 05/06:293

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)
- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154

Omhändertagande
- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

Omprövning av beslut
- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287

Partsställning
– fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298

Pension
– utformningen av besked om pension 05/06:327

Personlig integritet
– fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184

Personuppgifter
– en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
– efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208

Plan- och bygglagen
– en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371
– kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

Polisdatalagen
– polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

Polislagen
– polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
– ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
– polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
– en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
– en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163

Polismyndighet
– fråga om protokollering av beslagtaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70

– fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73
– en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
– kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
– polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
– kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
– remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107
– fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
– initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
– ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60
– polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
– långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95
– en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163

Prioritering

– fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279

Psykiatrisk tvångsvård

– fråga om förutsättningarna att inom den psykiatriska tvångsvården inskränka patients rätt att använda telefon 04/05:304
– kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunicering och muntlig förhandling 04/05:153

Regeringsformen

– fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73
– fråga om skoltjänstemän, vid möte med företrädare för en friskola angående undervisningens religiösa innehåll, kommit att ställa frågor om företrädarnas religiösa hemvist 05/06:397

– initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416

Rättegångsbalken

– kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
– polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
– kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
– polisens möjligheter att i samband med verkställighet av ett beslut om hämtning till förhör omhänderta en mobiltelefon 05/06:84
– långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95

Rättegångskostnad

– fråga om Fonden för fukt- och mögelskador haft stöd i författning för ett beslut att garantera betalning av rättegångskostnaderna i mål om skadestånd 05/06:147

Rättskraft

– kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345

Rättspsykiatrisk vård

– fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
– beräkning av tidsfristen för chefsöverläkarens skyldighet enligt 16 § andra stycket sista meningen lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) att göra anmälan till domstol 05/06:311
– placering av en för mord dömd patient på en rättspsykiatrisk klinik i närheten av mordoffrets släktingar. Fråga bl.a. om i vilken utsträckning deras inställning kunde beaktas vid placeringen 05/06:318

Sekretess

– en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
– en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
– vissa uttalanden rörande sekretessen mellan bl.a. skolhälsovården och polisen 04/05:376
– brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421

– fråga om en domstols handläggning av frågor om sekretess i en dom rörande ansvar för sexualbrott 05/06:46
– en socialförvaltning hade lämnat ut uppgift om en anmälares yrke till den som anmälan avsåg. – Fråga om åtgärden stått i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) om sekretesskydd i vissa fall för en anmälare 05/06:446
– fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
– efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208
– kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441

Serviceskyldighet

– att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416

Skattemyndighet

– brister i motiveringen till ett beslut 04/05:188
– avvaktat med omprövning 05/06:169
– spärrning av belopp från återbetalning 05/06:176
– spärrning av belopp från återbetalning 05/06:178
– skyndsamhetskravet vid omprövning 05/06:171

Skolan

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

– vissa uttalanden rörande förutsättningarna för att i en förskoleklass ta emot en elev efter framställning från endast den ene av barnets vårdnadshavare 04/05:342
– en kommun har på en faktura för daghemsavgifter angivit att även förälderns sammanboende är betalningsansvarig. – Fråga om betalningsansvar för en sammanboende som inte är underhållsskyldig för barnen 05/06:403

Grundskolan

– vissa uttalanden rörande förutsättningarna för att i en grundskola ta emot en elev efter framställning från endast den ene av barnets vårdnadshavare 04/05:342

– en högstadieskola har genomfört urinprovstagning av elev i anledning av misstanke om drogmissbruk. – Fråga bl.a. om åtgärden stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning. Även vissa uttalanden rörande sekretessen mellan bl.a. skolhälsovården och polisen 04/05:346
– fråga om ett sexårigt, ej skolpliktigt barn, kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av vårdnadshavarna 05/06:371
– kritik mot en kommun för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd att fullgöra skolplikt i hemmet (s.k. hemundervisning) 05/06:382
– fråga om personal vid en skola på sätt som skedde borde ha biträtt en vårdnadshavare som under pågående vårdnadstvist och mot den andre förälderns vilja hämtat sitt barn i skolan och tagit med barnet till en annan kommun 05/06:392

Gymnasieskolan

– en rektors interimistiska beslut om avstängning av en elev hade i strid med bestämmelsen i 6 kap. 24 § tredje stycket gymnasieförordningen (1992:394) tidsbegränsats. Beslutet hade inte heller underställts styrelsens för utbildningen prövning och inte försetts med överklagandeanvisning 04/05:358

Skolstyrelse och skolledning

– fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337
– ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401
– vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk 04/05:363
– kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende 04/05:368
– fråga om skolledning i en kommun på sätt som skedde borde ha biträtt en vårdnadshavare som under pågående vårdnadstvist och mot den andre förälderns vilja hämtat sitt barn i skolan och tagit med barnet till en annan kommun 05/06:392
– kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av en anmälan rörande en friskola. – Fråga bl.a. om tjänstemän från förvaltningen genom att ställa vissa frågor till företrädare för friskolan om religiös påverkan i undervisningen, kommit att beröra företrädarnas religiösa hemvist 05/06:397

Skyddade personuppgifter

– utformningen av socialförsäkringsnämnds protokoll 04/05:396
– efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att in-

formera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208

Socialförsäkring

- felaktiga uppgifter 04/05:318
- underlåten kommunicering 04/05:318
- dröjsmål med att fatta ett beslut 04/05:321
- felaktiga uppgifter till JO 04/05:321
- fråga om tiden för omprövning enligt 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring 04/05:323
- formerna för ändring av ett beslut 04/05:325
- besvarande av frågor i e-postmeddelanden 04/05:326
- handläggningstid i ärende om vårdbidrag 05/06:323
- försäkringsläkares slutsats 05/06:324
- underlåtenhet att fatta formellt beslut 05/06:325
- utformningen av ett beslut om pension 05/06:327
- försäkringskassas ändring av ett beslut 05/06:329
- utbetalning enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL 05/06:333
- socialförsäkringsnämndsledamots agerande 05/06:335
- kränkande uttalande vid planeringsmöte 05/06:336

Socialtjänsten

I. Socialtjänstlagen (SoL)

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214
- några barn under 15 år var misstänkta för att ha utövat utpressning mot en flicka. Med anledning därav kallade socialförvaltningen skriftligen de berörda barnen och deras föräldrar till ett gemensamt möte vid vilket även polis skulle närvara. Fråga om utformningen av skrivelsen till föräldrarna. Även fråga om förutsättningarna för att anordna ett gemensamt möte med alla berörda 04/05:221
- vid en tingsrätt pågick ett tvistemål angående rätt att överta en bostad enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning borde ha upprättat och till den ena parten ha lämnat en promemoria som innehöll bl.a. synpunkter på tvistefrågan 04/05:284
- fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m. 04/05:205
- fråga om det fanns skäl för en socialförvaltning att göra ett oanmält hembesök 04/05:212
- fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265

- fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnavårdsutredning till en s.k. privat konsult 05/06:230
- en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236
- en ordförande i en socialnämnd bistod som privatperson en sjuttonårig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Fråga om ordföranden därigenom på grund av jäv varit förhindrad att handlägga en anmälan till nämnden som rörde flickans förhållanden i hemmet 05/06:272
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204
- fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305
- fråga om de intagna vid ett kommunalt behandlingshem hade utsatts för otillåten s.k. kollektiv bestraffning genom att hemmet hade ställt in bl.a. vissa helgaktiviteter 05/06:233
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen har kunnat fatta ett beslut angående vissa prioriteringar av arbetsuppgifter inom nämndens verksamhetsområde 05/06:279

Bistånd

- en försäkringskassa hade avslagit en kvinnas ansökan om underhållsstöd därför att det inte kunde uteslutas att hon fortfarande bodde tillsammans med sin f.d. make. Fråga bl.a. om socialnämnden utan en egen prövning har kunnat lägga försäkringskassans bedömning till grund för ett beslut om att avslå en ansökan från kvinnan om försörjningsstöd 05/06:224
- fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
- fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204
- fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
- fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas 05/06:287

Omsorger om barn och ungdom

- fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214
- fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202

– fråga om en socialnämnd utan tillräckliga skäl hade inlett en s.k. barnavårdsutredning 04/05:198
– fråga om en socialnämnd borde ha inlett en s.k. barnavårdsutredning med anledning av uppgifter om att ett barn for illa. Även fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld 04/05:192
– efter att en socialnämnd beslutat att ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU av två syskon skulle upphöra överlämnades barnen till sin mor. Fråga om nämnden hade tillräckligt underlag för att kunna bedöma moderns omsorgsförmåga 05/06:255
– fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242
– fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265

Stöd till missbrukare

– fråga om vilken kommun som hade huvudansvaret för socialtjänstens långsiktiga behandlingsinsatser beträffande en person som saknade fast bostad och som rörde sig mellan olika kommuner 04/05:227

Äldreomsorg

– uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas 04/05:236
– en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182
– en man hade beviljats bistånd i form av en plats vid ett kommunalt korttidsboende. Fråga om kommunens skyldighet att underrätta de anhöriga om att mannen avlidit 05/06:236
– kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

– en socialnämnd kan inte överlämna till annan nämnd att avgöra var ett barn som vårdas enligt LVU skall vistas under vårdtiden 04/05:261
– allvarlig kritik har riktats mot en socialnämnd för handläggningen av ett ärende angående familjehemsplacering av barn. Kritiken har avsett bl.a. att nämnden beslutade om att begära handräckning av polis trots att det inte förelåg laga grund för en sådan framställning 05/06:212

– fråga om en socialnämnds skyldighet att underrätta ett särskilt ungdomshem om förhållanden som påverkar vården av den unge vid hemmet 05/06:260
– fråga bl.a. om kravet på dokumentation av samtycke till en placering av en 16-årig yngling i ett HVB-hem 05/06:218
– fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242

Handläggning av ärende m.m.

– fråga om en socialnämnd var skyldig att ompröva ett beslut om avslag på en ansökan om försörjningsstöd 04/05:282
– vid en tingsrätt pågick ett tvistemål angående rätt att överta en bostad enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning borde ha upprättat och till den ena parten ha lämnat en promemoria som innehöll bl.a. synpunkter på tvistefrågan 04/05:284
– långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234
– fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202
– fråga om en socialnämnd utan tillräckliga skäl hade inlett en s.k. barnavårdsutredning 04/05:198
– handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan 04/05:287
– en socialförvaltning hade lämnat ut uppgift om en anmälares yrke till den som anmälan avsåg. – Fråga om åtgärden stått i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) om sekretesskydd i vissa fall för en anmälare 05/06:446
– initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315
– en socialförvaltning borde inte ha föreslagit att länsrätten skulle förordna en kvinna till ett offentligt biträde för ett barn i ett LVU-ärende när syftet med framställningen var att en viss manlig advokat inte skulle utses 05/06:293
– fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298
– fråga om socialnämndens skyldighet att kommunicera ett yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) 05/06:227
– en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182

– fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
– fråga bl.a. om en socialnämnd kan komma överens med vårdnadshavaren om att avvakta en tid med en utredning som rör en framställning om att vård enligt LVU skall upphöra 05/06:301
– efter en separation hade föräldrarna gemensam vårdnad om sina två barn. Barnen bodde hos sin mor som hade s.k. skyddade personuppgifter. Fråga om socialnämnden i kvinnans vistelsekommun har kunnat underlåta att informera barnens far om att nämnden hade beslutat att inleda en s.k. barnavårdsutredning 05/06:208
– fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut 05/06:282
– fråga bl.a. om kravet på dokumentation av samtycke till en placering av en 16-årig yngling i ett HVB-hem 05/06:218

II. Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

– en socialnämnd kan inte överlämna till annan nämnd att avgöra var ett barn som vårdas enligt LVU skall vistas under vårdtiden 04/05:261
– en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257
– handläggningen av ett ärende angående umgänge med ett barn som vårdades enligt LVU; fråga bl.a. om nämndens skyldighet att fatta ett beslut om umgänget enligt 14 § LVU efter framställning från vårdnadshavaren om utökat umgänge. Även fråga om bl.a. utformningen av ett beslut om att reglera umgänget med stöd av 14 § LVU 04/05:249
– en flicka vårdades enligt 3 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för nämnden att låta vården upphöra kort tid efter det att flickan avvikit från det behandlingshem där hon var placerad 04/05:243
– en yngling som vårdades med stöd av 3 § LVU hade enligt 15 a § LVU getts rätt att vistas utanför det särskilda ungdomshem där han var placerad. Fråga om det fanns skäl för att besluta om att han skulle hämtas tillbaka till hemmet. Även fråga om utformningen av beslut enligt 15 a § LVU om vistelse utanför hemmet 04/05:266
– fråga om en socialnämnds skyldighet att upprätthålla kontakten med vårdnadshavaren till ett barn som vårdas med stöd av LVU, när barnet inte vill ha någon kontakt med föräldern 05/06:265
– efter att en socialnämnd beslutat att ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVU av två syskon skulle upphöra överlämnades barnen till sin mor. Fråga om nämnden hade tillräckligt underlag för att kunna bedöma moderns omsorgsförmåga 05/06:255
– fråga om en socialnämnds skyldighet att underrätta ett särskilt ungdomshem om förhållanden som påverkar vården av den unge vid hemmet 05/06:260

– fråga om en ordförande i en socialnämnd med stöd av delegation kan fatta beslut angående omprövning enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU 05/06:251
– fråga bl.a. om en socialnämnd kan komma överens med vårdnadshavaren om att avvakta en tid med en utredning som rör en framställning om att vård enligt LVU skall upphöra 05/06:301
– fråga bl.a. om en socialnämnds beslut att flytta ett barn, som vårdades enligt LVU, från ett familjehem till ett annat grundades på en tillräckligt omsorgsfull utredning 05/06:242

III. Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

– sedan en kvinna överklagat länsrättens dom om att bereda henne vård enligt LVM återkallade hon i kammarrätten sitt överklagande varefter kammarrätten skrev av målet. Fråga om vid vilken tidpunkt länsrättens dom om vård enligt LVM vann laga kraft 04/05:277

Stämning

– dröjsmål med att utfärda stämning i ett tvistemål 05/06:52

Stöd och service till funktionshindrade

– fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
– dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
– fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid 05/06:204

Säkerhetspolisen

– en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101

Taxa

– fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg 05/06:305

Tillsyn

– remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107
– fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154

Tjänstetillsättning
– kritik mot Naturvårdsverket för felaktig handläggning av ett anställningsärende 05/06:345

Tryckfrihetsförordningen
– ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401
– att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416

TV-licens
– kontrollanter från Radiotjänst i Kiruna AB gjorde ett besök vid ett s.k. särskilt boende. Fråga om personal har kunnat lämna ut uppgifter till kontrollanterna om vilka av de boende som hade TV 05/06:441

Tystnadsplikt
– brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421

Täkttillstånd
– fråga om en länsstyrelse skulle ha meddelat ett nytt tillstånd till täktverksamhet då verksamheten överlåtits till en ny utövare 05/06:339

Umgängesrätt
– fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214

Underhållsbidrag
– fråga om partsställning och sekretess när det i ett ärende vid en socialnämnd uppkom frågor om rätt till både försörjningsstöd och underhållsbidrag 05/06:298

Underrättelse
– fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202
– en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods 05/06:80

Underrättelseskyldighet
– initiativärende mot Skaraborgs sjukhus, Sjukhuset i Falköping, angående underrättelseskyldighet enligt 24 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 05/06:315

Unga lagöverträdare
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- initiativärende mot en kommunal nämnd som låtit skolelever som vandaliserat träd delta i återplantering. Fråga om nämnden agerat på ett sådant sätt och med sådana medel som är förbehållet de rättsvårdande myndigheterna 05/06:431

Unga målsägande
- långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95

Universitet och högskolor
- kritik mot Kungl. Tekniska högskolan (KTH) för dess befattning som remissorgan vid handläggningen av frågor om ensamrätt till bärgning av ett vrak. – Fråga bl.a. om jäv för handläggande tjänsteman och om denne handlat i tjänsten eller ej. Även fråga om rektors ansvar för oklarheter vad gäller tjänstemannens ställning och agerande 05/06:351

