Tillbaka

Framställning och redogörelse 2011/12:JO1

2011/12 mnr:
pnr:
Redogörelse
2011/12:JO1
Justitieombudsmännens
ämbetsberättelse

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Tryck: Elanders, Vällingby 2011

Innehåll
Skrivelse till riksdagen 12
Allmänna domstolar m.m.
Fråga om hovrättens sammansättning vid beslut om avslag på en begäran om s.k. tilläggs- eller omförhör (2574-2009) 33
Disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål (1936-2010)..... 39
Skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. (2006-2010) 55
Uttalanden om tillämpningen av 15 § tingsrättsinstruktionen och fördelningen av arbetsuppgifter vid en tingsrätt med beredningsorganisation (2700-2010)..... 58
Fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar (3540-2010) 67
Iakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter (5203-2010, 5492-2010 och 6461-2010) 71
Åklagar- och polisväsendena
Uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. (5493-2008) 77
Möjligheterna att besluta om besöksförbud när den som förbudet avser inte tidigare gjort sig skyldig till brott mot skyddspersonen eller annan person m.m. (6651-2008)..... 86
Kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med

motdemonstrationer (597-2009, 598-2009, 632-2009 och 776-2009) 95
En åklagares vägran att låta en offentlig försvarare ta del av en häktningspromemoria före häktningsförhandlingen (1642-2009).... 106
Uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad (1219-2010)..... 111
Uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott (4787-2009) 118

Uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande (59502009).....
130
En åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt (72452009).....
135
Kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling (140-2010) 141
Säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning (3088-2010) 151
Uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas (4293-2010)..... 156
Fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition (5195-2010)..... 161
Iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen (6824-2010) 166
Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utlänningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri (6340-2010) 171
Kriminalvård
Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en underårig, som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, i anslutning till domstolsförhandling fått tillbringa två nätter i häkte (4617-2009) 182
Handläggningen av en begäran från en intagen att få ett visst läkemedel (1214-2010) 185
Kriminalvårdens hantering av ett läkemedel som ordinerats intagen (1630-2010)..... 189

Handläggningen av en begäran enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) om ett registerutdrag (2665-2009)..... 196
Avskildhetsplacering av en intagen (2901-2010)..... 203
Brev som påträffats i en intagens bostadsrum har överlämnats till åklagare; fråga bl.a. om detta stått i överensstämmelse med gällande sekretessregler (5861-2009) 207
Beslut av Kriminalvården om generella restriktioner för häktad (3108-2010) 213

Fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en rysk medborgare m.m. (3849-2009) 215
Fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en vitrysk medborgare m.m. (4056-2009) 221
Handläggningen av en intagens begäran om utlämnande av ett placeringsunderlag (5314-2009)..... 227
Möjligheten för en utomstående att lämna ett meddelande till intagen m.m. (5777-2009) 230
Kriminalvårdens handläggning av två ärenden rörande samhällstjänst (2320-2010) 234
Förhållandena på anstalten Kumlas säkerhetsenhet (5384-2009) .. 238
Exekutionsärenden
Kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion (5242-2009)..... 258
Kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag (6978-2009) 261
Kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag (1613-2010) 265
Kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga (2030-2010).... 267
Initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål (3101-2010) 268
Försvarsmakten
Kritik mot Försvarsmakten för allvarliga brister i myndighetsutövningen (4747-2009) 273
Förvaltningsdomstolar
Underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits (2102-2009) 290
Fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen, 1971:291 (2816-2009) 294

Fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM (3714-2009) 298
Central statsförvaltning m.m.
Kritik mot Diskrimineringsombudsmannen för långsam handläggning (4591-2010) 302
Kritik mot Elektrikernas arbetslöshetskassa, som i ett ersättningsärende drivit kravet på s.k. arbetsgivarintyg alltför långt (6892-2009) 304
Taxering och uppbörd samt folkbokföring
Allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig (7044-2009) 307
Utlänningsärenden
Allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans (2163-2010)..... 309
Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar (60902009).....
314
Se även: Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utlänningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri (6340-2010)..... 171
Socialtjänst
Socialtjänstlagen (SoL)
Fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd (6514-2009, 6515-2009 och 6516-2009)..... 377
Fråga bl.a. om genomförandet av ett s.k. oanmält hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd (2542-2009) 392
Kritik mot en socialnämnd för allvarliga brister i handläggningen av en ansökan om s.k. anhörigvård (6940-2009)..... 395
Kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt socialtjänstlagen avseende såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet (4622-2009) 401
Fråga om möjligheterna för socialtjänsten att begära att en person som sökt försörjningsstöd ska delta i praktik (1040-2010)..... 410

Fråga om det kan krävas att den som söker bistånd ska personligen lämna in ansökan till förvaltningen (2155-2009)..... 413
Fråga bl.a. om en socialnämnd kunde bevilja en 17-årig flicka bistånd i form av stödboende enligt socialtjänstlagen utan båda

vårdnadshavarnas samtycke (1933-2009)..... 415
Fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha
biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter
efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden
om flickan (6419-2009) 419
Fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan
om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn (2133-2010) 426
När en socialnämnd överlämnar viss handläggning till socialnämnden
i en annan kommun ska det i den enskildes akt dokumenteras
vilka uppgifter som har överlämnats (452-2010) 431
Kritik mot socialförvaltningens journalföring i ett s.k. barnavårdsärende.
I journalen hade det förts in uppgifter som rörde
moderns behov av bistånd men som inte hade betydelse för
ärendet rörande barnen (523-2010)..... 433
Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)
Fråga om det förelåg skäl för att med stöd av 6 § LVU omedelbart
omhänderta ett barn (4245-2009) 437
Fråga om socialnämnden borde ha kontaktat föräldrarna för att
efterhöra deras inställning till att en läkarundersökning skulle
utföras innan ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt
6 § LVU fattades (6320-2009)..... 446
Två barn vårdades med stöd av 2 § LVU; fråga om det var möjligt
för socialnämnden att föreskriva att de omhändertagna barnen
och deras bror skulle tala svenska med varandra när de träffades
(413-2009)..... 448
Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)
I ett mål angående vård med stöd av LVM borde socialnämnden
ha tillsett att ett läkarintyg angående den enskildes hälsotillstånd
inhämtades (3713-2009) 457
Handläggning
Fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning
med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om
umgänge med ett barnbarn (5254-2009)..... 459

Handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn;
fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen
(1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig
över utredningen (3448-2009) 463
Handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden
enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera
beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning
som parter i ärendet (2455-2010)..... 467
Hälso- och sjukvård
Kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient

som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk
vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov.
Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett
genom vistelse på avdelningens balkong (6823-2009
och 2196-2010) 471
Ett landsting har beslutat att inte längre utföra steriliseringar
som inte är medicinskt betingade; fråga om besluten är förenliga
med bestämmelserna i steriliseringslagen, 1975:580, och
hälso- och sjukvårdslagen, 1982:763 (4488-2009) 482
Kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut
om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen
1991:1128 om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen
1991:1129 om rättspsykiatrisk vård, LRV (3113-2009) 486
Kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som
med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd
skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens
(2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat
ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa
medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats
leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts
inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i
7 § förvaltningslagen, 1986:223 (5498-2010)..... 492
Kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för
inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av
skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) (6626-2009) 496
Socialförsäkring
Försäkringskassan har ansetts kunna göra en ny prövning av en
unionsmedborgares uppehållsrätt utan att vara bunden av Migrationsverkets
tidigare ställningstagande (687-2010) 503

Utformningen av beslut om sjukpenninggrundande inkomst och
sjukpenning när den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs
till noll kronor (6617-2009) 505
Kritik mot Försäkringskassan för att ha brustit i sin kommunikationsskyldighet
genom att skicka handlingar till annan adress
än den försäkrades folkbokföringsadress (981-2010)..... 508
Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd
En djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad
(6650-2009)..... 511
Tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre
djurförsöksetiska nämnder (5192-2009)..... 514
Jäv och bristande objektivitet; kritik mot en statsveterinär, Statens
veterinärmedicinska anstalt, och Naturvårdsverket
(20352010).....

521
Plan- och byggnadsväsendet
Tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen (4785-2010) 526
Utbildnings- och forskningssektorn
Fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ärende som rörde ett barns skolgång (1859-2010)..... 529
Kommunikationsväsendet
Initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m. (1708-2010)..... 532
Aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas (1668-2010) 535
Överförmyndarnämnder och överförmyndare
Handläggningen av ett godmansärende; fråga bl.a. om anhörigas rätt att ta del av handlingar som rör ställföreträdarskapet (5588-2009) 539
2011/12 : JO1
10
Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet
Socialtjänst samt hälso- och sjukvård
Kritik mot ett sjukhus som tillåtit filminspelning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke från patienter dessförinnan inhämtats (3414-2009) 544
Ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen, 1998:204 (3684-2009)..... 550
Fråga om det funnits förutsättningar för en socialförvaltning och en psykiatrisk öppenvårdsmottagning att lämna ut uppgifter vid ett samverkansmöte (6300-2009)..... 557
Beslut i två fall som rör att socialförvaltningar utan att ha gjort sekretessprövning lämnat ut en s.k. barnavårdsutredning som innehöll känsliga uppgifter om andra personer till den person utredningen avsåg (3223-2009 och 3779-2009) 563
Yttrande- och meddelarfrihet
Remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? SOU 2010:68 (6749-2010) 569
Övriga områden
Under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets

agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt (2932-2010) 580
Sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen (4258-2010) 582
Utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag (6673-2010) 589
Kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha (64462009).....
593

2011/12 : JO1
11
Rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad (3909-2010)..... 594
Förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten (6968-2009)..... 600
Övrigt
Kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot (5127-2009 och 21-2010)..... 605
Remissyttrande: En ny förvaltningslag, SOU 2010:29 (32392010).....
614
Bilagor
Ärendestatistik..... 621
Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m..... 627
Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m..... 633
Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier i Sverige m.m..... 634
Internationellt samarbete 637
Instruktion för Riksdagens ombudsmän 641
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition..... 648
Personalorganisation..... 654
Sakregister 656
Summary in English 709

Till RIKSDAGEN
Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765)

med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen)
ämbetsberättelsen för tiden den 1 juli 2010–den 30 juni 2011.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden m.m.

Chefsjustitieombudsmannen Mats Melin entledigades på egen begäran från sitt uppdrag från och med den 3 januari 2011.
Riksdagen valde den 14 december 2010 justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt att vara chefsjustitieombudsman från och med den 3 januari 2011.
Riksdagen omvalde den 14 december 2010 Jan Pennlöv att vara ställföreträdande justitieombudsman för två år från och med den 1 januari 2011.
Riksdagen nyvalde den 2 februari 2011 lagmannen Lars Lindström att vara justitieombudsman från och med den 1 juni 2011 till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter.

1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf ombudsmannen Hans Ragnemalm tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 12–20 juli och den 29 november–22 december 2010 samt den 3–21 januari, den 14 februari–1 mars, den 4–8 april och den 11–15 april 2011.
Stf ombudsmannen Jan Pennlöv tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 21 juli–6 augusti 2010 samt den 24 januari–11 februari, den 7–25 mars, den 26 april–2 maj, den 4–5 maj, den 9–12 maj den 16–17 maj, den 19 maj och den 23–27 maj 2011.

1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Riksdagen har under verksamhetsåret beslutat om ett flertal ändringar i instruktionen.
Med anledning av ändringar i bl.a. regeringsformen justerades 9, 21 och 22 §§ (SFS 2010:1413) samt 10 § (SFS 2010:1428). Ändringarna i 9, 22 respektive 10 § var av redaktionell och språklig art. Ändringen av 21 § innebar att fjärde stycket upphävdes. Det var en följd av att JO inte längre har rätt att närvara vid domstolars eller förvaltningsmyndigheters överläggningar. Ändringarna
trädde i kraft den 1 januari 2011.
För riksdagens myndigheter infördes utökade krav på intern styrning och kontroll genom ändringar i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (REA-lagen). Detta medförde ändringar i 12 § instruktionen (SFS 2010:1814). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011.
Genom ändring i 15 § och ytterligare en ändring av 22 § (SFS 2011:271) infördes en möjlighet för Riksdagens ombudsmän att delegera befogenheten

att besluta i vissa klagomålsärenden till tjänstemän hos JO. Ändringarna trädde i kraft den 1 mars 2011.
En ny paragraf, 5 a §, infördes (SFS 2011:340) av vilken framgår att

ombudsmännen,
utöver de uppgifter som de enligt instruktionen i övrigt har,
även fullgör de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2011.
Arbetsordningen har ändrats genom beslut av chefsjustitieombudsmannen vid tre tillfällen under verksamhetsåret. Den första ändringen gjordes med anledning av att delegationsregler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa
frågor fastställts i ett särskilt dokument, ändring av byråchefernas roll samt en förändrad biblioteksfunktion (4, 5 och 6 §§). Den andra ändringen var föranledd av att nya ombudsmän valts, att ombudsmännen fått möjlighet att delegera beslutanderätten i klagomålsärenden samt att en ny indelning av ansvarsområdena beslutats. Den senaste ändringen, vilken innebär att en ny paragraf, 8 a §, införs är föranledd av JO:s nya roll som nationellt besöksorgan enligt Opcat. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2011.
Instruktionen och arbetsordningen i lydelsen per den 30 juni 2011 framgår av bilagorna 6 respektive 7.