Utbildning och studiestöd

Skolledning
- vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk 04/05:363

Utlänning
- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179
- en polismyndighets åtgärd att genomföra en husrannsakan för att säkerställa en hämtning enligt utlänningslagen 05/06:163

Utredning
- fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en enskild arbetssökandes talan 05/06:154
- initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggningen av ärenden rörande utredning av medicinska krav för fortsatt körkortsinnehav 05/06:407

Verkställighet
- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179

– en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare 05/06:101
– kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer 05/06:411

Vite

– kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende 04/05:368

Vårdnadsmål

– en tingsrätts beslut att hålla förhör med två barn vid en muntlig förberedelse i ett vårdnadsmål m.m. 05/06:27

Yttrande

– fråga om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) haft rätt att begära in uppgifter med stöd av 24 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning under tid som det pågår en tvist i domstol där DO för en eskild arbetssökandes talan 05/06:154

Yttrandefrihet

– fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73
– fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 04/05:398
– kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet 05/06:453

Åklagare

– fråga om protokollering av beslagtaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
– en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
– kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
– remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107
– en åklagares skyldighet att ta reda på om en målsägande gör anspråk på beslagtaget gods 05/06:80
– en åklagares långsamma handläggning av en förundersökning samt chefsåklagarens ansvar för handläggningen 05/06:89
– långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år 05/06:95

Åtal

– ett åtal mot en f.d. polismästare för polisinsaterna vid Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg har ogillats – tillämpning av 23 § polislagen (1984:387) m.m. 05/06:60

Återförvisning

– en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

Öppethållande

– vissa uttalanden rörande registratorskontors öppethållandet under s.k. klämdag. – Fråga om registratorsfunktionens fördelning på de inom ett landsting ingående sjukhusen 05/06:443

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

– kritik mot överförmyndarnämnd för handläggningen av en ansökan om god man. Uttalanden om överförmyndarnämnds skyldighet att registrera allmänna handlingar 05/06:422
– kritik mot överförmyndare för brister i tillsynen över ett godmanskap 05/06:425
– kritik mot överförmyndarnämnd för handläggningen av ett överklagande 05/06:428

Överklagande

– att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans; frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivelses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning 04/05:373
– kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning; vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160
– en kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende 05/06:182
– fråga om lagligheten av Radiotjänst i Kiruna AB:s handläggning av ett överklagande av ett beslut om TV-avgift 05/06:405

Överlämnande av myndighetsutövning

– ett kommunalt bolag har uppdragit åt en advokat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande; fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning 04/05:428
– kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandi-

dater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning 05/06:376

– initiativärende mot en kommunal nämnd rörande ett uppdrag som stadsarkitekt. Bland annat fråga om uppdraget varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift 05/06:416

Överprövning

– en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2004 to 30 June 2005

1 General information and statistics

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr. Mats Melin (Chief Parliamentary Ombudsman), Ms. Kerstin André, Mr. Nils-Olof Berggren, Ms. Anna-Karin Lundin (1 July–31 December 2004) and Ms. Cecilia Nordenfelt (1 January–30 June 2005). The Deputy Ombudsmen Mr. Leif Ekberg and Mr. Jan Pennlöv have handled and decided cases of supervision during a number of shorter periods.

Mr. Melin has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Ms. Lundin and Ms. Nordenfelt have dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, the execution of judgements, social insurance and chief guardians. Ms. André has supervised the fields of social welfare, public health and medical care and education. Mr. Berggren, finally, has been responsible for the supervision of the administrative courts, building and construction, immigration, administration of foreign affairs, environmental protection, farming and protection of animals, labour market and all additional aspects of civil administration, not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the year, 5 595 new cases were registered with the Ombudsmen; 5 433 of them were complaint cases (an increase by 460 compared to the number during the previous year) and 52 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds. 110 cases concerned new legislation, where the Parliamentary ombudsmen were given opportunity to express their opinion on i.a. bills.

5 755 cases were concluded during the period, an increase by 831; out of them 5 563 were complaint cases, whereas 78 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 114 were cases concerning new legislation. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises the full reports of some of the cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 2004–30 June 2005

Activity concerned	Closed without final critisism	Admonitions or other critisism	Prosecution or initiative to disciplinary procedure	Total
Courts	1	9	–	10
Public prosecutors	–	2	–	2
Police authorities	5	14	1	20
Armed forces	–	1	–	1
Prison administration	2	4	–	6
Social welfare	1	10	–	11
Medical care	1	4	–	5
Social insurance	2	3	–	5
County administrative boards	–	1	–	1
Education	–	1	–	1
Taxation, customs	1	1	–	2
Labour market authorities	1	–	–	1
Planning, construction	–	2	–	2
Municipal self-government	1	–	–	1
Enforcement	1	1	–	2
Communications	–	1	–	1
Immigration	–	2	–	2
Chief guardians	–	1	–	1
Access to public documents	1	3	–	4
Total	**17**	**60**	**1**	**78**

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2004–30 June 2005

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No critisism after investigation	Admonitions or other critisism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Guidelines for good administration	Preliminary criminal invest. No prosecution	Total
Courts of law	140	1	181	25	–	–	–	347
Administrative courts	55	–	41	6	–	–	–	102
Public prosecutors	99	3	99	24	–	–	–	225
Police authorities	206	10	264	24	–	–	–	524
Armed forces	11	–	5	7	–	–	–	23
Prison administration	494	2	295	113	–	–	–	904
Social welfare	338	12	334	88	–	–	–	772
Medical care	122	2	59	18	–	–	–	201
Social insurance	221	–	92	61	–	–	–	374
Labour market etc.	95	–	60	5	–	–	–	160
Planning, construction	66	–	43	17	–	1	1	128
Enforcement	77	–	42	11	–	–	–	130
Municipal self-government	66	–	12	1	–	–	–	79
Communications	93	–	38	9	–	–	–	140
Taxation, customs	106	–	50	35	–	–	–	191
Education	91	11	82	32	–	–	–	216
Culture	7	–	7	1	–	–	–	15
Church	3	–	1	–	–	–	–	4
Chief guardians	33	–	22	12	–	–	–	67
Agriculture, environment, protection of animals	57	–	45	6	–	–	1	109
Immigration	99	–	58	14	–	–	–	171
Other cases at county administrative boards, control of lotteries e.a.	16	–	6	1	–	–	–	25
Employment of civil servants etc.	82	–	10	5	–	–	–	97
Access to official documents; freedom of expression	118	1	100	104	–	–	1	324
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	19	–	2	2	–	–	–	23
Miscellaneous	69	–	26	4	–	–	–	99
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	112	–	1	–	–	–	–	113
Total	**2 895**	**42**	**1 977**	**645**	**–**	**1**	**3**	**5 563**

2 Reports of four individual cases

2.1 A review of the enforcement by the Security Police of a Government decision to expel two Egyptian citizens

(Reg. no. 2169-2004)

In an adjudication of March 22, 2005, the Chief Parliamentary Ombudsman, *Mr. Melin*, made the following observations.

1. Summary of the ombudsman's criticism

My review of the enforcement by the Security Police of the Government's decision to expel two Egyptian citizens, A. and E.Z., on December 18, 2001, reveals serious shortcomings in the way in which this case was handled by the Security Police. I have therefore found reason to express extremely grave criticism of the Security Police. This criticism can be summarized as follows.

– Relinquishment of official authority

At Bromma airport the Security Police already failed to maintain control of the enforcement, thereby allowing American officials free hands to exercise public authority on Swedish territory. Relinquishing Swedish public authority in this way to foreign officials is not compatible with Swedish law.

– Degrading treatment

The enforcement was carried out in an inhuman and therefore unacceptable manner. The way in which A. and E.Z. were treated is alien to Swedish police procedures and cannot be tolerated. The treatment to which the two men were subjected was in some respects unlawful and must be characterized overall as degrading. Questions may also be raised as to whether the way in which the enforcement was carried out constituted a breach of Article 3 of the European Convention. The Security Police should have intervened to prevent this inhuman treatment.

– Passivity

The way in which the Security Police dealt with this case was characterized throughout by passivity – from the acceptance of the offer of the use of an American aircraft until completion of the enforcement. One example that can be mentioned is the failure of the Security Police to ask for information about what the security check demanded by the Americans would involve.

– Inadequate organization

None of the officers present at Bromma airport had been assigned command of the operation. The officers from the Security Police who were there had relatively subordinate ranks. None of them considered that they bore the ultimate responsibility for the enforcement. They also acted with remarkable deference to the American officials.

2 Background and inquiry

2.1 Introduction

During the spring of 2001, the Swedish Security Police (SÄPO) launched a case involving two Egyptian citizens, A. and E.Z. The Security Police then investigated and maintained surveillance of the two men for about six months. At the same time the Migration Board were dealing with applications for asylum from A. and E.Z. However, the Migration Board came to the opinion that in view of the nature of the case the final decision rested with the Government. The case was therefore referred to the Government offices during the autumn of 2001 for continued consideration.

On December 18, 2001, the Government decided to reject the applications submitted by A. and E.Z. for residence and labour permits and that the two men were to be expelled. In addition, it was decided that the expulsion order should be enforced without delay by the Security Police and that their destination was to be Egypt. In the decision it was stated that A. and E.Z. had occupied leading positions in an organization that was guilty of terrorist acts and that they could be held responsible for the actions of the organization in question. On the same day, A. and E.Z. were detained and taken to Bromma airport to await transport to Cairo in an American aircraft. Apart from Swedish and Egyptian officials, the plane was also carrying American security personnel. Before the plane took off, the American officials undertook a security check of A. and E.Z. inside the police station at the airport. This inspection involved various forms of force and coercive measures.

After the expulsion had been described in a programme called *Kalla Fakta* on the Swedish television channel TV 4, I decided on May 25, 2004, to launch an inquiry on my own initiative.

2.2 The Parliamentary Ombudsman's inquiry and the public prosecutor's appraisal of the case etc.

2.2.1 The extent of the Parliamentary Ombudsman's inquiry

The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (1986:765) contains provisions on the extent and the limits of the supervisory powers exercised by the Parliamentary Ombudsmen. These state, for instance, that public agencies, their officials and others employed by these agencies are subject to the supervision of the Parliamentary Ombudsmen, while this does not apply to the Government or Ministers. It can also be added that the Parliamentary Ombudsmen's supervisory powers only apply to Swedish public authorities.

In this case I have examined how the Security Police enforced the expulsion order made by the Government. My inquiry has therefore focused on establishing what occurred at Bromma airport and the manner in which the expulsion of the two Egyptians was carried out. Central issues in my inquiry concerned the actions of the Security Police in connection with the use of public authority by foreign officials on Swedish territory and the use of force and coercive measures. The surveillance and investigation carried out by the

Security Police in the months prior to the expulsion will not, however, be dealt with in any further detail.

In view of the restrictions that apply to the Parliamentary Ombudsmen's supervisory powers, my review does not therefore include the Government's expulsion order, nor on what its decision was based. Consequently, no opinion is expressed on the suspicions about A. and E.Z. On the same grounds, it does not concern the question of whether enforcement of the expulsion was possible in view of the provisions of Section 1 of Chapter 8 of the Aliens Act (1989:529) and Sweden's commitments according to international conventions, nor, therefore, does it include the issue of the value of any 'assurances' made by Egypt. Furthermore, my review does not include the measures adopted by the Government to monitor the commitments made in the assurances, nor statements made by the Government to international inspection bodies.

The way in which the Government dealt with the expulsion of A. and E.Z. is subject to a review by the Parliamentary Committee on the Constitution.

2.2.2 The Public Prosecutor's appraisal of the case

The events in question were reported by an individual to the police and the Prosecution Agency for consideration of whether any crime had been committed in connection with the enforcement by the Security Police of the Government's expulsion order. On June 18, 2004, K.E., Assistant Chief District Prosecutor, decided not to institute a preliminary inquiry as there were no grounds for suspecting that any offence subject to criminal prosecution had been committed by a representative of the Swedish police force (reg. no. C00-7-565-04). In this decision a note was made that the question of whether any case arose from the actions of foreign citizens during the enforcement on board the aircraft had been referred to the Director of the Public Prosecution Agency in Stockholm.

In the exercise of her supervisory powers, A.B., at that time Acting Director of the Public Prosecution Agency, then conducted a review of the decision made by K.E. In her decision of November 3, 2004, she found that in view of the stringent safety and security requirements – in particular during the period in question – the measures invoked could not be considered to constitute a breach of the general principles applying to the actions of the police. She noted specifically in her decision that it concerned the measures adopted by foreign personnel as they were not operating independently at the time. In addition, A.B. made the assessment that there were no grounds for assuming that any offence subject to public prosecution had been committed by the captain of the foreign aircraft (reg. no.100 2004/0653).

2.3 Conduct of the inquiry

To begin with, documentation relating to the case was requested from the Security Police and the Government offices (the Ministry for Foreign Affairs and the Ministry of Justice). Then information was acquired verbally from Deputy Police Commissioner M.L., Chief Superintendent A.A., five other

senior officers at the Security Police, Inspector P.F. of the Stockholm County Police Authority's Border Control Unit at Bromma Airport and from K.J., E.Z.'s legal counsel. In addition P.F. showed the Parliamentary Ombudsman the premises used by the police at Bromma airport. The Security Police were then asked to submit written answers to certain specific questions. The response of the Security Police was supplemented by a written statement from M.L. and A.A. and two other officers. Finally a number of additional documents were requested from the Security Police.

2.4 The result of the inquiry

In the course of the Parliamentary Ombudsman's review relatively extensive information has come to light. In what follows a chronological account will be given of the way in which the case was dealt with and the main circumstances considered significant for the issues pertinent to my adjudication.

2.4.1 Initial measures

In May 2001, the Security Police initiated surveillance and investigation procedures concerning A. and E.Z. A. was then living in Karlstad and E.Z. in Stockholm. A.A. had overall responsibility for the handling of the case.

At this time, applications for asylum from A. and E.Z. were being considered by the Migration Board. In June 2001, the Security Police presented certain aspects of their case to representatives of the Migration Board and at the end of October 2001 the Security Police lodged objections to A. and E.Z.'s applications for asylum. At the beginning of November 2001, as laid down by Section 11 of Chapter 7 of the Aliens Act, the Migration Board referred the case to the Government. In the same month, the Security Police reported on the case to officials at the Department for Migration and Asylum at the Ministry for Foreign Affairs.

In November 2001, the Security Police came to the conclusion that expulsion could be required in this case. Planning began for the enforcement of an expulsion order, for instance of how arrests could be made in Karlstad and Stockholm and how the subsequent transport to Egypt could be arranged. Initially it was stated that no Government decision could be expected before January 2002. According to information on file at the Security Police, it was then intended that the Government would reach its decision on December 13, 2001, so that the journey was therefore planned to take place on December 15. On December 5, the Ministry for Foreign Affairs then announced that no decision could be expected before December 20.

The Ministry for Foreign Affairs and the Security Police seem, therefore, to have continued to discuss when, for instance, the Government could reach a decision in this case. On December 14, 2001, there is a journal entry in the Security Police's case file: 'Inf. Foreign Ministry – decision Tuesday!' (i.e. December 18) and 'Plane booked Wed. 8.15 a.m.' (i.e. December 19) and also 'place booked Kronoberg [Detention Centre] Tues-Wed'. The Security Police had contacted the transport service of the National Prison and Probation Administration to request assistance in arranging air transport for A. and

E.Z. to Egypt. Transport was chartered and departure scheduled for the morning of December 19, 2001. According to the Security Police it was difficult to arrange slots to fly over Europe before that time. A.A. has stated that at some stage before December 17, 2001, he was informed that the Government intended to deal with the case on December 18, 2001, which meant that the expulsion could not take place immediately after the decision had been made. Some time before the expulsion decision was made, however, the Security Police received an offer from the American Central Intelligence Agency (CIA) of the use of a plane that was said to have what was referred to as direct access so that it could fly over Europe without having to touch down. Enforcement could then take place immediately after the Government made its decision on December 18, 2001. A.A. has said that the Americans attached no conditions to the use of this aircraft by the Security Police. He did in fact assume – as the aircraft was American – that some American personnel would be on board but also that officers from the Security Police would be able to accompany the flight. According to A.A., however, it was 'purely a transport service' that the Americans were offering and no mention was made of any specific category of American personnel being on the plane.

2.4.2 Security Police presentation of the case to the Foreign Minister on December 17, 2001

On Monday December 17, 2001, the Security Police presented the case to A.L., then Foreign Minister. The Security Police officers present were A.A. and X, the case officer. A number of officials from the Ministry for Foreign Affairs were present, among them G.-B.A., State Secretary, S.-O.P., Director General, and staff from the Department for Migration and Asylum.

After a presentation by the staff from Department for Migration and Asylum, X presented the case from the perspective of the Security Police. He has stated that the Foreign Minister seemed satisfied with the presentation and with the grounds offered by the Security Police for rejection of the applications for asylum. Representatives of the Security Police have provided the Parliamentary Ombudsman with the following information on discussions about enforcement. A.A. presented the two alternative transport possibilities available: the aircraft booked for December 19, 2001 and the American offer. As there were security reasons for arranging the expulsion immediately after the Government had made its decision, the alternative of using the plane booked for December 19th was not considered satisfactory: there were demands that enforcement should take place without delay. According to A.A., great weight was probably given to the security considerations by both the Government offices and the Security Police during the presentation. He felt that there was some concern in the Government offices about this case. During the presentation, A.A. reported that if the American offer were accepted, enforcement could already take place during the evening of December 18, 2001. According to A.A. the Foreign Minister then withdrew with her most senior officials to discuss the issue, before assenting to acceptance of the American offer by saying 'we'll do it that way'. Even though A.A. was aware that neither the Government nor a Minister could make decisions concerning

the exercise of the powers of a public agency, he construed the statement as a 'direct signal'. Officer X has also testified that the Foreign Minister was positive to the American offer. According to officer X, the Foreign Minister asked whether any members of her staff had a different opinion and, this not being the case, then said 'That's what we'll do, we take the American offer' or something similar. M.L. has stated that she was informed that both transport alternatives had been mentioned during the presentation. K.J. has stated that the officials at the Ministry for Foreign Affairs told him that during the presentation there was some concern that either the UN Committee against Torture or the European Court of Human Rights would have time to issue a staying order before enforcement could take place. There is also information in this case that there were fears that an attempt would be made to free A. and E.Z.

In the Security Police file one of the journal entries for December 17, 2001 reads 'Presentation Ministry for Foreign Affairs/A.L. – Foreign Min. wants enforcement Tuesday evening – Yes to ordering plane through USA'. A memorandum drawn up by the Security Police on February 7, 2002 contains the note: 'After some consultation with the staff of the Ministry for Foreign Affairs the Foreign Minister then gave approval of the acceptance by SÄPO/RPS of the help offered by the USA for the transport of A. and E.Z.' In a memorandum dated February 12, 2002, J.D., then Head of the Security Police writes: 'Representatives of the Ministry for Foreign Affairs were aware of who was to undertake the transport.'

In May/June 2004 the Ministry for Foreign Affairs carried out its own internal analysis of what was said about this issue during the presentation. This involved asking a number of officials at the ministry to account for their memory of the meeting and some of the findings were as follows. One individual was extremely uncertain about whether enforcement was discussed but was of the opinion that if so, the aircraft was more probably Egyptian. His recollection was furthermore that he was surprised when he found out that an American plane was involved. Some had no recollection whatsoever of discussion of enforcement apart from that it was to be undertaken rapidly and by the Security Police. Some individuals remembered that there had been discussion of logistical problems in the airspace between Stockholm and Cairo. According to one official, the Americans were to provide assistance in this respect, while another stated that the Security Police needed help, probably from 'our colleagues in the West'. One individual had a clear memory of talking to A.A. on some occasion before the meeting, who then mentioned that the Security Police could not arrange Swedish transport at such short notice and therefore had to try to get hold of a foreign plane. It is likely that the Foreign Minister had been informed to this effect prior to the meeting so that she would be ready for the question. The Foreign Minister had, to the best of his recollection, no opinion about who should undertake the transport. He does not remember whether they discussed an aircraft of any particular nationality but was fairly convinced that the Foreign Minister would at least 'have raised her eyebrows considerably if SÄPO had reported that it was to be an American plane'. The same official also made a note that after the en-

forcement A.A. had rung to report that all had gone well but that the plane had turned out to be American and not Egyptian. Overall assessment of the information provided gave, according to the Ministry for Foreign Affairs, no support for the claim that during the presentation the Security Police had stated that the enforcement would take place using an American aircraft or with American participation. On the other hand, the information could suggest that American help would be provided in arranging slots for the flight. In addition, it was also pointed out that different 'information cultures' were involved.

After this presentation the Security Police contacted the American intelligence service.

2.4.3 December 18, 2001, the day of enforcement

At lunchtime on Tuesday December 18, 2001, Y – the security police officer who had planned the enforcement – met American officials at Bromma airport. During the meeting he was informed that American security personnel would be on the plane, which was expected to land at Bromma at about 9 p.m. The Americans also stated that there was no room on the aircraft for Swedish police officers. Officer Y has stated that he emphasized that this was 'our enforcement so we have to go along as well'. The Americans then arranged for Security Police officers to travel on the flight.

During the meeting it was also said that the security personnel on the plane might be wearing hoods and that they wished to conduct a security check of A. and E.Z. before they boarded the plane. Without this examination the men could not be transported on the plane. According to Y this involved a body-search; no other procedures were discussed. As the Americans preferably wanted access to a room in which to perform the security check, the police unit responsible for passport control at Bromma airport was approached and it was agreed that the checks could be carried out there.

Officer Y contacted A.A. to inform him that the American officials wanted to conduct their own security check at Bromma. According to Y, A.A. had no objection to this. A.A. has stated that he probably was contacted on this matter but that he has no memory of it happening. He has also said that 'purely hypothetically' he probably considered it was 'relatively OK' to conduct a security check before permitting the Egyptians to board the aircraft 'but obviously under the direction of or with the participation, as it were, of Swedish officers'.

Later that day the Government decided, pursuant to the Aliens Act, to reject the applications of A. and E.Z. for residence and labour permits and that the two men were to be expelled. In addition it was decided that the Security Police were to enforce the expulsions without delay and that the destination was to be Egypt. According to the Security Police journal in the case file, notification of the Government's decision was received at 3.10 p.m.

As the officer with overall responsibility for the case, A.A., remained at Security Police headquarters in Stockholm for the entire day. At 4.43 p.m. he decided that A. and E.Z. were to be apprehended. At the request of the Security Police, the Migration Board decided that E.Z., who was in Stockholm,

could be placed in a detention centre or a police cell until enforcement could take place. The grounds cited for this request involved both reasons of security and logistical considerations. At about the same time the units were alerted that were to apprehend the deportees, who were both, as has previously been pointed out, under surveillance.

The Security Police apprehended A. relatively quickly at a bus stop in Karlstad. A body search was carried out but no weapons or other dangerous objects were discovered. A. was informed of the decision in his own language, placed in a vehicle and driven to Bromma airport. According to the journal entry, A. was 'apprehended and informed' at 4.55 p.m. No coercion was required during the apprehension nor was A. handcuffed during the journey to Bromma. The medication needed by A. for his stomach problems was also procured from Karlstad.

The National Counter-terrorist Unit apprehended E.Z. at about 5 p.m. at his workplace in Stockholm. He was then taken to the Kronoberg Detention Centre, where he was detained until transport to Bromma airport could be arranged. A body search was also made of E.Z. and he was informed of the Government's decision in his own language. After a few hours E.Z. was taken to Bromma by the National Counter-terrorist Unit. At this time he was in handcuffs. However, no other coercive measures seem to have been invoked during his apprehension.

According to a log entry by officer Y dated December 21, 2001, about the transport of A. and E.Z., the two vehicles arrived at Bromma airport at 8.20 p.m. and 8.30 p.m. After they had been guided into the restricted area of the airport by authorized staff, the vehicles were parked outside the airport police station, where they then waited for some time. According to one Security Police officer, E.Z. became indignant when he understood that he had been taken to an airport and one of his remarks in his own language was that there would be bloodshed.

At this time there were five Security Police officers at the airport, among them officers X and Y. None of these five held senior rank, nor had any of them been assigned command of the operation. The American officials that Y had previously met during the day also arrived at the airport. Their task was to ensure that everything took place as agreed and they remained in the background all the time. In addition, Paul Forell, an officer of the Border Police, and some members of the National Counter-terrorist Unit and police officers from Karlstad were also present.

Just before 9 p.m. the American plane touched down. Officer Y went to speak to the occupants of the plane. These included, in addition to its crew, a security team of seven or eight, among them a doctor and two Egyptian officials. Officer Y informed the American officials that A. and E.Z. were waiting in the vehicles parked in front of the police station and the Americans were taken to them.

The security team, all of whom were disguised by hoods around their heads, then went up to the vehicles in which A. and E.Z. were sitting. One of the men was taken first to the police station by the team. Inside the station, in a small changing room, the American officials conducted what they had re-

ferred to as a security check. According to reports, a doctor was present in the changing room. When the check had been completed, the second man was sent for and the same procedure repeated.

The inquiry has revealed that this security check comprised at least the following. A. and E.Z. were subjected to a body search, their clothes were cut to pieces and placed in bags, their hair was thoroughly examined, as were their oral cavities and ears. In addition they were handcuffed and their ankles fettered, each was then dressed in an overall and photographed. Finally loose hoods without holes for their eyes were placed over their heads. A. and E.Z. were then taken out of the police station in bare feet and led to the aircraft.

In addition, K.J. has reported that E.Z. said that the security team had forced him to lean forwards in the changing room and he had then felt some object being inserted into his anal cavity. Afterwards he was equipped with a diaper. According to K.J., E.Z. then felt calmer, as if 'all the muscles in his body were slack'. E.Z. was, however, fully conscious for the entire journey. K.J. has added that E.Z. was blindfolded and placed in a hood and also forced to lie in an uncomfortable position on board the aircraft.

Officer Y has stated that 'he has the impression' that he asked two of his fellow-officers to keep an eye on the two security cheks so that they had 'some grasp as it were' of what was going on. There was only room for a very few people in the changing room. While the security cheks were taking place, Y himself was standing some distance away and could not see what was happening. The two Security Police employees, a police officer and a civilian interpreter, who were with the security team in the changing room have stated that they did not see suppositories being administered to A. and E.Z. or diapers being used. Their information reveals, however, that the changing room was very crowded and so they had difficulty in observing what was going on for the entire time. The Security Police officer says that because it was so crowded he left the changing room after only a short time. He did not, therefore, even see the garments being cut to pieces. The interpreter says that he was present for the entire time but that when E.Z. had been undressed he turned away for about 20 seconds. When he looked back, E.Z. was in principle fully clothed. According to both witnesses, the security team conducted the security inspection rapidly, efficiently and professionally. The members of the team did not speak to each other but communicated using hand signals. Nor did any of the other Security Police officials in attendance at Bromma state that they had noticed or been informed that A. and E.Z. had been administered suppositories or equipped with diapers.

The two men were then taken to the aircraft. Just before 10 p.m. the plane took off from Bromma for the flight to Egypt. Two representatives of the Security Police were on board the plane: officer Y and the civilian interpreter. The original intention had been for three people to accompany the plane to Egypt but late in the day they were informed by the captain of the plane that there was only room for two from the Swedish Security Police. A. and E.Z. were placed at the rear of the plane, each lying on a mattress to which they were strapped. Their handcuffs, ankle fetters and hoods were not removed during the flight to Egypt.

The transport log drawn up by officer Y contains the following entry: 'They were kept under observation for the entire time and the guards were changed every other hour. The doctor in the escort inspected them all the time (A. and E.Z. were probably given a tranquilliser by the doctor before take-off).' According to officer Y these notes in the log should be regarded as his speculations, as this is what 'one could gather as a doctor was with them'. He did not, however, see this taking place.

Officer Y also wrote a memorandum dated December 18, 2001 about the measures adopted in connection with the expulsion. It contained the information that the body-search at the airport and the use of handcuffs and fetters was at the express order of the captain of the aircraft. In addition, it was noted that the explanation for requiring A. and E.Z. to wear hoods was that this was a policy that had been laid down on the basis of the events of September 11, 2001 about the transport of deportees with terrorist links.

At about 3 a.m. the plane landed at Cairo. A. and E.Z. disembarked and were received by Egyptian officials. They were then driven off in a transit bus. At this point the Security Police officers considered that the enforcement had been completed.

2.4.4 Subsequent measures

On their return to Sweden, a meeting was held at Security Police headquarters about the enforcement. Those present at this meeting included officer Y, A.A. and M.L. The meeting was informed, for instance, that the Egyptians had been required to wear hoods. According to M.L. there may also have been discussion of the use of diapers and that one of the Egyptians was suffering from stomach problems, which was why this was needed. She has, however, pointed out that she is not certain on this point. A.A. has also said that he is uncertain about what was discussed at the meeting but believes that the diapers and the medication were raised in view of the entry on tranquillisers in officer Y's log of the journey.

Officer Y then reported the case to J.D. As has previously been noted, in February 2002 Jan Danielsson drew up a memorandum on the expulsion. In it he states, inter alia, that he can find no grounds for criticizing those involved in the expulsion. This memorandum was submitted to the Ministry of Justice, which, on April 12, 2002, conducted a judicial appraisal of the way in which the Security Police had dealt with the enforcement. The Ministry of Justice accepted the Security Police's procedures, in principle, and noted that the Ministry's assessment concurred with the judgement expressed by J.D.

2.5 The Parliamentary Ombudsman's referral of the case to the Security Police

The case was referred to the Security Police with the request for a response on the following issues.

1. What legal grounds are there for allowing foreign officials to assist Swedish police officers in connection with the enforcement of a deportation or expulsion order and for permitting them to use coercive measures on

Swedish territory? – What appraisal was made of these issues by the Security Police in this case?

2. What legal grounds are there for the use of force or coercion in the enforcement of a deportation or expulsion order ('repatriation')? – Were the coercive measures invoked in the case in question necessary and acceptable?

3. What assessment has been made by the Security Police of the conduct of its officers on this occasion?

4. Had command of the enforcement been assigned to any of the Swedish police officers present at Bromma airport, i.e. could any officer be considered to have operational command? – If not, for what reason had command not been assigned?

5. What judgement has been made by the Security Police on the question of who was in fact in control of the enforcement from the arrival of the two Egyptians at Bromma airport?

2.6 The response of the Security Police

The Security Police submitted a response to which were attached written statements by M.L. and A.A. and also officers X and Y (whose statements have been omitted). After beginning with an account of the legal provisions, K.B. went on to state the following.

The events at Bromma

The Security Police officers who carried out the enforcement have been questioned by the Parliamentary Ombudsman in this case and provided information that deals with the issues raised from different perspectives. In this response from the Security Police I have enabled these officers to submit additional information on which assessment of the questions raised by the Parliamentary Ombudsman may be based. The statements they have submitted are attached to this response. Two officers have informed me that they have nothing to add to what they have previously said. The Director General at the time, Jan Danielsson, has not submitted any further statement. This, of course, makes it difficult for me now, three years later, to undertake renewed review of the appraisals made of the issues raised by the Parliamentary Ombudsman by senior Security Police officers at the time of the enforcement.

The Security Police has, in the memorandum submitted by J.D. to the Ministry of Justice on the circumstances of the enforcement, undertaken an appraisal of the case in question in accordance with the issues raised by the Parliamentary Ombudsman. The memorandum was drawn up on the basis of the actual circumstances that were then known about the enforcement and have not changed in substance since then. I must therefore refer to this memorandum. The Ministry of Justice has, on the basis of this account, taken a standpoint in a memorandum dated April 12, 2002 on the measures that were justified in connection with the enforcement. The Ministry of Justice then found that the measures adopted were not obviously incompatible with Swedish law but that at the same time they were not totally in accord with Swedish police procedures. The conclusions reached by the Ministry were presented to the Minister of Justice on March 26, 2002. The Ministry of Justice took no measures as a result of the account presented in the Security Police's memorandum.