2 Verksamheten

2.1 Förändringar under verksamhetsåret

Riksdagens ombudsmän har genomgått ett antal stora förändringar av administrativ,
organisatorisk och personell art under det sistlidna riksdagsåret.
ChefsJO Melin lämnade JO vid årsskiftet 2010/11 efter att han utnämnts till justitieråd och ordförande i Högsta förvaltningsdomstolen. Samtidigt gick JO André i pension, och under hösten avled JO:s mångårige kanslichef Kjell Swanström oväntat. Ombudsmännen var fulltaliga först den 1 juni 2011, och frågan om innehavare av kanslichefstjänsten fick en permanent lösning först den 1 maj samma år. Detta medförde i sin tur att de båda ställföreträdande ombudsmännen anlitades i mycket hög utsträckning och att belastningen på den administrativa avdelningen blev osedvanligt stor.
Under våren, närmare bestämt i mars månad, genomfördes en rad andra förändringar.
JO:s fyra ansvarsområden fick nytt innehåll genom en omfördelning av ärendena. Sammanfattningsvis fick varje ansvarsområde ett karaktärsområde och en allmän förvaltningsrättslig del. Karaktärsområdena är polisen, domstolarna, kriminalvården och socialtjänsten. Syftet är att få en jämnare arbetsbelastning mellan avdelningarna och att skapa en organisation där det går lätt att göra justeringar vid förändringar i arbetsbelastningen.

Förhoppningen är att
karaktärsområdena också ska fungera som attraktionsområden och göra det lätt att rekrytera på alla nivåer.
En lagändring trädde vidare i kraft som gör det möjligt för varje ombudsman att genom personlig delegation överlämna rätten att fatta beslut i vissa

klagomålsärenden till en betrodd tjänsteman, se 22 § instruktionen.
Ombudsmännen
har efter gemensamma diskussioner beslutat att delegera beslutanderätten
i klagomålsärenden när det med hänsyn till de regler som gäller för
JO:s verksamhet och JO:s praxis framstår som klart att anmälan inte bör föranleda
någon åtgärd från JO:s sida. Det bör understrykas att den enskilda
ombudsmannen avgör i vilken utsträckning och till vem delegation ska ske.
JO:s nya ärendehanteringssystem sjösattes efter flera års utvecklingsarbete.
I det nya ärendehanteringssystemet kommer JO att arbeta med elektroniska
akter, och möjligheterna till statistiska analyser av verksamheten förbättras.
Slutligen började, också i mars, JO:s informationsansvarige sin anställning.
Tjänsten som informationsansvarig är ny och innebär en ambitionshöjning i
JO:s utåtriktade arbete.
Härutöver har förberedelser pågått under våren för JO:s nya uppdrag som
National Preventive Mechanism (NPM). Det handlar om den kontroll av
institutioner där frihetsberövade förvaras som Sverige åtagit sig inom ramen
för ett tilläggsprotokoll till FN:s antitortyrkonvention, Opcat. Fyra personer
har rekryterats och arbetsrum för den nya enheten har, efter åtskilliga
överväganden,
ordnats i JO:s ordinarie lokaler. Därmed är också alla lokalreserver
uttömda. NPM-enheten startade sin verksamhet den 1 juli 2011.
2.2 Ärendestatistiken i sammandrag
Balansläget
Ingående balans 985
Nya ärenden
Remisser och andra skrivelser från myndigheter 102
Klagomål och andra framställningar från enskilda 6 816
Initiativärenden med anledning av inspektioner 22
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia
m.m.
14
6 954
Summa balanserade och nya ärenden 7 939
Avslutade ärenden 7 061
Utgående balans 878
Under perioden nyregistrerades 6 954 ärenden, en minskning med 490
(–6,58 %) i förhållande till verksamhetsåret 2009/10. Antalet nya inspektions eller
andra initiativärenden var 36, en minskning med 10 jämfört med föregående
verksamhetsår. 102 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen
från Regeringskansliet, en ökning med 14. Klagomålsärendena uppgick till
6 816, vilket innebär en nedgång med 494 (–6,76 %) sedan 2009/10. Prövningen
av klagomålsärendena tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i
anspråk, varför antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget

initiativ minskat ytterligare och ligger på en betydligt lägre nivå än vad JO anser vara önskvärt.
Antalet avgjorda ärenden uppgick till 7 061, vilket innebär en minskning med 666 (–8,62 %) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 100 lagstiftningsremissärenden, 50 inspektionsärenden eller andra initiativärenden samt 6 911 klagomålsärenden. Sedan möjligheten till delegation av vissa beslut infördes den 1 mars 2011 avgjordes 220 av klagomålsärendena av byråchef.
De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 878. Det innebär att balansen under året minskade med 107 ärenden (–10,86 %).
Ärendestatistiken redovisas mer utförligt i bilaga 1.
En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.
Med anledning av förändringen av ansvarsområdena redovisas i år endast ett statistiskt underlag avseende hela ämbetet.