The issue of command is not touched upon in J.D.'s memorandum. From the information I have gathered it is clear that no specific officer had been assigned command at Bromma airport. As far as can be seen, the Security

Police came to the conclusion that this was not the kind of operation that made it necessary to assign operational command at Bromma airport.

With regard to the actions of the Security Police officers, I can merely point out that the enforcement has been reviewed by the public prosecutor and that the Director of the Public Prosecution Agency in Stockholm as part of a review process --- have found no grounds for initiating a preliminary enquiry as a result of the measures adopted in connection with the enforcement. I assume that this review also comprised any use of coercion that took place during the enforcement.

Experiences and measures

One result of the appraisal made by the Ministry of Justice and other conclusions that can be drawn about the enforcement is, in my opinion, that the Security Police must develop in some respects and further improve both its decision-making procedures and the operational conduct of enforcement cases.

Effective counter-terrorism obviously requires active Swedish participation in international endeavours in this area. This must never, however, result in foreign officials being permitted to exercise their authority in Sweden. There is in my opinion, an essential difference between the enforcement of a Swedish deportation or expulsion order and international co-operation. For my part, I would find it alien to use a foreign aircraft with foreign security staff, as in this instance. The Security Police must have total control over the enforcement, although due consideration must be taken of the role of the captain of the aircraft.

The National Police Board is currently formulating regulations and general guidelines on the responsibilities of police officers and the management of cases involving enforcement of deportation and expulsion orders. One section will deal with repatriations by air. Pending the issue of these regulations, the National Police Board published a circular on October 14, 2002 with guidance for repatriation by air. The Security Police will, of course, comply with these instructions.

In my judgement, it is clear that some of the measures adopted after the two Egyptians had arrived at Bromma airport were excessive in relation to the actual risks that existed, in particular as Security Police officers had already made body-searches of the two men. There were also other shortcomings in the case, for instance in allowing foreign officials to take measures without adequate participation by Swedish police officers and the lack of any designated operational commander at Bromma airport.

We cannot, of course, exclude the possibility that, within the framework of international co-operation in counter-terrorism, foreign officials may be present during some measures in Sweden, at interrogations for instance. In view of previous experience, including this case, the Security Police will, however, carefully consider in advance to what extent and in what way these officials will participate and inform them of the conditions that apply.

In this context, I would also like to mention some organizational and procedural changes that will, overall, help to raise the quality and reliability of Security Police operational measures, including enforcement cases.

The governance of the Security Police is being reorganized and augmented at the moment to enable strategic planning and substantially enhanced direction and monitoring of its operational activities. The new structure will provide greater scope for more intensive analysis of various possible alternative courses of action, and also improved risk analysis for complex operations.

The allocation of authority and accountability in the Security Police will be made more explicit so that responsibility for the conduct of operational measures will more explicitly rest with the head of the unit concerned in certain operational areas. New and more stringent requirements will be introduced

for documentary records and reports on operations. This will facilitate retrospective review and appraisal of sensitive and difficult operations.

The Director General will have at his disposal a special unit for internal review, which will provide support for senior officers on issues relating to the focus of and risks involved in major, sensitive operations, and also enable their quality, security and effectiveness to be monitored and evaluated. This unit will consist of senior commanders with considerable operational experience. The unit will also have access to legal expertise from the legal unit. At the moment the Security Police possesses good general competence in the area of international law and human rights on the issues relating to its operations, but additional specialist expertise at an advanced level will be made available in this area.

During 2005 an extensive training programme for newly recruited personnel will begin, which is intended to provide both enhanced basic training and training at specialist levels. In-service training for all personnel will be linked to this programme. Important elements in this training will involve international criminal and procedural law, international law and human rights. Special seminars will also be arranged to deal with the new regulations relating to the conduct of counter-terrorist measures.

3 The parliamentary ombudsman's appraisal

3.1 The Security Police actions in connection with the exercise of public authority by American personnel on Swedish territory etc.

3.1.1 The legal framework

The Instrument of Government (IG) is posited on the assumption that judicial and administrative measures are the concern of Swedish authorities. The constitution is based therefore on the principle that only Swedish police officers are empowered to use force or coercive measures, for instance, against individuals or exercise their authority in any other form (cf. SOU 2003:25 p. 194). However, the Riksdag can decide on exceptions to this principle (IG Chapter 10, Section 5, fourth paragraph).

One exception of this kind has been made in the Act on International Police Co-operation (2000:343), enacted as a result of Sweden's accession to the Schengen Convention. This act contains provisions that give foreign officials legal rights in specific circumstances to invoke measures on Swedish territory in the case of what is specified as cross border pursuit and surveillance.

However, there is no exception to the principle referred to in the case of police enforcement of deportation and expulsion orders. In situations like this, the fundamental rule that only Swedish police officers may exercise public authority on Swedish territory applies. This issue has recently been considered in a Government inquiry. On April 4, 2002, a special commissioner was appointed to review certain issues concerning the enforcement of deportation and expulsion orders. The inquiry, which was called the Inquiry into review of the regulations and praxis in connection with the enforcement of deportation and expulsion orders (Enforcement Inquiry) submitted its report *Enforcement when identity is unclear etc.* (SOU 2003:25) in March 2003. The report contained the following evaluation of this issue (p. 199).

The conclusion reached in the Enforcement Inquiry is that the fundamental principle on which the current regulations are based, i.e. that public authority

can only be exercised by the officials of the country whose territory it is, is apposite. The opinion of the inquiry is therefore that there is no reason at the moment to consider any legislative amendments to enable foreign officials to invoke coercive measures on Swedish territory over and above the possibilities afforded by the existing statutes.

The legal situation that applies today has been subject to the appraisal of the Parliamentary Ombudsmen in a number of previous adjudications. In a case concerning the regular police (JO 1974 p. 93) the Parliamentary Ombudsman, Wigelius, expressed the following opinion.

The participation [of foreign personnel] has been raised in a number of different cases. It is more than likely that there are grounds for adopting a liberal approach to foreign participation, but when it comes to the closer forms of participation there is good reason to advocate a more restrictive stance. One general endeavour should, of course, be to preclude as far as possible the kind of participation in which the foreign police officer, either because of lack of knowledge of the regulations that apply to police procedures in Sweden or for some other reason, may commit actions that would be regarded as the abuse of authority if committed by a Swedish police officer. It is of course of the utmost importance that all forms of participation are monitored continually on the part of Sweden, which in principle probably requires all such participation to take place in the presence of a Swedish officer.

A corresponding argument was presented in an adjudication by the Parliamentary Ombudsmen in 1984 (JO 1984/85 p. 131). In a case involving contacts between the Swedish Security Police and foreign security services, the Chief Parliamentary Ombudsman, Eklundh, endorsed the opinion cited above. He stressed in particular that the legal regulations in this area do not permit foreign police officers to conduct police activities in Sweden other than while assisting Swedish police officers, and that the participation of these police officers in Swedish police operations must always take place in the presence of Swedish officers.

It should be pointed out that these previous adjudications by the Parliamentary Ombudsmen have mainly involved the participation of foreign police officers in interrogations that have taken place in Sweden.

A memorandum recently drawn up by the Ministry of Justice on international legal assistance in criminal cases (Ds 2004:50) contains the statement that a fundamental requirement for both the participation of foreign police officers in Sweden and of Swedish officers abroad is that this may not involve measures that according to Swedish law would be considered to be the exercise of public authority. In addition, it is pointed out, with reference to the Parliamentary Ombudsmen's adjudications cited above, that this general principle should be considered to apply if there are no regulations permitting more extensive measures, as is the case, for instance, with the Act on International Police Co-operation (p. 116 f.)

The Security Police's own internal procedural directives lay down, for instance, that co-operation with foreign services or other authorities may not include exercise of their powers in Sweden.

As pointed out above, the Enforcement Inquiry found no reason to propose any legislative amendments in this respect. On the other hand, the agencies responsible were recommended to issue regulations on how their officials must act when involved in repatriation transport. In view of this, in February 2005 the National Police Board issued regulations and general guidelines for the enforcement of deportation and expulsion orders involving travel by air (FAP 638-1). These lay down that the police authority is the enforcement agency even when assisted by a foreign agency (§ 15). Another stipulation is that security controls that involve body-searches or other methods that require statutory endorsement must be carried out on Swedish territory by Swedish police officers (§ 17). The general guidelines under this last regulation state that there may be reasons for foreign police officers or other officials representing foreign agencies to assist Swedish police officers in enforcement situations on Swedish territory, for instance in cases pursuant to the Act concerning Special Controls in Respect of Aliens (1991:572). This can occur in cases when another state assists by providing transport. The general guidelines under § 17 also point out that a foreign police officer or other official may, on the orders of the captain or in some other emergency, use coercive measures on board an aircraft.

In its report the Enforcement Inquiry also raised another aspect that may be of some significance in this context, which is the position and powers of the captain on board an aircraft.

Section 1 of Chapter 5 of the Aviation Act (1957:297) lays down that the captain of an aircraft is the supreme authority on board. The captain may take the measures required to avoid danger, if the behaviour of any individual constitutes an immediate risk to the safety of the aircraft or safety on board. In carrying out these measures the captain may not adopt greater force than the circumstances require and force may only be used when other methods are of no avail. If force is resorted to, only the mildest form likely to achieve the desired result may be used and only for as long as is absolutely necessary. Members of the crew are to provide the captain with any assistance he may require. Passengers may also provide such assistance, if requested by the captain. If, because of imminent danger, measures must be taken immediately, members of the crew or passengers may themselves act without the captain's order (Chapter 5.4). A captain may also refuse to allow members of the crew, passengers or cargo on board the aircraft when the circumstances so demand (Chapter 5.3). The captain of a foreign aircraft has the same powers even in Swedish areas (Chapter 5.6).

In view of these regulations, the Enforcement Inquiry contained the following statement (p. 199).

In the case of a foreign aircraft, certain security controls may be demanded before the individual in question is at all permitted to board the aircraft for transport from Sweden. In cases where security controls of this kind include body-searches or other coercive physical measures that require some basis in law, it is reasonable to assume that these measures may not be carried out on Swedish territory by foreign officials without such a legal basis. In view of the captain's responsibility for safety on board the aircraft and the regulations entitling him in certain cases to invoke violent measures, it cannot, however,

be excluded that foreign officials may have the right, on his orders or in an emergency, to resort to some degree of coercion.

It can be pointed out that the Ministry of Justice's memorandum of April 2002 about this particular enforcement concluded with a reference to the appointment a few days earlier of a special commissioner to review regulations and praxis in connection with the enforcement of deportation and expulsion orders, i.e. the Enforcement Inquiry. In addition, it was pointed out that experience of the Egypt case had been taken into account when drafting the directives for this inquiry.

Finally, it may be added that there are no regulations governing the possibilities open to the police of using foreign aircraft in enforcing deportation and expulsion orders.

3.1.2 Adjudication

For a long time the police in Sweden have had extensive international co-operation with the police in other countries and with international police organizations. This occurs, for instance, through participation in Interpol, Europol and Schengen, commitments in international conventions, bilateral agreements or simply through the exchange of valuable police information. It also seems as if international police co-operation is becoming more intensive, both within the scope of the European Union and at a more general international level. There may be good reasons for co-operation of this kind in itself and it may be necessary to prevent and oppose terrorism and other forms of cross-border criminality.

This international co-operation naturally involves the work of the Security Police to a great extent. It was pointed out, for example, in 1989 in a report on the working methods of the Security Police that international co-operation plays a very important role in enabling the security service to operate effectively, for instance in the field of counter-terrorism (SOU 1989:18 p. 61). Sweden has also ratified various conventions on combating international terrorism, such as the UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

It is therefore hardly remarkable that during its surveillance and investigation of A. and E.Z. the Security Police had contacts with the security services of other countries. However, a completely different state of affairs arises when this kind of co-operation evolves from merely exchanging information to permitting foreign police officers or security agents to take an active part in police operations and to exercise public authority in Sweden. There is, as K.B. remarks, an essential difference between the enforcement of a Swedish deportation or expulsion order and other forms of international co-operation.

To begin with, I wish to point out that the mere fact that a foreign police officer or official is present when Swedish police officers exercise their authority is not in conflict with current legislation. I can, therefore, envisage a situation in which a foreign security agent assists a Swedish police officer in a terrorist case by, for instance, being present and asking additional questions during an interrogation (cf. the opinions expressed in JO 1974 p. 93 and JO

1993/94 p. 88). Another conceivable situation could involve the presence of a foreign police officer while Swedish police officers are searching premises. Nor do I have any objections to the presence of a foreign official during the enforcement of a deportation and expulsion order. It is, however, important to point out that in these cases the public authority must be explicitly exercised by Swedish police officers and that the foreign officials have to remain in the background and adopt what is basically a passive role.

The inquiry into this case reveals, however, that during the brief period of time, about one hour, during which the American and Egyptian officials were on Swedish territory, the opposite circumstances applied. The Swedish Security Police officers remained in the background while the American officials exercised public authority on their own by, for instance, adopting coercive measures such as body-searches, physical examination and some degree of force in the use of fetters and handcuffs. In section 3.2 below I will present my opinion of the force and coercive measures that were invoked during the enforcement in more detail.

Before dealing with the question of whether or not the exercise of public authority by American officials on Swedish territory was legal, there are grounds for touching to some extent on the reason for accepting the American offer.

The inquiry reveals, as has already been described, that from November 2001 and onwards, continuous discussions were taking place between the Ministry for Foreign Affairs and the Security Police concerning, among other things, when a Government decision could be expected. It transpires that it was said initially that no decision could be expected before January 2002. Information on file at the Security Police shows that subsequently it was intended that the Government should reach its decision on December 13, 2001, and the enforcement was therefore arranged for December 15. On December 5, the Ministry for Foreign Affairs then announced that no decision could be expected before December 20. This information must have been revised, however, as on December 14, the Ministry announced that the Government intended to make a decision in the case only four days later.

In other words, there seems to have been far from adequate planning. This lack of foresightedness appears to have contributed to the fact that the American offer came under discussion.

Indeed, the inquiry reveals that when the Security Police were attempting to charter a plan in the customary way via the National Prisons and Probation Administration's transport service, it was difficult at short notice to arrange slots for flights through Europe on the day when the decision would be made, December 18 2001. As the plane chartered could not leave until the morning of December 19 places were requisitioned for A. and E.Z. at the Kronoberg Detention Centre for the night of December 18. The difficulty of arranging the desired transport in immediate connection with the anticipated Government decision must be considered to be the reason why it was only shortly before the expulsion order was issued that the Security Police received the CIA offer of the use of a plane with a direct flight path through Europe on the day of the decision itself.

One question is whether this offer was discussed during the presentation of the case to the Ministry for Foreign Affairs on December 17, 2001. As the inquiry shows, the Security Police and the Ministry for Foreign Affairs have different opinions on this issue. A.A. and officer X have both stated that the two transport alternatives were presented at the meeting and that the Foreign Minister gave the 'go-ahead' to acceptance of the American offer. The Ministry for Foreign Affairs claims, on its part, that there is no support for the assertion that the Security Police mentioned the American alternative during the presentation. I may conclude that the inquiry (by the Ministry for Foreign Affairs) into this issue was made in May/June 2004, i.e. about 2,5 years after the event, that the recollections of those interviewed seem to be vague and extremely disparate and that the information provided by the Security Police is corroborated by a journal entry and other written documents drawn up shortly after the meeting. Appraisal on the basis of the information available to me strongly suggests, therefore, that at this meeting the Foreign Minister was informed about the alternative involving the use of an American aircraft for enforcement and the Security Police received the impression that this procedure had been accepted.

It should be emphasised that full responsibility for how the enforcement was implemented rests of course with the Security Police. In my opinion, it is nevertheless understandable that in the choice of transport the Security Police also took into account what it had come to believe was the Foreign Minister's attitude in this respect.

Here I would already like to point out that scarcely any objection on principle can be raised to the use of a foreign aircraft for the enforcement of a deportation or expulsion order, even though, of course, there may be situations when such a course of action may appear to be less than suitable.

It is also clear that during the presentation on December 17, 2001, nothing was said about the participation of foreign security personnel in the enforcement. As far as I have been able to determine, this information was not given to the Security Police until lunchtime on December 18, 2001.

Against this background, I have found no reason to go any further in my inquiry into what was discussed at the presentation to the Foreign Minister. In addition, as pointed out initially, Ministers are not subject to the supervision of the Parliamentary Ombudsmen.

With respect to the acceptance by the Security Police of the American offer, it is worth pointing out that, after the terrorist attack on September 11, 2001, the USA began what was termed a war against terrorism. There are therefore good reasons for asserting that the offer of the use of an American aircraft for transport by the American intelligence service only three months after the terrorist attack should have given rise to explicit questions from the Security Police about whether this offer was conditional on the requirement of any particular arrangements with regard to security. If such questions had been asked when the offer was received, it is likely that the required participation of American security personnel and security checks could have been taken into consideration when deciding whether to accept it or not. Questions like this would probably have been answered, not least in view of the fact that

there seems to have been an American policy, developed on the basis of the events of September 11, 2001, that applied to the transport of deportees with terrorist links.

A.A., who handled contacts with the CIA, has said that no conditions were attached by the Americans to the use of the American plane by the Security Police. However, during my inquiry, no information has been submitted to suggest that this was ever discussed at all. Instead, the Security Police seems to have accepted the offer almost passively without investigating what it would mean in practice, merely assuming that they were talking about a 'pure transport service'. The circumstance that, according M.L., this was probably the first time the Security Police had used a foreign aircraft in a case like this, should have given rise to appraisal of the problems, for instance from a legal point of view, that acceptance of the American offer might entail. In this respect the Security Police displayed remarkable inadvertence.

After this, there is reason to turn to what occurred during officer Y's meeting at Bromma at lunchtime on December 18, 2001. As far as I have been able to determine, this is when the Security Police received information that security personnel would be accompanying the aircraft, that the personnel would be hooded, that they wanted to conduct their own security checks of A. and E.Z. and that there would not be room on the plane for any Swedish police officers. This information should have given rise to considerable apprehension about the ability of the Security Police to retain control over the enforcement. It was therefore not sufficient for the Security Police to assert that Swedish police officers were responsible for the enforcement by merely demanding that a pair of its representatives should be enabled to accompany the plane to Egypt. Information about the extent of the American involvement should at any rate have prompted those responsible at the Security Police to assign immediate operational command to an officer of sufficiently high rank to ensure on the spot that the Swedish police officers would retain control of events at Bromma in every respect and also during the flight to Egypt. In addition, the Security Police at this stage should have asked for information about what the security checks would comprise. If this had been provided, the Security Police would have had time to undertake a judicial appraisal of whether – and if so to what extent – checks of this kind were acceptable.

The inquiry suggests that officer Y informed A.A. and that the latter, without any further probing or consideration, approved that security checks could be made. Once again the Security Police acted passively. Officer Y has admittedly stated that a security check was all that had been mentioned, but the turn that the events took shows that these inspections went further than this and the measures taken by the American officials followed what appeared to be a well-drilled pattern. The fact that the Americans wanted access to a room should have raised doubts about whether it was merely a question of frisking the two men in the usual way.

The closer implications of the American demand to be allowed to make security checks do not therefore appear to have been clear to the Security Police before the inspections were being carried out at Bromma airport – if even then.

I will now turn to a discussion of the question of whether the behaviour of the Security Police in connection with the conduct of the American security personnel on Swedish territory is compatible with Swedish law.

As has been made clear by the account of the legal regulations, the legal situation in this area is relatively clear. Insofar as Swedish law does not otherwise provide, the Swedish legal system is based on the premise that police activities in Sweden are dealt with by Swedish police officers. At the moment, in other words, the Swedish legal system does not permit foreign officials to undertake police operations in Sweden unless they are assisting the Swedish police force and the participation of such officials in police operations in Sweden must always take place in the presence of a Swedish police officer.

One cogent reason for adhering to this principle is that criminal liability for misuse of office applies only to the exercise of Swedish authority (Criminal Code 20.1). In the cases where provision has been made for a foreign police officer to exercise certain public authority in Sweden – as a result of agreement with other states – this liability has been extended to include officers in this position. Section 12 of the Act on International Police Co-operation (Schengen co-operation) stipulates that liability for misuse of office as laid down in 20.1 of the Criminal Code applies to foreign officials exercising their authority in Sweden on the same terms as if they were exercising Swedish authority. The foreign officials are therefore placed on the same footing in this respect as Swedish police officers. In my opinion it would be unacceptable to have a system which enabled foreign officials to exercise public authority in Sweden without being subject to the liability laid down in the Criminal Code for misuse of office. In addition, it may be worth pointing out that problems may arise in civil suits for indemnity for injuries or damage caused by foreign officials in Sweden (cf. Section 13 of the Act on International Police Co-operation).

In his statement A.A. has raised the issue of whether, in view of the international developments that have taken place in recent years both in and outside the EU, any change has taken place in attitudes to the extent to which foreign officials from other security or intelligence services can participate in operations in Sweden. As has already been shown, the answer must be in the negative. The previous opinions of the Parliamentary Ombudsman cited here still apply and also seem to have gained general support. Nor can I, for my part, see any reason for excluding the Security Police from the current system. On the contrary, there may be grounds for particular restrictiveness in allowing foreign security and intelligence services to operate on Swedish territory. In addition, it is my opinion that the growth in the extent and intensity of international police co-operation augments the need for firm and clear regulations.

Another question that has been raised in this case is whether the provisions of Chapter 5 of the Aviation Act can be invoked in support of the actions of the American officials on Swedish territory. Such support could be derived from the observations of the Enforcement Inquiry that in view of the captain's responsibility for security on board an aircraft and the regulations that entitle

him in certain cases to use force, the possibility cannot be excluded that at his request or in an emergency foreign officials have the right to use some coercion.

However, the Aviation Act only grants the captain, and, in principle, if he so decides, members of the crew and passengers, power to resort to the use of force to maintain order and safety on board the aircraft. Recourse to force may only take place when other means are ineffectual and it may be invoked for no longer than is absolutely necessary. On the other hand, the captain does not have the right to order the use of force towards someone who is not on board his plane. Here his power is restricted to the right to refuse to allow passengers to board when the circumstances so require. If a captain, by virtue of this entitlement, demands at a Swedish airport that a passenger undergo some coercive measure before being allowed on board, it is obvious that this measure may not be implemented by anyone other than a Swedish police officer (cf. Section 17 in FAP 638-1).

Here too, therefore, I agree with the opinion that generally prevails that, to the extent that Swedish legislation does not provide otherwise, according to the current law foreign officials are not allowed to undertake police operations in Sweden except when assisting Swedish police officers and that the participation of such officials in Swedish police operations must always take place in the presence of a Swedish officer. In my opinion there are particularly cogent reasons for upholding this principle when the police operation concerned may involve subjecting individuals to force or coercive measures.

The inquiry in this case shows that the American security officials did not merely assist the Security Police in their enforcement but that in reality they took over and were in control from the moment of their arrival at Bromma airport. Admittedly Swedish Security Police officers were present, but they remained passively in the background while the American officials were allowed to conduct the security checks on their own. This kind of complete transfer of the exercise of public authority to foreign officials on Swedish territory is not compatible with Swedish law.

Nor can the Security Police be considered to have been in control of the enforcement on board the aircraft. The enforcement of an expulsion is not complete until the deportee has been received in the destination country. The Swedish police therefore have full responsibility for the enforcement until that time. In this case it has even been shown that initially there was no room for Security Police officers on board the aircraft but that after objections had been raised by Swedish representatives two Swedish officials were allowed to accompany the flight. Of the two selected to do so, one had been assigned no explicit command and the other was a civilian interpreter who could not exercise police authority.

To sum up, it can be concluded that at Bromma airport the Security Police had already lost control of the enforcement. In reality, the Security Police officers at the airport relinquished the enforcement to American officials and gave them free hands to exercise public authority. There is no basis in law for conduct of this kind.

3.2 The use of force and coercive measures etc.

3.2.1 The legal framework

The European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention) has had the force of domestic law in Sweden since 1994. Article 3 lays down that no one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment. A definition of the concept of torture may be found in the United Nations Convention against Torture or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, which is known as the Torture Convention (see also Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (Human rights in European Praxis)*, 2002, p. 71 f.).

In addition Chapter 2 of the Instrument of Government contains provisions about the fundamental freedoms and rights of citizens. All citizens shall be protected in their relations with the public administration against any physical violation and physical search (Section 6). The expression physical violation refers principally to the use of force against the human body but also includes medical examination, minor operations such as vaccination or taking blood samples and also similar actions of the kind often referred to as physical examination (Govt. Bill 1975/76:209 p. 147). Physical examination is defined in its turn as an inspection of the surface and interior of the human body and examination of samples taken from the human body (Procedural Code 28.12, second paragraph). Body-search refers to the examination of garments and other items worn and also of bags, packages and other objects that someone is carrying (Procedural Code 28.12, third paragraph).

Foreigners in Sweden are, unless some other provision is made by legal statute, on the same footing as Swedish citizens in these respects (IG 22.2, second paragraph).

The use by the police of force and coercive measures implies a restriction of the protection against coercive physical violation and physical search cited above. This protection may only be restricted by law (IG 2:12, first paragraph).

The Aliens Act lacks provisions on the use of force and coercive measures in the enforcement of an expulsion order. Instead, when police assistance is required in the course of enforcement the provisions that regulate the actions of the police in general apply.

It should first be pointed out that in all forms of police operation, the principle of necessity and proportionality referred to in the first paragraph of Section 8 of the Police Act (1984:387) must be taken into account. According to this statute, a police officer may, in the execution of his official duties, only act in ways that can be justified in terms of the objective of his actions and other circumstances. If coercion has to be used, this may only be in the form and to the extent needed to attain the intended result.

The legal basis for the powers of the police to use force can be found in Section 10 of the Police Act. This lays down that a police officer, insofar as other methods are ineffectual and it can be justified in view of the circumstances, may use force to discharge his duties, for instance, if he is offered violence or the threat of violence (point 1), if someone who is to be detained,

apprehended or in some other way lawfully deprived of liberty attempts to escape or the officer encounters some other form of resistance when enforcing such a deprivation of liberty (point 2), to prevent a criminal act or danger to life, health or valuable property or extensive damage to the environment (point 3), or if the action is needful in other respects for the sake of public order and security and that it is obvious that it cannot be carried out without violence (point 7).

The powers of the police to restrain individuals are regulated in Section 10a of the Police Act, together with the first paragraph of Section 15 of the Act on the Treatment of those Detained and Arrested, etc. (1976:371). These provisions permit a detainee to be restrained during transport and on other occasions outside the place of detention whenever this is required for the sake of safety or in order to prevent violent behaviour by the detainee, if other remedies are seen to be ineffectual and when required to safeguard the life and health of the detainee or other individuals. According to Section 10a of the Police Act, a police officer has the same rights to use restraints when he apprehends or restricts the liberty of an individual in some other way. Restraint is normally used to refer to a device that binds the hands or feet together (Berggren and Munck, *Polislagen (The Police Act)*, 4. ed., p. 80). The manual issued by the Prison and Probation Administration states that the following types of restraints may be used: handcuffs, ankle fetters, waist chains, plastic restraints, stretchers and straitjackets.

Apart from the areas laid down in these statutes, there are no others, except for the special situations referred to in Chapter 24 of the Criminal Code on the general grounds for exemption from criminal responsibility, in which the police may resort to the use of force.

The provisions in the Police Act entitling police officers to use force do not apply to foreign police officers. It is quite another matter that a foreign police officer, like any other individual, is exempt from criminal responsibility if he comes to the assistance of a Swedish police officer (see 24.5 of the Criminal Code, cf. as well SOU 1987:14 p. 185).

The Police Act also contains a provision on body-searches. A police officer who makes a legal arrest or otherwise apprehends someone or removes them may, in connection with this measure, also conduct a body-search to the extent that this is required for the sake of safety, for instance, so that weapons and other dangerous objects can be impounded (Section 19). The kind of search required for the sake of order or safety when someone has been detained by the police is normally referred to in everyday terms as ‘frisking’ (see Berggren and Munck, p. 120 f.). There are, however, no provisions in the Police Act that provide a legal basis for physical examinations.

Chapter 6 of the Aliens Act includes regulations on detention. If an alien is detained and placed in a Criminal Correction facility, detention centre or police cell, the rules laid down in Sections 2 and 2a-2c in the Act on the Treatment of those Detained and Arrested, etc. apply to physical searches and physical examinations. (Aliens Act 6.2, second paragraph.)

There are no provisions that deal with the rights of police officers to wear masks in the course of their operations. Conduct of this kind, with the possi-

ble exceptions that may arise in the course of operations by the National Counter-terrorist Unit, is alien to the spirit of regular police activities. It has however been considered that in view of the duties of the Security Police, its officers are often required to use methods that are rarely adopted by the regular police. One example that may be cited is that Security Police officers sometimes have to assume another identity in order to safeguard both themselves and their families from being exposed to threat and other forms of reprisal (see for instance JO 1993/94 p. 88 and SOU 1990:51 p. 153).

There are also what are known as the protective regulations for civil aviation (see, for instance, the Act on the Protection of Civil Aviation (2004:1100) which came into force on January 1, 2005. This Act enables body-searches to be made in the course of a security check at an airport. Similar regulations were previously contained in the Act on Special Controls at Airports (1970:926).)

In the regulations and general guidelines on the enforcement of deportation and expulsion orders by air (FAP 638-1) recently issued by the National Police Board, it is stipulated that if during the enforcement procedure an alien is treated by foreign officials in a way that is obviously incompatible with what is regarded as acceptable in terms of Swedish law, the Swedish police officer responsible for the enforcement must intervene without delay. The police authorities shall in such cases promptly consider whether the enforcement is to be cancelled (Section 3, cf. also Section 16). One of the general guidelines under Section 3 states that if the treatment of the alien referred to in the regulation is of extremely brief duration and no repetition may be anticipated, the enforcement should not be cancelled.

3.2.2 Adjudication

To begin with, I should like to point out that for me it is self-evident that in a democratic state, subject to the rule of law, police officers must treat all those who become the object of police actions in a humane and dignified manner. This means that nobody may be subjected to degrading or humiliating treatment in the course of a police operation. Among its other provisions, the European Convention also lays down, as has been pointed out, as an unconditional rule that nobody may be subjected to inhuman or degrading treatment (Article 3). The following adjudication is therefore based on this fundamental acknowledgement of and respect for the freedoms and rights of every individual.

As can be seen from the presentation of the legal regulations, there are grounds in law for the use by the police of force and to some extent coercive measures in the enforcement of a deportation or expulsion order. Actions of this kind, such as the use of restraints, may not, however, become a matter of routine and in every individual case an appraisal must be made of whether the situation requires recourse to such means. There are, therefore, grounds for studying more closely whether the measures adopted in the case of A. and E.Z. were compatible with Swedish legislation and, if so, whether they were necessary.

In this case, it has been revealed that Swedish police officers made body-searches of A. and E.Z. when they were apprehended. They were then subjected to a security check at Bromma airport conducted by American officials. As has already been made clear, these checks comprised at least the following elements. A. and E.Z. were subjected to body-searches, their clothes were cut to pieces and placed in bags, their hair was thoroughly examined, as were their oral cavities and ears. In addition they were handcuffed and their ankles fettered, dressed in overalls and photographed. Finally loose hoods without holes for their eyes were placed over their heads. A. and E.Z. were then taken out of the police station in bare feet and conveyed to the aircraft where they were laid on mattresses to which they were strapped. The hoods, handcuffs and fetters were not removed during the flight to Egypt.