2.3 Upplysning rörande referaten av JO:s beslut

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

3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

3.1 JO Lars Lindström (ansvarsområde 1)

ChefsJO Melin hade till utgången av 2010 tillsyn över allmänna domstolar samt åklagar- och polisväsendena. Tillsynen sköttes sedan av de ställföreträdande ombudsmännen.
Den 14 mars 2011 förändrades ansvarsområdena. Till ansvarsområde 1 hör fortfarande de allmänna domstolarna men inte åklagar- och polisväsendena. Härutöver hör bl.a. de allmänna förvaltningsdomstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggnadsväsendet, lantmäteriväsendet, miljö- och hälsoskydd, Skatteverket, överförmyndarna och kommunikationsväsendet till ansvarsområde 1. Jag tillträdde som JO med tillsyn över ansvarsområde 1 den 1 juni 2011.
När det gäller verksamheten under tiden fram till den 1 juni 2011 kan det följande antecknas.
I fråga om de allmänna domstolarna bör särskilt ett beslut den 14 december 2010 i ett initiativärende som avser domstolarnas beredningsorganisation noteras. I beslutet uttalade chefsJO Melin att bestämmelser om lottning av mål och om undantag från en slumpvis fördelning borde ha sin

utgångspunkt i bestämmelser i lag. Efter detta beslut har Domarlagsutredningen föreslagit en sådan ordning (SOU 2011:42). Förslaget är nu föremål för remissbehandling.

I ett beslut den 15 november 2010 behandlade chefsJO Melin en anmälan mot en rådman i en tingsrätt för utformningen av domskäl i ett tvistemål om vårdnad om barn m.m. ChefsJO ansåg att domskälen dels inte uppfyllde kraven i 17 kap. 7 § första stycket 5 rättegångsbalken, dels inte var förenliga med kraven på domstolens opartiskhet. Därför överlämnade chefsJO ärendet till Statens ansvarsnämnd för prövning av fråga om disciplinpåföljd. I ett beslut den 3 maj 2011 ålade ansvarsnämnden rådmannen disciplinpåföljd i form av en varning. Ansvarsnämndens beslut har vunnit laga kraft.

För egen del har jag bara en månads erfarenhet av mitt ansvarsområde. Jag har alltså inte särskilt mycket att redovisa.

Redan nu har jag emellertid kunnat konstatera att det kommer många klagomål mot Transportstyrelsen när det gäller hanteringen av körkortsfrågor. Transportstyrelsens problem sammanhänger med att styrelsen den 1 januari 2010 tog över länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdena. I ett beslut den 17 september 2010 kritiserade JO Axberger Transportstyrelsen för brister av olika slag. De klagomål som nu kommer in tyder på att problemen kvarstår. Framför allt avser klagomålen långa handläggningstider i s.k. utredningsärenden. Det är inte tillfredsställande att Transportstyrelsen ännu inte tycks ha kommit till rätta med problemen.

I ämbetsberättelsen till föregående riksmöte (s. 21 f.) redogjorde förutvarande JO André för problemen med lång handläggningstid hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Under den månad som jag har tjänstgjort har jag konstaterat att det kommer många klagomål om detta när det gäller några av förvaltningsdomstolarna. I en del fall är handläggningstiderna påtagligt långa, något som inger oro.

3.2 ChefsJO Cecilia Nordenfelt (ansvarsområde 2)

Allmänt

Inom ansvarsområde 2 återfinns numera frågor om kriminalvården, socialförsäkringarna, försvaret och ett antal mindre myndigheter, däribland Diskrimineringsombudsmannen, Finansinspektionen och Allmänna reklamationsnämnden. Tillsynen över överförmyndarna tillhör sedan mars månad inte längre ansvarsområdet.

Under verksamhetsåret tog avdelningen emot knappt 2 000 klagomålsärenden. Detta innebär en minskning med 12,5 procent jämfört med riksdagsåret 2009/10. I stort sett hela minskningen hänför sig till socialförsäkringen.

Liksom tidigare år utgör ärenden som rör kriminalvård och socialförsäkring omkring 90 procent av avdelningens arbete.
Totalt har knappt 2 100 ärenden avgjorts under året, varav ett litet antal avgjorts på delegation. Balanssituationen har förbättrats.
Jag har under året genomfört tio inspektioner, och fyra inspektioner har företagits av en byråchef på mitt uppdrag. Tyngdpunkten i inspektionsverksamheten låg som tidigare år på kriminalvårdsanstalter, häkten och olika delar av Försäkringskassans verksamhet.

Kriminalvården

Jag har under året avgjort drygt 1 200 klagomålsärenden avseende kriminalvården. Många klagomål kan härledas till att det är svårt att anpassa sig till livet i fängelse, och anmälningarna avser ofta spörsmål som i grunden handlar om begränsningarna i den dagliga livsföringen. Det kan röra sig om telefon och besökstillstånd, tider för inlåsningen i bostadsrummet och upplåsning på morgonen, kvalitén på maten eller innehav av t.ex. böcker och privata kläder.
I flertalet sådana ärenden har inga misstag begåtts även om jag ibland kritiserar anstalterna för att ta alltför lång tid på sig att lämna besked i olika frågor. Bemötandefrågor är inte heller ovanliga. Hur orden föll i en viss, ofta upprörd, situation är dock svårt att utreda i efterhand.
I en rad ärenden har det dock funnits anledning att se mer kritiskt på Kriminalvårdens agerande. Dessa ärenden är refererade i ämbetsberättelsen. Jag vill här särskilt lyfta fram följande.
I ärende 4617-2009 rörde det sig om en 16-årig pojke som inledningsvis hade häktats men där häktningen hävts och pojken placerats på ett behandlingshem som låg 65 kilometer från Stockholm, där huvudförhandlingen i brottmålet ägde rum. I stället för att köras fram och tillbaka till behandlingshemmet fick pojken tillbringa två nätter i häktet Kronoberg. Jag konstaterade i beslutet att det inte finns någon särskild reglering av häktesplaceringar av unga i denna situation men fann det självklart att den restriktivitet som gäller för placering av barn och unga i häkte i allmänhet också måste gälla vid tillfälliga placeringar av detta slag. Endast om det finns tvingande skäl, t.ex. att långa avstånd framtvingar övernattning, bör häktesförvaring komma i fråga.
Ärendena 1214-2010 och 1630-2010 gällde bl.a. frågor om den medicinska behandlingen av intagna. Detta är normalt sett inte frågor som jag brukar ha synpunkter på. I båda ärendena framkom dock att varken anstaltspersonal eller anstaltens sjukvårdande personal hade klart för sig var gränserna för den egna kompetensen gick.