Where the body-searches are concerned, it can be observed that for the sake of safety, for instance, it is of course a matter of police routine to conduct a body-search of individuals when they are apprehended. I therefore have no objection to the body searches made by the Security Police officers of A. and E.Z. and can also, in view of the regulations and safety requirements that apply to air transport, accept that a second body-search was made immediately before boarding the aircraft.

I can also understand that for the sake of safety on board an aircraft, there may be grounds for handcuffing someone during a repatriation. I therefore have no objections to the decision to handcuff A. and E.Z. during the flight to Egypt. However, there seems to have been no obvious need for ankle fetters as well. At no stage during the enforcement had A. and E.Z. attempted to resist, either actively or passively, or shown any tendency to want to escape. In addition they were surrounded all the time by a large number of American, Swedish and Egyptian officials. The only incident that took place consisted of the remark E.Z. made at the airport.

The inspection of A. and E.Z.'s hair and the scrutiny of their oral cavities and ears must be considered to constitute a physical examination. There is no legal support for the use of this kind of coercive measure in this particular case.

A. and E.Z. were also made to wear hoods. Actions of this kind are alien to the conduct of the Swedish police although, in one or two cases, similar measures have unfortunately been adopted in Sweden recently. The response of the Security Police asserts, as does the memorandum drawn up by the Ministry of Justice in April 2002, that it is most appropriate to consider the use of hoods on the basis of Section 10 of the Police Act. In my opinion, there is a great deal to suggest that a measure of this kind cannot be evaluated by reference to this provision but that, instead, there are no regulations that apply. Even if the measure were to be appraised on the basis of Section 10 of the Police Act, in this case it was manifestly not a necessary element in the performance of official duties (cf. Berggren and Munck, p. 71). Moreover, in my judgement, it is patently obvious that the requirements for the use of force laid down in point 7, which the Security Police refer to in particular, were not fulfilled. In other words, there were no legal grounds for this measure. In this context it may also be pointed out that the UN's general principles for the

protection of individuals deprived of their liberty emphasise, inter alia, that detainees may not be deprived of the ability to use their senses, vision or hearing, nor their sense of orientation in time and space.

I have no reason to comment on the fact that the American officials were wearing masks other than to point out that, as can be seen from the account of the legal regulations, in principle such conduct cannot be accepted in Sweden.

It has also been claimed that in the changing room tranquillizers were administered to A. and E.Z. rectally and that they were even made to wear diapers before being dressed in overalls. The Security Police officers who have been heard, including the two who were present in the changing room, have however stated that they did not at that time observe and were not subsequently informed that this was the case. Their accounts leave, however, some scope for the possibility that these actions may have taken place without their notice. Some support for the belief that drugs were administered coercively can be found in the information given by E.Z. to K.J. and the entry made by officer Y in the enforcement log, 'A. and E.Z. were probably given a tranquilliser by the doctor before take-off'. Officer Y has asserted that the entry was mere speculation on his behalf but has not, in my opinion, been able to provide any reasonable explanation as to what, in this case, his speculation was based on. I am therefore obliged to conclude that the inquiry cannot show with certainty whether a coercive measure such as the forcible administration of drugs did take place or not. The same applies to whether the two men were made to wear diapers.

The lack of certainty that therefore prevails on this point is, as far as I can see, one outcome of the shortcomings in the way in which the Security Police organized the operation. As no Swedish police officers even diligently supervised the measures adopted by the foreign officials, it has been impossible subsequently to establish or repudiate the allegations of forcible medication.

Even though the inquiry has not, therefore, been able shed light on the circumstances in this respect, I would like to point out that coercive medication is one of the kinds of coercive physical measures referred to in 2.6 of the Instrument of Government and which therefore requires the support of law to be permitted. There is no such support in the Police Act. In the *travaux préparatoires* to the legislation, it is specifically pointed out that in a society like Sweden, it can never be permissible for the police to use psychopharmaceuticals or other drugs in the course of an official enforcement. No support for methods of this kind may be derived from the Police Act but they should be considered unlawful. In addition, it is stated that this does not exclude the possibility that a court of law, by virtue of the general rule about emergencies in the Criminal Code, may consider it justifiable, in exceptional cases, for a police officer to have administered medicine to someone against their will in a situation of extreme emergency. (Govt. Bill 1983/84:111 p. 92 f.)

Coercive medication in the current case would therefore have been unlawful.

I also have reason to consider whether the treatment of A. and E.Z. during the enforcement was compatible with the prohibition against torture and inhuman and degrading treatment enshrined in the European Convention and

elsewhere. On this issue I would first like to point out that in both from the Torture Convention and from application by the European Court of Human Rights of the distinction made in Article 3 of the European Convention between torture and other forms of unlawful treatment, it is clear that torture is a concept reserved for cases involving the intentional infliction of severe pain or grave suffering intended, for instance, to obtain information or to punish or intimidate (see for example the judgment of the European Court of Human Rights of June 27, 2000, in the case of Salman v. Turkey). I, for my part, do not consider that the treatment to which A. and E.Z. were subjected in Sweden and during the flight to Egypt can be regarded as torture.

For some action to be considered to be in breach of Article 3 in the European Convention in some other respect, the European Court of Human Rights has taken the view that the treatment, when all the circumstances have been taken into account, such as how long it lasted, its effect on the physical or mental health of the victim, as well as the victim's age and health, must attain a certain level of severity (see for instance the judgment issued on January 18, 1978, in the case of Ireland v. the United Kingdom). In particular, when the issue concerns whether or not some form of treatment is to be considered degrading, the court has taken into account whether the object has been to humiliate the individual concerned and also its effect on the individual's personality. When such treatment has occurred in connection with the deprivation of liberty, it must involve a violation that exceeds the humiliation inherent in arrest or detention (see for instance the judgment of March 12, 2003, in the case of Öcalan v. Turkey). It should be noted in particular that in the case mentioned the court considered that the circumstance that Öcalan for security reasons was blindfolded and handcuffed during a flight from Kenya to Turkey did not constitute a violation of Article 3 of the European Convention.

Nevertheless, I consider that the treatment to which A. and E.Z. were subjected, from the moment when their clothes were cut up and removed and they were hooded at Bromma airport until they arrived in Cairo, still wearing hoods, fettered and strapped to mattresses, must in its entirety be characterized as degrading. The possibility cannot be excluded that this treatment, even if it may have been prompted mainly for reasons of security, could also have been intended to humiliate. In my opinion therefore, questions could be raised as to whether the enforcement was implemented in a manner that constituted a breach of Article 3 of the European Convention. Irrespective of whether or not this was the case, it is nevertheless clear that in the end the enforcement was carried out in an inhuman and therefore unacceptable manner.

I have previously observed that there was no basis in law for allowing the American officials to exercise public authority on Swedish territory. The Security Police should have reacted, therefore, as I have already pointed out, when a demand was made on December 18, 2001, to be allowed to conduct a security check. As has been made clear, the representatives of the Security Police remained passive on this issue. The officers present at Bromma airport were therefore surprised by the extent of the examinations. For this reason - and in view of the rapidity with which the examinations were made - I can understand that the Security Police officers made no analysis of the legality of

the measures adopted. They should, however, even without such an analysis, have realized that there were grounds for intervening to prevent the inhuman treatment that A. and E.Z. were being subjected to.

Certain other circumstances may be assumed to have played a role when the Security Police allowed these events to occur. To begin with, no officer had been assigned operational command at Bromma airport. As a result none of the Swedish officers present - all of whom were of relatively junior rank - considered that they were ultimately responsible for the enforcement. K.B. has also referred to this shortcoming. It cannot be excluded that an operational commander with a relatively senior rank could have influenced the course of events. Instead, the Swedish Security Police officers were remarkably submissive to the American officials. The unclear organization of the Swedish team may also have contributed to give the Americans the impression that there was no need to give the Security Police more detailed information about what was about to happen. Secondly, it cannot be excluded, either, that the Security Police officers present may have been burdened by their knowledge that the Government had decided on enforcement without delay and that the Ministry for Foreign Affairs, for instance, considered it important for enforcement to take place on the day the decision had been made.

It is mainly against this background that I have decided, albeit with some hesitation, to take no further action than to express my criticism in this adjudication.

3.3 Concluding comments

In the public debate, information has been offered to suggest that what occurred was the first American transport of prisoners in the hunt for presumed terrorists after September 11, 2001, and that the American officials were part of a special commando that undertook what have been called ‘extraordinary renditions’. This term is used to refer to a process in which individuals suspected of being terrorists are secretly and with no basis in law taken to certain states that cooperate with the USA so that they can be interrogated there in a brutal manner. For instance, in *Chain of Command - the Road from 9/11 to AbuGhraib*, London 2004, Seymour M. Hersh alleges of the events at Bromma airport that ‘American operatives participated in what amounted to the kidnapping of two Egyptians’ (p. 53).

My impression is that the enforcement involving A. and E.Z. cannot be regarded as a rendition of this kind. It is important to remember that the Security Police were conducting certain investigations and surveillance, that the Migration Board studied the applications for asylum submitted by the two men and that, above all, the Government rejected, by virtue of the Aliens Act, A. and E.Z.’s applications for residence and labour permits and decided that the two men were to be expelled to their native country. This was not therefore a case in which ‘American agents’ alone removed the two men.

In international police co-operation it is important to consider the legal aspects and restrictions that apply. It is obvious that the Security Police did not pay sufficient consideration to the difficulties that could be linked to accep-

tance of the American offer. In this adjudication I have accounted for considerable shortcomings in the way in which the Security Police dealt with the enforcement. In my opinion, the most striking deficiency is the passivity shown by the Security Police throughout. This failing, combined with the lack of any designated operational commander at Bromma airport, resulted, in my view, in the Security Police losing control of the way in which events developed.

I have also pointed out that A. and E.Z. were subjected to inhuman treatment. I would like to emphasize that treatment of this kind is alien to Swedish police procedures and cannot be tolerated.

Foreign officials who assist Swedish police officers in Sweden are not, in principle, entitled to use force and may not resort to other forms of coercion. If, nevertheless, foreign officials take such measures or, as in this case, go so far as to act in a way that is not acceptable according to Swedish legal standards, Swedish police officers must intervene to put a stop to this without delay. I consider that in this case the Security Police officers should have aborted the enforcement. Had they done so, it could then have taken place with the aircraft that was ready to depart on the morning of the following day.

Finally, I find reason to comment on the contents of the statements submitted by officers X and Y to the Parliamentary Ombudsman. In important respects they fail to express self-critical reflection. In their opinion, for instance, the Security Police had control of the enforcement. In addition, Security Police officer Y states that the enforcement of A. and E.Z. 'did not go so far that the two concerned were subject to any more discomfort that can be considered necessary given the order that was being enforced'. I am disturbed by the lack of self-criticism in this attitude, particularly in an operational area that is characterized by secrecy and closed to public control. At the same time, I note with satisfaction K.B.'s assertion that it would be alien for him to use a foreign aircraft with foreign security personnel in the way this occurred in this case.

I take it for granted that the Security Police will adopt cogent measures to avoid any repetition of what occurred. As can be seen from its official response, work has already started on reorganizing its operations, enhancing its internal controls and training. In addition, the National Police Board recently issued regulations and general guidelines in this area.

With the extremely grave criticism of the Security Police that I have found reason to express, I conclude this case.

2.2 Criticism of a local authority that took measures against and criticized an official who had availed himself of his constitutional right to freedom of expression

(Reg. no. 1284-2004)

Background

Pär Åslund had for some time been acting head of the Office for Environmental and Health Care in the local authority of Hofors. On January 27, 2004, the local authority's Environmental and Planning Board decided among other things that Leif Holmqvist was to be appointed head of the Office for Environmental and Health Care from February 1, 2004, and that Pär Åslund was to return to his previous post as Senior Environmental and Health Care Inspector. As this decision had been announced before codetermination discussions had been completed, it was revoked in a decision made on February 10, 2004. Subsequently the Board reached a second decision identical to the one revoked.

Complaint

In a complaint against the local authority of Hofors submitted to the Parliamentary Ombudsmen on March 24, 2004, Pär Åslund alleged that because of information published in the mass media the local authority had, among other things, twice reprimanded him in writing and also claimed in a written document that he was disloyal to his employer. The attachments to the complaint included copies of one of the written reprimands and the written document referred to, both dated March 1, 2004.

The written reprimand, which was signed by the Chairman of the Environmental and Planning Board, Kjell Demasure, and by Leif Holmqvist contained the following.

REPRIMAND

(A written reprimand is not to be considered to constitute notice under the terms of your contract (AB, Section 13, point 1) but as an admonition which, if it does not have the intended effect, may be followed by written notice as laid down in the contract.)

You have summoned and chaired a meeting (February 11, 2004) about suspected legionnaire's disease in the local authority, without contacting the Medical Officer for Infectious Diseases. The Medical Officer considers that your identification of a specific individual in a television interview is tantamount to contravention of the Secrecy Act. This written reprimand is therefore being issued.

Your trade union, SAC, will be told that this reprimand has been issued.

The document on disloyalty, which was signed by Kjell Demasure and Eira Källgren, the local authority's Chief Executive, began with an account of the regulations governing the freedom of expression of an employee and the loyalty required of an employee towards the employer. The remainder of the document basically comprised the following.

Disloyalty may thus involve an action by an employee that has a negative impact on the employer.

We therefore react strongly to Pär's actions up to now in the following respects:

– He has stated (in the press) that the local authority issues 'bogus invoices'.
– He has claimed that other senior officials dare not say anything for fear of losing their jobs.
– He has tape recorded meetings. (Without notifying the chair.)
– In newspaper articles Pär has expressed himself in a manner that could be considered detrimental to his employer.
– He has used words that could be considered threatening.
– He has called the Chief Executive 'an old social inspector'.
– He has asked to be a member of recruitment groups even though the chairman has asked him to give priority to other matters.
– He has written to other bodies alleging wrongdoings in the local authority (In what capacity?).
– He has been rude to the Chief Executive.

In view of all this, we feel that Pär is disloyal to his employer, the chairman and the board.

The inquiry

The executive board of Hofors local authority was requested to conduct an investigation as laid down in Sections 1.1 and 12 of Chapter 2 of the Instrument of Government, Section 1.3 of Chapter 1 of the Freedom of the Press Act and Section 2 of Chapter 1 of the Freedom of Expression Act and submit a response to Per Åslund's allegations that he had been criticized for the statements he had made.

On May 24, 2004, the executive board decided to submit a report on the case drawn up by its Head of Personnel, U.B., as its rejoinder. This document contained the following statements (no reference is made to the attachments here).

1. The case

Has the local authority imposed any restrictions on Pär Åslund's right to freedom of expression?

2. Measures adopted by the employer and the investigation into them

2.1 Reprimands

A reprimand is not a disciplinary measure but one of the alternatives open to an employer to express a desire or opinion on the way in which a member of the staff discharges his or her duties. Reprimands are issued in order to ensure that members of the staff understand that they have acted in a way that borders on or constitutes transgression of the norms and guidelines laid down in their terms of employment. A reprimand may be followed by written notice if it has no effect.

In this case the reprimand contained two sections.

'You have summoned and chaired a meeting (February 11, 2004) about suspected legionnaire's disease in the local authority, without contacting the Medical Officer for Infectious Diseases.'

Hofors local authority considers that Pär Åslund should have contacted the Medical Officer for Infectious Diseases when what the local authority considers to be a fatal infection is found in one of its facilities. This is something that the local authority has reacted to.

The Medical Officer for Infectious Diseases said when I (U.B.) interviewed him that he was surprised that the first information he received about the outbreak of legionnaire's disease came to him through the media. He should have been contacted as soon as the infection was suspected. He also says that Hofors local authority has for some years failed to attend the meetings at which he has provided information on issues such as these.

Pär Åslund says that when the meeting was called he was acting head of the Office for Environmental and Health Care but that when the meeting took place a new head had been appointed, who signed the infectious diseases control order and who should have informed the Medical Officer.

'The Medical Officer considers that your identification of a specific individual in a television interview is tantamount to contravention of the Secrecy Act.'

During my meeting with the Medical Officer for Infectious Diseases, G.H., he made the following remark about the television interview: 'I learnt more about the patient than can be expected according to the current regulations on secrecy.'

G.H. asserts that he did not claim that Pär Åslund had divulged this kind of information but that it possibly came from one of the documents released by the local authority in which information subject to secrecy had not been deleted to the extent required. It has not been possible to determine which documents were released in addition to those accounted for in Annex 1.

On the other hand it is more than likely that Pär Åslund took the television news team into the old people's home where pictures were taken of one of the residents and of the door of the accommodation where samples had been collected on which the number was clearly visible. The journalist also described the infected patient in terms that made it possible to identify him, when he had fallen ill and that he was now recovering.

Pär Åslund himself considers that it was impossible to conceal the source of the legionella infection as the local authority had put up signs about the risk of infection and forbidden residents to take showers in the building (Annex 1).

The local authority has not accused Pär Åslund of any infringement of the secrecy regulations but has rather conveyed the opinion of the Medical Officer for Infectious Diseases that his actions were tantamount to violation of the Secrecy Act, which was pointed out in the reprimand.

The employer considers that the reprimand was directed at the way in which Pär Åslund discharged his duties and not his constitutional right to freedom of expression.

2.2 The more general document

The other document referred to is not linked to the reprimand that was issued. It was intended to present a reaction to a number of Pär Åslund's actions and statements.

The points in this document related to freedom of expression are:

– He has stated (in the press) that the local authority issues 'bogus invoices' (Annex 4. p. 3)

The employer considers that in one article Pär Åslund made it appear as if the local authority issues 'bogus invoices' even though these were not the exact words used. He did however use this expression when talking to the Chief Executive, who came to the conclusion that he had said the same thing to the media. He is also quoted in the article where he claims that the local authority

is breaking the law. On a later occasion his direct response to a question was 'the local authority is not breaking the law, or at least it has not been taken to court'.

– In newspaper articles Pär has expressed himself in a manner that could be considered detrimental to his employer (Annexes 2, 3, 5 and 6).

He claims that the Office for Environmental and Health Care is facing a burnout situation (Annex 2, p. 1, Annex 5, p. 5).

His response to a question about burnout among the staff of the Office for Environmental and Health Care was as follows:

'At times the work load is very high. Inadequate organisation and lack of planning contributed to the stress. It is difficult to say anything about the risk of burnout.' (Annex 8).

The work load is in itself great and it is difficult to do all that is demanded. The degree of overtime at the office is not at all remarkably large (Annex 7). Nor does the amount of sick leave give cause to consider that there is a burnout situation (Annex 10). The local authority does not consider that the situation has been as catastrophic as suggested by Pär Åslund in the article. Here the employer's opinion is endorsed by other members of the staff.

The inadequate organization according to the responses of the staff can mainly be ascribed to Pär Åslund as acting head.

He claims that the reorganization that is taking place is mainly intended to silence Pär Åslund (Annex 3, p. 2; Annex 5, p. 4).

The reorganization is mainly being undertaken to allow more time to be devoted to inspections and similar activities. This is part of the plan to improve the quality of the operations of the Office for Environmental and Health Care. This is not made clear in Pär's statement.

Reorganizing the work of the office would not silence Pär Åslund as his work would still provide him with insight into the workings of the office and he is still free to express his opinions, even though the employer makes certain demands of its officials.

Nor has it ever been the local authority's intention to make Pär Åslund head of the office on a permanent basis.

He claims that Hofors local authority is failing to comply with the Work Environment Act in not undertaking an impact analysis of the reorganization (Annex 3, p. 2; Annex 6, p. 6).

The reorganization is in itself a measure based on Pär Åslund's own statements about the work environment. One can also observe that he himself has made no officially correct impact analysis of the work environment during the period in which he was responsible for the management of the office. It goes without saying that the work environment endeavours of the local authority can be improved and development work is constantly under way in this area. This was not made clear by Pär Åslund's statements.

2.3 Summary:

The employer does not consider that this reaction was directed at Pär Åslund's constitutional freedom of expression. On the contrary this is indicated at the beginning of the document.

The employer considers that these statements were made in his capacity as an employee and public official. While carrying out his duties he has opposed operations and operational decisions and acted in ways that have made it difficult to cooperate with him.

3. Comments on Pär Åslund's document 'Silence is golden' (Annex 9)

I asked Pär for his comments on the different events referred to in the papers from the Parliamentary Ombudsmen. Pär Åslund chose to comment in writing and wanted the whole of his response to be submitted as an attachment.

This attachment offers a description of a sequence of events that is on the whole correct but the conclusions that Pär draws from them differ from those of the employer.

The work load at the office is high, but has not in recent time given rise to any burnout. The case referred to took place some time in 1999.

Pär criticizes the solution offered by the reorganisation but has no other proposal. The employer is making the changes in order to enable expert resources, as represented by Pär Åslund, to be made available for inspection procedures by transferring administrative responsibilities to the new manager.

The SEK 100,000 paid as damages has nothing to do with the substance of this case. It was paid as the result of a formal mistake by the employer with regard to codetermination procedures as laid down in the Employment (Codetermination in the Workplace) Act.

4. Conclusion

Where the reprimand issued to Pär Åslund is concerned, it is impossible to determine what confidential information was divulged to the public or how. However, if Pär Åslund had requested the attendance of the Medical Officer for Infectious Diseases at the meeting he summoned or had informed him of the meeting, the local authority would have been given the advice needed concerning secrecy.

When the meeting was called, Pär Åslund was acting head. Even though a new head had been appointed shortly before the meeting, Pär Åslund should have offered his advice in his expert capacity. Nor has Pär Åslund attended the meetings to which he has been invited by the Medical Officer for Infectious Diseases at which he could have acquired information about cases like these.

The statement about 'bogus invoices' cannot be attributed to Pär Åslund, but the statement made by him later in the article about the local authority breaking the law, a statement later retracted by Pär Åslund, may make the impression that 'bogus invoices' have occurred.

Where other statements in the media are concerned, it can be determined from the quotations in the articles that Pär Åslund has not provided complete information and that he has expressed himself in a way that can impair the confidence of the general public in the local authority as a public authority and employer. In one case at least, with regard to the burnout situation, it can be shown that the statement was totally erroneous.

It is important for the local authority's officials to provide the general public with correct and comprehensive information even if this information is then circulated by the mass media.

The lack of guidelines on information issues and lack of expertise in dealing with secrecy in cases involving infectious diseases may also have played a contributory role in this sequence of events.

In connection with its decision to adopt this report as its response, the Executive Board also decided to ask the Chief Executive to draw up guidelines for its officials on how to deal with contacts with the media.

Pär Åslund submitted his comments on this response.

The adjudication issued by the Parliamentary Ombudsman, *Mr Berggren*, on March 21, 2005, contained the following observations.

The Parliamentary Ombudsmen do not as a rule look into complaints that concern the relationships between employers and employees. This is because there are special channels for the resolution of such disputes. These are to be dealt with through negotiations with the trade unions or, as a last resort, a judicial hearing as laid down in The Labour Disputes (Judicial Procedures) Act (1974:371). Moreover, in certain areas, the local authorities enjoy extensive autonomy. According to the regulations governing the work of the Parliamentary Ombudsmen, they are to exercise restraint in expressing opinions on issues relating to these areas. The Parliamentary Ombudsmen have no powers at all to scrutinize the actions of elected members of local councils. In view of what is said here, I have restricted my appraisal to the allegations by Pär Åslund that he has been criticized for statements he has made.

Article 1 of Chapter 2 of the Instrument of Government lays down that all citizens shall be guaranteed freedom of expression in their relations with the public administration, i.e. freedom to communicate information or express ideas, opinions and emotions orally, in writing, in pictorial representations or in any other way. Freedom of expression may only be restricted to the extent and in the manner laid down in Articles 12 and 13. Significant restrictions of freedom of expression stem from the various provisions in the Secrecy Act (1980:100) on confidentiality in public services.

The provisions on the communication of information in the Freedom of the Press Act and the Freedom of Expression Act provide some further degree of special protection for freedom of expression. Article 1 of Chapter 1 of the Freedom of the Press Act stipulates that freedom to communicate information means that each and every individual is entitled, subject to certain exceptions listed in the Act, to make statements and communicate information on any subject whatsoever for the purpose of publication in print to the author or to any person who shall be considered the originator of the material in such a publication, to the responsible publisher or editorial office, if any, of any publication or to an enterprise which professionally purveys news or other information for periodical publication. Corresponding regulations concerning the provision of information for radio and television broadcasts, for instance, can be found in Article 2 of Chapter 1 of the Freedom of Expression Act.

These statutes provide the same guarantees to public officials as to anyone else. Therefore public officials may express their opinions freely, even those concerning the operations of their own agencies, provided that this information is not subject to confidentiality.

The freedom of expression enshrined constitutionally in the Instrument of Government together with the Freedom of the Press Act and the Freedom of Expression Act provides guarantees in relations with 'the public administration'. The public administration comprises, for example, the elected councils of the local authorities and their administrative departments. This guarantee means that no public authority may invoke measures against individuals because they have taken advantage of their constitutional right to express themselves in the mass media or express their opinion in any other way. Nor may a public authority attempt to hinder employees from exercising their rights, either by making general statements or criticizing individuals, or attempt to

influence the way in which employees make use of their freedom of expression. This also applies in cases where the public authority considers that the employee has provided erroneous information. Instead, the public authority is required to challenge and correct this information in some appropriate way.

The employees of public authorities are therefore entitled to express their opinions about the operations of the authority in public without reprisal by the authority. The provisions guaranteeing freedom of expression do not exonerate employees from the obligation to comply loyally with the decisions of their employers and operational directives. As has been made clear, however, this in no way prevents employees from freely expressing their private opinions about such decisions and directives. Moreover there is nothing to stop an authority from deciding what standpoint to adopt officially on various issues or to appoint a specific individual to speak on its behalf. However, this does not of course limit the possibility open to such individuals or any other employees of expressing their private opinions.

Against the background of the regulations described above, the information that has come to light in this case gives me cause to express the following opinion.

In a written reprimand and a specific document on disloyalty the local authority has criticized Pär Åslund, among other things for statements he has made about certain circumstances in the local authority. Some of these statements were made to the press and on television. In this connection, and in my opinion in obvious breach of the regulations, the local authority has taken the measure of criticizing Pär Åslund for the way in which he has exercised his constitutional freedom of expression. What is remarkable is also that where the events of February 11, 2004, are concerned the local authority has not even claimed that Pär Åslund has committed any offence with regards to secrecy on this occasion.

These actions and the contents of the local authority's response disclose a remarkable lack of awareness of the legal regulations in this field. This is made clear not least by the local authority's repetition of its criticism in the response and the amount of space devoted to attempts to dispute the personal opinions on circumstances in the local authority ascribed to Pär Åslund.

To sum up, I am highly critical of the actions of the local authority towards Pär Åslund. I presume that the executive board will immediately ensure that it and the relevant members of its staff are informed about the regulations.

Other matters that have come to light in this case do not give me any cause to express an opinion or invoke any other measure.

This concludes the case.

2.3 The question of whether a local authority is entitled to make savings by deciding, for instance, that implementation of specific decisions on support as laid down in the Social Services Act are to be suspended for a period

(Reg. no. 3796-2004)

In September 2004 it came to the attention of the Parliamentary Ombudsmen that the Board of Social Welfare in the local authority of Töreboda had decided at a meeting on September 8, 2004, on budget cuts for 2004. Item 125 in the minutes of this meeting, under the heading of Cases, contained the following.

At the meeting of the Board of Social Welfare on May 26, 2004, the question of the budget for the current year was raised. Earlier forecasts had indicated a significant deficit. – – – In the forecast made on April 30, 2004, this amounted to SEK 2,500,000.

At its suggestion, the board requested the executive to draw up plans for savings and an analysis of their impact in relation to the current budgetary limits. (Board of Social Welfare § 88/04).

– – –

The Board of Social Welfare decided at its meeting on June 17, 2004, (item 107) to apply for an additional SEK 4.1 million as supplementary funding from the Council, corresponding to the Board's budget deficit according to the budget forecast made on May 31, 2004.

At its session on August 30, 2004, the Council rejected the application by the Board of Social Welfare for additional funding and stated that the Board itself was responsible for the decisions that would enable it to tailor its operations to the budget allocated by the Council.

At the meeting of the board a memorandum was circulated dated June 4, 2004, drawn up by the local authority's Chief Executive, Margaretha Larsson. This indicated areas in which the board of social welfare could make savings in its expenditure. Where services for the elderly and the disabled were concerned it stated that 'No decisions on personal assistants will be implemented'. It also contained the following remarks about psychiatric units and the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments.

- It will not be possible to implement some of the decisions about the Killingen short-term residential and day-care centre.
- It will not be possible to implement decisions about personal assistants.

On the basis of this memorandum, the Board made the following decision.

1. The Board of Social Welfare has decided to make the following savings in the budget for 2004 with the exceptions listed in the paragraph on consequences, items:

- Help with getting out of bed, postponed or cancelled. Those who can get out of bed themselves can continue to wear pyjamas/nightdresses and dressing gowns.
- Extended mealtimes when feeding assistance required, where those in need of assistance will be given cold food, one member of the staff to assist with feeding.
- No extra staff for hospice or terminal care.

2. Savings are to be monitored and reported to the Board of Social Welfare each month, both in terms of operational impact and finance.

3. This decision applies from September 13, 2004 until the end of the year.

The Parliamentary Ombudsman decided to request a statement from the Board of Social Welfare in Töreboda about whether its decision of September 8, 2004, meant that decisions on support as laid down in the Social Services Act (2001:453) or measures pursuant to the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (1993:387) previously made by the Board or possibly by a Court of Law, would not apply or be implemented during the period from September 13, 2004, until the end of the year. If one outcome was that decisions previously made according to the Social Services Act or the Act on Support and Service etc. would not apply or be implemented during this period, the Board was also requested to account for the legal considerations that had been made concerning the terms on which it could be decided to amend a 'beneficial' decision by the local authority, (cf. for instance the decision of the Supreme Administrative Court RÅ 2000 ref. 16) or withdraw the benefit.

The Board of Social Welfare in Töreboda submitted a response with the following contents.

Initially the Board of Social Welfare would like to point out that it not only endeavoured to obtain the necessary extra funding from the Council of the local authority but also referred the question of financial savings to the Council for a decision.

The reason for the application by the Board of Social Welfare for supplementary funding and its referral of the decision was the impossibility of making savings during the remainder of 2004 that would trim its undertakings to the budget allocated by the Council. In this context it should also be added that in corresponding situations in previous years additional funding has been allocated, from the Council's appropriation for unforeseen expenditure.

The Council's decision to reject the application for supplementary funding, and in particular the explanation provided that the Board of Social Welfare itself had to make the decisions that would enable it to adapt its undertakings to the budget, was seen by the Board as a direct instruction from the Council.

In its decision of September 8, 2004, the Board of Social Welfare intended to adopt a standpoint on the savings indicated as such while at the same time declaring that certain potential consequences had to be avoided. The decision was not, on the other hand, intended to specify in detail how savings were to be made.

The Board of Social Welfare has subsequently become aware that the contents of the decision in question are unclear and can be contested from a legal perspective. The Board of Social Welfare therefore made a new decision on September 29, 2004, revoking the previous decision and making it clear that measures that have been granted to individuals will be implemented according to the current legislation.

The Board has also, in accordance with its responsibilities for its undertakings, as laid down in Section 6.7 of the Local Government Act, taken the initiative of requesting the Social Welfare Office to investigate whether individuals have suffered any infringement of their legal rights as a result of the Board's decision and measures adopted by the social Welfare Office during the period 13–29 September, 2004, i.e. the period in which the revoked decision applied. A preliminary conclusion is that the decision had no direct impact except where personal assistants were concerned. For example condi-

tions in the special residential units were not affected. No individual was denied the right to short-term care or day-care facilities.