I ärende 1214-2010 fick en svårt sjuk intagen det läkemedel han behövde först efter flera månaders väntan, trots att såväl den ursprungligen behandlande sjukhusläkaren som anstaltsläkaren var överens om behovet. Orsaken synes ha varit att läkemedlet inte var upptaget i Kriminalvårdens förteckning

över basläkemedel; i stället var det ”svartlistat” som ett beroendeframkallande läkemedel, som anstaltsläkaren trodde sig inte få ordinera. Så småningom fattade anstalten beslut om ordinationen med motiveringen att det föll utanför anstaltsläkarens befogenhet att ordinera denna typ av preparat. Jag underströk i beslutet att Kriminalvårdens läkemedelsförteckningar är ett hjälpmedel och att

det medicinska ansvaret för den intagne vilar på den behandlande läkaren (anstaltsläkaren).
Denne har alltså att se till att en intagen får de läkemedel och den medicinska vård i övrigt som behövs. Anstalten ska självklart inte ordinera läkemedel. I ärende 1630-2010 hade häktespersonal bestämt att ett läkemedel, subutextabletter, skulle ges den intagne i krossad form, uppenbarligen i syfte att förhindra missbruk. I sitt remissvar uppgav Kriminalvården bl.a. att en kriminalvårdsinspektör
med hänsyn till säkerhetsskäl kan besluta att medicin ska
krossas. Denna inställning, som Kriminalvården vidhöll under den fortsatta handläggningen, överensstämde med Kriminalvårdens rutinbeskrivningar för läkemedelsansvar. Jag framhöll i beslutet att det numera finns långtidsverkande läkemedel som bygger på att tabletter sväljs hela och att ansvaret för hur och när ett läkemedel ska intas är en medicinsk bedömning som inte bör överlämnas till kriminalvårdspersonal. Ytterst är det den behandlande läkaren (anstalts- eller häktesläkaren) som avgör vilken vård den intagne ska erbjudas och vilken medicinering
denne ska erhålla.
I initiativärende 2320-2010 granskade jag frivårdens åtgärder i Härnösand med anledning av några domar som omfattade samhällstjänst. I ett fall hade domen under lång tid inte kunnat verkställas, då det inte varit möjligt att hitta en lämplig samhällstjänstplats. Det framgick av handlingarna att orsaken var att den dömde hade dåligt rykte på orten. Jag konstaterade i ärendet att det varken i lagregleringen eller i förarbetena till samhällstjänstlagstiftningen diskuterats hur situationen ska lösas när samhällstjänsten inte kommer till stånd på grund av att en lämplig samhällstjänstplats inte kunnat erbjudas. Däremot finns en reglering av situationen när den dömde missköter samhällstjänsten,
men det är en annan sak. Enligt min mening bör det här diskuterade problemet uppmärksammas.
I ärende 5384-2009 framfördes klagomål med innebörden att de nya säkerhetsenheterna
vid anstalterna Hall, Kumla och Saltvik användes för intagna
på normalavdelning, dvs. avdelningar som saknar t.ex. speciell behandlings- eller sysselsättningsinriktning. Härigenom sattes enligt anmälaren lagregleringen om s.k. bunkerplacering ur spel, och intagna kom att drabbas av
hårdare begränsningar i det dagliga livet än vad som i det konkreta fallet var motiverat av säkerhetsskäl. Säkerhetsenheterna består vardera av fyra avdelningar med sex platser. I varje enhet finns minst en säkerhetsavdelning där

placeringen bygger på regleringen i 2 kap. 4 § fängelselagen, innebärande bl.a. att det ska finnas särskilda säkerhetsskäl för placeringen och att denna ska omprövas varje månad. I övrigt är avdelningarna inrättade som normalavdelningar.

På säkerhetsavdelningarna är kontakterna med omvärlden synnerligen begränsade medan samma regler tillämpas på säkerhetsenheternas normalavdelningar
som på andra normalavdelningar. Jag har vid olika tillfällen
besökt de tre enheterna och kunnat konstatera att det, trots vad som nyss anförts, likväl är så att en normalavdelning vid en säkerhetsenhet skiljer sig från andra normalavdelningar. Detta synes vara en effekt av låg beläggningsgrad och hög personaltäthet i kombination med omfattande tekniska skyddsåtgärder. Dessa faktorer är gemensamma för samtliga avdelningar i säkerhetsenheterna. Till den påtagliga känslan av slutenhet bidrar också det begränsade aktivitetsutbudet. Det saknades enligt min mening anledning att kritisera

Kriminalvården för det sätt på vilket säkerhetsenheterna användes. Jag ansåg dock att det fanns anledning att erinra om den grundläggande principen för behandling av frihetsberövade, nämligen att begränsningar i friheten inte får gå utöver vad som krävs för att upprätthålla ordningen och säkerheten och att en kontrollåtgärd alltså måste stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Det är också mycket angeläget att utbudet av sysselsättnings- och fritidsaktiviteter utökas vid enheterna. Avslutningsvis vill jag här nämna att alla placeringar i säkerhetsenheterna numera sker enligt 2 kap. 4 § fängelselagen.
Vid en inspektion av kriminalvårdsanstalten Tillberga fick jag tillfälle att närmare studera brottsofferslussens arbete. Inspektionsprotokollet återfinns i ärende 2315-2011. Bakgrunden till inspektionen var att jag hade tagit emot en rad anmälningar som rörde brottsofferslussar vid olika anstalter. I anmälningarna och vid inspektionen framkom att intagna finner brottofferslussutredningen starkt integritetskränkande. Brottsofferslussens uppdrag är att utreda
om det finns risk för skada för brottsoffer eller indirekta brottsoffer genom beslut som fattas av Kriminalvården. Konkret innebär det att brottofferslussen gör en utredning som underlag för en bedömning av risken för nya brott, t.ex. under besök och permissioner, när den intagne dömts för vålds- eller sexualbrott. Under utredningen kan Kriminalvården ha kontakter med t.ex. anhöriga och socialtjänsten, och ibland genomförs ett särskilt brottofferslussbesök,
där den intagne och en eventuell besökare träffas tillsammans
med brottofferslussutredaren. Den intagne, liksom för övrigt även anhöriga och andra, har möjlighet att vägra att delta i en brottofferslussutredning men konsekvensen blir att underlaget för beslut om besök m.m. blir bristfälligt. Jag vill här understryka att Kriminalvården har i uppdrag att se till att en intagen inte begår brott under verkställigheten, vilken, kan tilläggas, omfattar såväl anstaltsvistelsen som permissioner och utslussning. Det finns alltså ingen

anledning att ifrågasätta brottsofferslussens verksamhet i princip. Den intagne har rätt att ta del av utredningen och få tillfälle att yttra sig innan beslut fattas enligt reglerna i förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen. Det är också uppenbart att det krävs ett stort mått av hänsyn, taktkänsla och lyhördhet vid bemötandet av intagna och deras anhöriga under utredningen.

Socialförsäkringen

Under verksamhetsåret kom det in knappt 600 klagomål riktade mot Försäkringskassan.

Jämfört med föregående verksamhetsår handlar det om en minskning med knappt 30 procent. Detta måste sägas vara en utomordentligt glädjande utveckling som pekar på att Försäkringskassan börjar få kontroll över sina handläggningsproblem.

Fortfarande är dock ärenden om långsam handläggning och bristfällig kommunikation vanliga. Också ärenden med EU-rättslig anknytning ställer till bekymmer och svårigheter. Endast ett fåtal beslut har emellertid ett sådant allmänt intresse att de tagits in i ämbetsberättelsen.

I ärende 687-2010 fann jag att Försäkringskassan inte var bunden av Migrationsverkets beslut att registrera att en EU-medborgare hade uppehållsrätt utan hade möjlighet att göra en egen prövning. Bakgrunden är att uppehålls

rätten enligt rörlighetsdirektivet följer direkt av fördraget men att den är villkorad, t.ex. ska den enskildes försörjning vara ordnad. Migrationsverkets beslut innebar därför endast att uppehållsrätt förelåg vid tiden för Migrationsverkets prövning. När frågan om en bosättningsbaserad förmån senare väcktes hos Försäkringskassan hade kassan följaktligen rätt att pröva om uppehållsrätt då förelåg. Detta har praktisk betydelse då uppehållsrätt kan vara en förutsättning för att som EU-medborgare omfattas av den svenska socialförsäkringen och därmed ha rätt till t.ex. bosättningsbaserade förmåner.

Övrigt

I ärende 4747-2009 riktade jag synnerligen allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att i strid med regeringsformens bestämmelser ha genomfört en husrannsakan utan lagstöd i en lägenhet som disponerades av generalmajoren Tony Stigsson och för handläggningen av Tony Stigssons begäran att få ut fyra allmänna handlingar.

I ärende 4591-2010 kritiserade jag Diskrimineringsombudsmannens handläggningstid i ett ärende om ”slöjförbud” i en skola i Stockholm. Jag har i och för sig förståelse för att ärendet, som var principiellt viktigt, hade krävt extra omsorg och noggrannhet och att det kunde motivera en längre handläggningstid än normalt. Jag fann emellertid att det i ärendet förekommit långa perioder av passivitet och anmärkte särskilt på att inga handläggningsåtgärder vidtagits under de åtta månader som föregick mitt beslut. Just ärendets principiella natur

gjorde att jag såg särskilt allvarligt på passiviteten. Jag framhöll att det inte är försvarbart att i ett sådant ärende skjuta på avgörandet på det sätt som skett.

3.3 JO Lilian Wiklund (ansvarsområde 3)

Allmänt

Tillsynen inom ansvarsområde 3 har under huvuddelen av verksamhetsåret omfattat hälso- och sjukvården, utbildningsväsendet och socialtjänsten, dvs. enkelt uttryckt ”vård, skola och omsorg”, samt de allmänna förvaltningsdomstolarna. De senare överfördes i mitten av mars 2011 till ansvarsområde 1. Tillsynen omfattar även flertalet myndigheter under Utbildningsdepartementet samt de myndigheter under Socialdepartementet som kan hänföras till vård- och omsorgsområdet.

Jag tillträdde mitt uppdrag den 1 januari 2011 då justitieombudsmannen Kerstin André gick i pension. Under hennes semesterledighet november–december 2010 upprätthölls verksamheten förtjänstfullt av de ställföreträdande ombudsmännen Pennlöv och Ragnemalm. De avgjorde tillsammans närmare 300 ärenden under perioden. Några av deras beslut samt ett antal beslut

meddelade av JO André refereras i denna ämbetsberättelse och återfinns under rubrikerna Förvaltningsdomstolar, Socialtjänst, Hälso- och sjukvård samt Offentlighet och sekretess.

Klagomål rörande de allmänna förvaltningsdomstolarna är ingen stor ärendegrupp hos JO. Totalt under verksamhetsåret inkom, och avgjordes, ett drygt 100-tal sådana ärenden. Vid sidan av den gruppen inkom till avdelningen drygt 1 600 anmälningar under verksamhetsåret. Klagomål mot myndigheterna inom socialtjänsten svarade för närmare 60 procent av antalet anmälningar. Inom den gruppen dominerar ärenden som på ett eller annat sätt rör barn, t.ex. frågor om tillämpningen av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, samt genomförandet av s.k. barnavårdsutredningar eller utredningar som görs av familjerätterna inom socialtjänsten på uppdrag av domstol. Även klagomål rörande ärenden om ekonomiskt bistånd är vanligt förekommande . Utbildningsväsendet respektive hälso- och sjukvården genererade under året cirka 15 procent vardera av antalet anmälningar. Balansläget vid verksamhetsårets utgång var i stort sett oförändrat jämfört med året innan.

Som inte minst min företrädare påtalat ett flertal gånger har den genom åren ökande tillströmningen av anmälningsärenden medfört att utrymmet för inspektioner minskat. Det är även enligt min mening en olycklig utveckling, och det är min förhoppning och ambition att vi, genom bl.a. fortsatta insatser för att effektivisera ärendehanteringen, ska kunna öka antalet inspektioner inom ansvarsområdet. Under kalenderåret 2010 genomförde avdelningen inga

inspektioner. Under våren 2011 har jag, tillsammans med mina medarbetare, inspekterat dels Socialnämnden i Västerviks kommun, dels psykiatriska kliniken vid Västerviks sjukhus. Redan den begränsade insatsen bekräftar värdet av en strukturerad genomgång av en myndighets verksamhet eller delar av verksamheten. Det ger en helt annan möjlighet än klagomålshanteringen att upptäcka mer systematiska fel och brister i ärendehandläggningen och ger också möjlighet till en dialog med myndighetsledningarna om olika frågor med koppling till ärendehandläggningen.