With regard to personal assistants the following can be determined. Four individuals have personal assistance provided in accordance with the Social Services Act. Personal assistance is provided for 22 clients by virtue of the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments. All those with personal assistance according to the provisions of the Social Services Act have been granted 100 hours each. Of those granted personal assistance in accordance with the Act concerning Support and Service etc. 18 clients have been allocated a certain number of hours per year, two clients had hours allocated over a ten month period and two clients for six months. One of the individuals allocated a personal assistant in accordance with the Social Services Act was exempted from the decision during this period as he is totally blind and it would have involved serious consequences for him. The same applies to two individuals granted personal assistance pursuant to the Act concerning Support and Service etc. who contacted the social welfare office because they needed help to attend health care facilities.

In general, therefore, all those who have contacted the social welfare office or have needed personal assistance for impelling reasons have been exempted from this decision during the period in question. It is not possible, of course, to totally exclude the eventuality that someone who did not contact the local authority may have been affected. But in view of the fact that the decisions apply for a period of one year or in other cases ten or six months and make a large number of hours freely available, there has hopefully been no major infringement of anybody's legal entitlement. The hours allocated have not been lost as a result of the Board's decision and the measures adopted by the Social Welfare Office. A more detailed account of the results of this investigation can be submitted to the Parliamentary Ombudsmen when it has been completed.

The adjudication issued on January 13, 2005, by the Parliamentary Ombudsman, *Ms André*, contained the following remarks.

Decisions about assistance according to the Social Services Act or measures pursuant to the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments are made by the board or boards responsible for the social services and support for those with disabilities in a local authority. Appeal may be made against a decision to reject an application for assistance or measures to an administrative court. In cases where the courts grant an appeal, their decisions take immediate effect unless the court has ordered otherwise or a higher instance has issued a restraining order.

A financial penalty has to be paid by a local authority that fails to offer assistance as laid down in the Social Services Act or the measures enjoined by the Act concerning Support and Service etc. without undue delay to someone whose entitlement has been determined by the decision of a court. The administrative court sets the penalty when an application has been made by a County Administrative Board (see Sections 6a–6d in Chapter 16 of the Social Services Act and Sections 28a–28d in the Act concerning Support and Service etc.). There are no regulations on financial penalties in the event of delay in implementing a decision on assistance or measures made by a local authority agency. In this respect, I can refer to a preliminary report issued recently by the inquiry into the implementation of certain beneficial local authority decisions, (SOU 2004:118). The lack of regulations about financial penalties

or other sanctions does not of course mean that a local authority is entitled to fail to implement its own decisions on assistance as laid down in the Social Services Act, for instance.

A decision to grant someone assistance as laid down in the Social Services Act or one of the measures provided for in the Act concerning Support and Service etc. constitutes what is known as a 'beneficial' administrative decision. There is no general rule about the circumstances in which an authority can change a decision that has already been made for any reason other than pure oversight. However, one basic condition is that a beneficial decision cannot be changed to the disadvantage of the individual. Exceptions can be made, *either* if the benefit has been granted subject to withdrawal, *or* if cogent safety considerations require immediate withdrawal, *or* if the decision is erroneous because the individual misled the authority.

The issue of whether there are other cases in which a decision to award assistance can be altered to the disadvantage of the individual has been dealt with by the Supreme Administrative Court in an adjudication cited in RÅ 2000 ref. 16. This concerned whether a board of social welfare could review and alter to the disadvantage of the beneficiary a decision to provide assistance in the form of domestic help for no fixed term. One of the observations made by the Supreme Administrative Court in its judgment was the following:

> Entitlement to assistance pursuant to Section 6 of the Social Services Act and the statutes referred to there is a benefit that is to be determined, within certain fixed limits, by the maintenance needed by an individual and her or his way of life in other respects. Consideration of the security of the individual provides strong arguments against review of decisions about this kind of assistance to the disadvantage of the beneficiary in any circumstances other than those that generally apply for the reassessment of beneficial decisions. These primarily concern decisions relating to a specific occasion or a specified period. When a decision involves continuous assistance with no fixed time limit there may arise grounds for reassessment that are so compelling – for instance if there is a substantial change in the need for assistance – that no absolute prohibition of such reassessment should be imposed. However, there can be no question of allowing any changes other than those that could not be taken into account when the original decision was made to justify reassessment.

The Board of Social Welfare made a decision on September 8, 2004, about financial savings. In its response to the Parliamentary Ombudsmen the Board asserts that it intended in this decision to adopt a standpoint on the savings proposed as such and to affirm at the same time that certain potential consequences were to be excepted. According to its written response its intention was 'not on the other hand for the decision to specify in detail how the savings were to be made'. In the decision on savings nothing is said explicitly about any cessation of the implementation of certain decisions. In the light of the points listed in the memorandum on which the decision was based, however, in my opinion the decision can only be interpreted as meaning that the Board was giving the Social Welfare Office the power to terminate in certain cases the implementation of decisions on assistance and other measures.

Judging from what has been presented in this case, its staff also interpreted the decision in this way.

As the Council had not allocated to the Board sufficient funding to cover the costs of its undertakings, it found itself in a difficult situation. The Board must, of course, adapt its undertakings to the financial limits laid down by the Council. This did not mean, however, that the Board was entitled to make decisions about savings that would have unlawful consequences. Here it must be pointed out that a council may not issue directives or allocate funds in such a way that a board is obliged to disregard the requirements laid down by legislation in any area.

As can be seen from the arguments above, in this case there were no legal grounds to enable the Board to prescribe in general that certain decisions on assistance pursuant to the Social Services Act or the Act concerning Support and Service etc were no longer to be implemented. Irrespective of how one considers the priorities made by the Board with respect to its undertakings and the possibilities of making savings in various areas, it has nevertheless made a decision with contents that grossly exceeded its powers.

The Board's decision on savings was revoked after a short time. It can therefore be assumed that the negative consequences of this decision for the individuals concerned were limited and the Board gave the Social Welfare Office the task of investigating whether any individual had been harmed. In view of this, I find no cause to continue my inquiry but will let the matter rest with the grave criticism implied in my remarks above.

When the Social Welfare Office has completed its review of the consequences of the Board's decision to make savings, I would like to receive a copy of its findings.

A copy of this adjudication has been sent to the social unit of the County Administrative Board of the County of Västra Götaland, which is responsible for supervising the social services in the county.

In a written report submitted to the Parliamentary Ombudsmen on May 13, 2005, the Social Welfare Office accounted for its inquiry into whether any individuals had been deprived of their legal entitlements as a result of the Board's decision. This was added to the file on this case.

2.4 After separation the parents were awarded joint custody of their two children. The children lived with their mother, who had a 'protected' identity. The question of whether the Board of Social Welfare in the local authority in which the woman resided was entitled not to inform the father that it had decided to initiate an inquiry into the children's living conditions

(Reg. no. 55-2003)

U.G. and K.G. are the parents of two children, M., born in 1991, and N., born in 1993. During the relevant period in this case U.G. was living in Spain and

K.G. lived together with the children in Sweden. K.G. had been given a 'protected' identity. This meant that U.G. did not know where the children were living.

In a case brought before the District Court in Ystad, K.G. applied for sole custody of the children. The District Court decided, as provided in the second paragraph of Article 20 of Chapter 6 of the Parental Code, to request information from the Board of Social Welfare in the local authority of Tomelilla. The information requested was submitted to the District Court on October 17, 2002. The report contained the following.

Case no. T 1305-02

Ystad District Court has requested the local authority in which K.G. resides to provide information as laid down in the second paragraph of Article 20 of Chapter 6 of the Parental Code concerning K.G. [civic registration number and address].

The Social Welfare Services cannot provide information about U.G. as he is not resident in the local authority.

Transcript from the social register

There are entries concerning K.G. in the social register.

An inquiry pursuant to Section 1 of Article 11 in the Social Services Act was launched on February 15, 2002, at K.G.'s initiative and the purpose of this inquiry was to find out how the children felt after their move to Sweden. On February 15, 2002, the Urban Borough Council of Hyllie in Malmö received a report from the father stating that he was afraid the children were being ill-treated while in the care of their mother.

The inquiry was concluded on June 7, 2002, without any action being taken as nothing had come to light to indicate any shortcomings in the way in which M. or N. were treated by their mother K.G.

On behalf of the social services
[Illegible signature]
In the local authority in which K.G. resides
Authorised social worker/Family therapist

A complaint submitted to the Parliamentary Ombudsmen on November 22, 2002, by U.G. contained criticism of the 'social authorities in the county of Skåne'. He questioned the way in which the complaints about the ill-treatment of the children had been dealt with. However, his complaint to the Parliamentary Ombudsmen did not make it clear which social authority or authorities U.G. was dissatisfied with. His complaint was not therefore specific enough to form the basis of any action on the part of the Parliamentary Ombudsmen (Parliamentary Ombudsmen's decision, December 3, 2002, reg. no. 4161-2002).

On January 7, 2003, U.G. submitted a new complaint to the Parliamentary Ombudsmen. It contained the following statement.

The reason why it is difficult to be more specific in the complaint against the social authorities is that they are trying to remain anonymous. – – –

As is shown by attachment A (the information provided above; Parliamentary Ombudsman's comment) the anonymous social worker confirms that I have made a complaint. Somewhat improbably it is claimed that my ex-wife initiated the launch of the inquiry on the same day!! My complaint was made to the social authorities in Malmö but I never received any response from

anyone. I received an answer indirectly 10 months later from the District Court in Ystad.

In view of the information submitted by U.G. in his complaint, the Urban Borough Council of Hyllie in the local authority of Malmö was requested to supply what documents on the children it had access to. These revealed that the emergency social services in Malmö had received two complaints. The urban borough council had established that K.G. and the children were living in Tomelilla and the papers had therefore been referred to the local authority there.

The file on the inquiry into the children's living conditions was requested from the social welfare office of Tomelilla local authority. The information in the file included the following.

On January 16, 2002, K.G. rang the social services. She explained that she might be in need of assistance from the family law section as she had applied for a divorce. During the meeting she had with an official from the social services some time later, K.G. stated that she wanted the Social Welfare Board to start an inquiry into the children's situation. On February 18, 2002, the social services received the two complaints that had been submitted to the urban borough council of Hyllie in Malmö. On February 25, 2002, the Board for Child Welfare and Education decided (in a delegated decision) that 'After receipt of a complaint, an inquiry should be launched as laid down in Section 1 of Article 11 of the Social Services Act'. One of the actions of the official making this inquiry was to visit K.G.'s home. The inquiry was completed on June 7, 2002. Under the heading Summary and Assessment it was declared finally that nothing had come to light to suggest that the children were treated badly in their home environment.

The statement of the Board, its executive committee, contained the following information.

After hearing what the mother has to say on January 22, 2002, and on the recommendation of the social unit of the County Administrative Board on February 11, and February 20, an inquiry was opened concerning the children M. and N. The main reason for the inquiry was to find out what the children felt after escaping to Sweden and whether any assistance was needed from the social services.

The address of the mother and the children was subject to secrecy. All the time during her contact with the social services she was afraid that her address would be disclosed.

The obligation to inform the other parent sharing custody was discussed in the consultation group. Initially it was considered that the children's need of protection outweighed the obligation to inform their father that the inquiry had begun.

More information later emerged about the endeavours being made by their father, both through his lawyer and on his own account, to establish the girls' address. Pressure was placed on the girls during their contacts with their father. The case officer also found out the extent of the conflict between the parents and how the children had become involved in it.

U.G. was offered an opportunity to comment on this response.

The adjudication issued on November 4, 2004, by the Parliamentary Ombudsman, *Ms André*, included the following observations.

Legal regulations

Section 1 of Article 11 of the Social Services Act (2001:453) lays down that a board of social welfare is to launch an inquiry without delay into anything that has come to its knowledge either through a complaint or in some other way and which can require action by the board. If an inquiry concerns whether the board should intervene to offer a child protection or support, those affected by the inquiry are to be informed that it has been launched (Third paragraph of Section 2 of Article 1 of the Social Services Act).

Strict confidentiality applies in the social services to information concerning individuals. The main regulation lays down that secrecy applies in the social services to information about an individual's personal circumstances, unless it is evident that this information may be disclosed without harming any individual or those close to them (Section 4, Chapter 7 of the Secrecy Act (1980:100)). Section 4 of Chapter 14 of the Secrecy Act stipulates that the secrecy afforded for the protection of individuals does not apply to the individuals themselves and may in other respects be waived by them either completely or in part. Secrecy that governs information about minors also applies in relation to their parents or guardians, and this may not be waived if it can be assumed that disclosure by the parents or guardians will cause significant harm for the minor.

According to Section 5 of Chapter 14 of the Secrecy Act, confidentiality may not prevent an applicant, complainant or other party to a case or hearing before a court of law or other public authority from access to the documents or other material in a case. Documents and other material may not be disclosed if it is of major importance for the public interest or the interests of any individual that information subject to secrecy in the material is not divulged. In such cases the authority must provide the parties with information about the contents of the material in some other way, in so far as this is required for them to vindicate their rights and this can take place without causing serious damage to the interests the secrecy is intended to protect.

Appraisal

The stipulation in the third paragraph of Section 2 of Article 11 of the Social Services Act on the requirement to inform those affected of the initiation of an inquiry into the circumstances in which children live had a counterpart in Section 50a of the previous Social Services Act (1980:620). When this provision was introduced in the earlier Social Services Act, it was stated that the criticism had been expressed that the social services were conducting inquiries behind people's backs (1996/97:124 p. 109 f.). In the Government Bill it was pointed out that many families did not realise what contact with the social services implied and what it could result in. In addition, it was stated that there should be no doubt that an inquiry was under way and that families should always be informed of the decisions of boards and the intentions underlying the conduct of the inquiry.

Information that an inquiry is taking place is, as a rule, to be provided without delay. If parents have joint custody of their child but are not living

together, the board is to ensure that both of those with custody are informed of the decision.

The way in which the statute is worded does not permit the board to invoke secrecy as a reason for not informing someone with custody that an inquiry has been initiated.

The question of secrecy about decisions to launch inquiries was raised some time ago in several private member's bills in the Riksdag. In this respect it was proposed that it should be possible for a board of social welfare to conduct an inquiry about the need to intervene to protect or support a child without informing those with custody. The Parliamentary Committee pointed out, however, that the regulation in question had been prompted by the criticism that the social services were conducting inquiries behind people's backs. In the Committee's view, concern for the legal rights of individuals should prevent any deviation from the principle that the family must always be informed if an inquiry is taking place (Parliamentary Committee on Health and Welfare report 2002/03:SoU15 p. 58 f.)

The purpose of the inquiry with which this case is concerned seems to have been to determine the views of the children on their move from Spain to Sweden and whether the board needed to take any measures on the children's behalf. When the inquiry was completed one of its conclusions was that nothing had come to light to suggest that there was anything in their environment that was detrimental for the children. It must be considered that the inquiry was clearly intended to determine whether there was any reason for the board to intervene to protect or support the children and that it was therefore subject to the provisions of Section 2 of Article 11 of the Social Services Act. As shown by the presentation above, the board was therefore required to inform those affected by the inquiry.

It is not my concern to determine whether any threat had been made by U.G. to K.G. and the children. Irrespective of the state of affairs in this respect, the board was not permitted to refrain from informing U.G. of the decision to launch an inquiry concerning his children. It is quite another matter that Section 5 of Chapter 14 of the Secrecy Act could possibly have provided grounds for not disclosing some information to U.G. about what had come to light in the course of the inquiry.

The board seems to have made some assessment of the threat that was considered to exist. This assessment led to the failure to inform U.G. that the inquiry had been launched, as by doing so the board would have disclosed which local authority K.G. was living in. The situation that arose appears to have been an unusual one, and the board was required to make a decision on a far from simple legal issue that involved a conflict between two important interests. Even though I consider that the board acted wrongly in not informing U.G. that the inquiry had begun, in view of the situation described above I shall go no further in this case but rest content with the opinions expressed here.

I have considered that there are reasons for forwarding a copy of this adjudication to the Ministry of Health and Social Affairs for its information.