När det gäller klagomålshanteringen, och närmare bestämt min egen del av den verksamheten, har jag efter denna förhållandevis korta tid i ämbetet inte underlag för att presentera någon djupare analys av ärendeutvecklingen. Jag nöjer mig därför med att i det följande lyfta fram några av de beslut som refereras i årets ämbetsberättelse.

Socialtjänst

I ett beslut i december 2010 (dnr 6514-2009–6516-2009) tog stf JO Ragnemalm upp frågan om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd.

Han uttalade i beslutet att ett hembesök i och för sig kan vara befogat för att socialnämnden ska kunna bilda sig en uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd från socialnämnden. Han betonade dock att besöket inte får vara påtvingat utan måste äga rum med den enskildes samtycke och underströk att frivilligheten måste vara reell, dvs. myndigheten får inte genom ett hotfullt uppträdande eller genom antydningar om att den en

skilde är tvungen att öppna sitt hem för ett besök förmå vederbörande att gå med på ett besök. Vidare framhöll han att socialnämnden inte heller får ha som rutin att hembesök ska göras hos alla som ansöker om försörjningsstöd, utan hembesök måste begränsas till sådana fall när det framstår som nödvändigt för att ge nämnden ett tillfredsställande underlag för prövningen av den enskildes ansökan.

I juni 2011 (dnr 2542-2009) meddelade jag ett beslut som kan sägas utgöra en fortsättning på det nyss nämnda beslutet. Ärendet rörde genomförandet av ett oanmält hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd. Jag konstaterade i beslutet att principerna om självbestämmanderätt och integritet är grundläggande för socialtjänstens verksamhet samt att utrymmet för att i ett sådant ärende göra oanmälda hembesök torde vara mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. I andra fall ska socialtjänsten diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes personliga integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör.

Det har kommit in ytterligare klagomål som i olika avseenden handlar om hembesök från socialtjänsten. Några av dessa har remitterats till berörd

socialnämnd.
Besluten i ärendena kan därför komma att beröras först i ämbetsberättelsen för kommande verksamhetsår.
I ett beslut i mars 2011 (dnr 2455-2010) rörande handläggningen av ett ärende enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken om överflyttning av vårdnaden om ett barn till familjehemsföräldrarna fann jag att familjehemsföräldrar – även om en överflyttning inte kan ske utan deras godkännande – inte kan anses ha någon rätt för egen del att bli vårdnadshavare och att de därmed inte heller kan anses ha ställning som parter i ett ärende hos socialnämnden om överflyttning av vårdnaden.
Hälso- och sjukvård
I två ärenden som bl.a. gällde en rättspsykiatrisk enhets rutiner för tagande av urinprov på patienterna (dnr 6823-2009 och 2196-2009) konstaterade jag i ett beslut i maj 2011 bl.a. att i avsaknad av en lagreglering på området krävs patientens samtycke för att en sådan provtagning ska få ske samt att provtagning inte får komma till stånd genom hot om någon sanktion eller andra former av påtryckningar.

Kritik riktades mot en rättspsykiatrisk enhet som vägrat tillåta en patient att vistas utomhus enbart på grund av att han inte lämnade urinprov.
Frågan om möjligheten för ett landsting att besluta att helt upphöra med att erbjuda sterilisering som inte är medicinskt betingad bedömdes i ett beslut i januari 2011 (dnr 4488-2009). Jag fann därvid att innebörden av tillämplig lagstiftning är att landstingen är skyldiga att utföra även sådan sterilisering. Däremot anlade jag inga synpunkter på att den typen av ingrepp ges låg prioritet inom hälso- och sjukvården. Det är en bedömningsfråga som JO inte har anledning att uttala sig om.

Offentlighet och sekretess
I anmälningar till JO våren och sommaren 2009 framfördes klagomål mot Akademiska sjukhuset i Uppsala. Klagomålen rörde att sjukhuset hade tillåtit filmning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke från patienterna dessförinnan hade inhämtats. I ett beslut i mars 2011 (dnr 3414-2009) fann jag det sammanfattningsvis i högsta grad anmärkningsvärt att Akademiska sjukhuset genom ett avtal hade godkänt att gällande sekretessregler – som är mycket stränga inom hälso- och sjukvården – kunde åsidosättas. Det stod dessutom klart att sjukhuset i många fall underlåtit att inhämta samtycke från patienten innan filmning hade ägt rum. Jag var därför mycket kritisk till sjukhusets agerande.
Som framgår av det refererade beslutet uttalade sig JO redan 1997 i ett likartat ärende, som rörde filminspelning på akutmottagningen vid ett annat sjukhus (se JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 458). Andra liknande tvprogram har efter 1997 års JO-beslut varit föremål för Socialstyrelsens granskning. Innebörden av gällande lagstiftning borde därför inte vara okänd

för berörda beslutsfattare. Efter mitt beslut i mars 2011 har flera anmälningar rörande tv-program av motsvarande karaktär kommit in till JO, men eftersom dessa program uppenbarligen spelats in, och avtal därmed träffats, innan beslutet i det här refererade ärendet meddelades har jag inte funnit skäl att vidta några åtgärder med anledning av dessa senare klagomål.

3.4 JO Hans-Gunnar Axberger (ansvarsområde 4)

Allmänt

Under året har, som framgått, ombudsmännens ansvarsområden ändrats. I ansvarsområde 4 ingår numera polis-, åklagar- och tullväsendena men inte som tidigare skatte- och exekutionsväsendena.

Även frågor rörande lagstiftningen om miljö samt plan- och byggärenden har flyttats till ett annat ansvarsområde, liksom ärenden som rör kommunikationsväsendet.

Eftersom arbetet inom ämbetet på detta sätt omfördelats under året är det mindre meningsfullt att redovisa antalet inkomna respektive avgjorda ärenden avdelningsvis.

Allmänt kan dock sägas att arbetsläget är normalt och att ärendebalansen har kunnat hållas under kontroll. Till detta har den möjlighet för JO att delegera rätten att fatta vissa beslut som infördes under våren 2011 bidragit.

Inga nya inspektionsprojekt har inletts under året. Däremot har det jämförelsevis omfattande projektet avseende Migrationsverkets förvar som påbörjades föregående år avslutats, se vidare nedan.

I ämbetsberättelsen redovisas 22 beslut, inklusive två remissyttranden. Urvalet är inriktat på frågeställningar som kan tänkas tilldra sig särskilt juridiskt eller rättspolitiskt intresse. I det följande kommenteras de frågeställningar som dessa beslut aktualiserar.

I ämbetsberättelsens engelskspråkiga del återges två av de i ämbetsberättelsen redovisade besluten. Där publiceras även ett föredrag, Access to public information, som jag under året hållit på uppdrag av Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter.

Regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet, inklusive jävsfrågor

JO ska särskilt se till att myndigheterna efterlever sin skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Bestämmelsen aktualiseras – direkt eller indirekt – relativt ofta i JO:s verksamhet; dess innehåll återspeglas även i JO:s instruktion. Fyra av besluten i ämbetsberättelsen handlar om att objektivitetskravet åsidosatts.

Jäv för Svenska Jägareförbundets ordförande. Objektivitetskravet innebär att myndigheter måste vara uppmärksamma på risken för jävsförhållanden. Som jag påpekat tidigare år finns det hos myndigheterna ibland en tendens att

ta för lätt på sådant. Detta illustreras av ett beslut som gällde ett projekt där Naturvårdsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, samarbetade för att ta fram underlag för typgodkännande av vildsvinsfällor (se s. 521, dnr 2035-2010). Som projektledare engagerades en statsveterinär, tillika ordförande i Svenska Jägareförbundet. Det var uppseendeväckande olämpligt, eftersom förbundet självt bedrev försäljning av jaktutrustning, däribland en för vildsvinsjakt typgodkänd fälla, och dessutom låg i tvist med en person (anmälaren) där förbundet i domstol sökte begränsa dennes möjlighet att sälja sina fällor. Även statsveterinären, som i egenskap av tjänsteman bar ett självständigt
ansvar för att träda tillbaka vid jäv, kritiserades. Det kan tilläggas att jag föregående år riktade kritik mot Naturvårdsverket i ett likartat sammanhang, se JO 2010/11 s. 278, dnr 3045-2008.

Jäv för forskare vid granskning av djurförsök. Ett annat exempel på tendensen att ta mindre formellt på jävsfrågor gällde tre statliga nämnder med ansvar för att granska djurförsök. Det visade sig att jäviga forskare i strid med förvaltningslagens bestämmelser deltog i nämndernas handläggning. Från nämndernas sida invändes därvid bl.a. att det var av stort värde att även jäviga forskare närvarade under föredragning och efterföljande diskussion samt att de skulle få lov att tillbringa en stor del av mötestiden med att vänta utanför möteslokalen om de inte fick vara med.

Jag framhöll i anledning av detta att jävsreglerna – som alltså har sin förankring i 1 kap. 9 § regeringsformen – inte kan sättas åt sidan med åberopande av effektivitetsskäl; än mindre kan man låta bli att efterleva dem för att man tycker att de är opraktiska. (Se s. 514 dnr 5192-2009.)

Bristande objektivitet i ett beslut av Kronofogdemyndigheten. Ett måhända välment men likväl flagrant exempel på brott mot kravet på opartiskhet föranledde kritik mot Kronofogdemyndigheten (se s. 267, dnr 2030-2010). I ett beslut avslog myndigheten en ansökan från en part om att egendom skulle

återtas från den andra parten. Därefter ”rekommenderade” myndigheten den första parten att i stället använda sig av ett alternativt förfarande. Det är självklart att en myndighet riskerar att inte framstå som objektiv om den i ett beslut av detta slag lämnar råd till en av två tvistande parter. Kronofogdemyndigheten anförde till sitt försvar att den har en serviceskyldighet. Den skyldigheten är dock underordnad grundlagens objektivitetskrav (se JO 2009/10 s. 191, som gällde en chefskronofogde som hjälpt en part att bemöta ett överklagande).

Bilprovningens samarbete med ett bilföretag. När myndighetsutövning sker i privaträttsliga former finns det risk för att kommersiella eller kvasikommersiella
överväganden kommer i konflikt med kravet på opartiskhet. AB Svensk Bilprovning hade med bilföretaget Renault inlett ett samarbete som

resulterade i att ägare av detta bilmärke tillskrevs först av Bilprovningen sedan av Renault. Brevet från Bilprovningen innehöll dels ett lovordande av Renaults kvalitetsarbete, dels en upplysning om att Renault skulle komma att erbjuda en kostnadsfri kvalitetskontroll inför bilens kontrollbesiktning. Kort därefter anlände brevet från Renault med det utlovade erbjudandet och diverse förmånstips. Bilprovningens logotyp användes och det hänvisades till ”Bilprovningens
och Renaults gemensamma säkerhetsarbete”. Bilprovningen
kritiserades eftersom det inträffade innebar att dess oberoende som kontrollorgan kunde ifrågasättas. (Se s. 535, dnr 1668-2010.)
Hänvisningar till 1 kap. 9 § regeringsformen finns även i flera andra av de i ämbetsberättelsen redovisade besluten.
Myndigheternas handläggningstider
Under året granskade avdelningen ett stort antal anmälningar mot Transportstyrelsen
– 225, för att vara exakt – som alla hade sin grund i att den myndigheten övertagit handläggningen av körkortsärenden från länsstyrelserna. Övertagandet fungerade uppenbart inte som medborgarna hade skäl att förvänta sig. Anmälningarna ledde till ett initiativärende mot Transportstyrelsen.
I ett annat initiativärende beslöt jag att söka utreda Kronofogdemyndighetens handläggningstider. Dessa och andra ärenden rörande ”långsam handläggning” aktualiserade vissa principiella överväganden, som lämpligen kan redovisas i detta sammanhang. (Motsvarande överväganden finns även i remissyttrandet över Förvaltningslagsutredningens betänkande, se s. 614, dnr 32392010.)
Myndigheternas handläggningstider diskuteras numera så ofta att man kan få intryck av att det är ett allmänt vedertaget faktum att svenska myndigheter arbetar långsamt. Men så förhåller det sig knappast; det är i varje fall inte närmare utrett. Ur JO:s perspektiv kan konstateras att problemen kan se olika ut.
Grava fall, med ett mer eller mindre uppsåtligt förhalande eller annan allvarlig misskötsel, inträffar undantagsvis. De kan leda till åtal och fällande dom för tjänstefel. Därutöver förekommer det att handläggningen stannar av på ett sätt som förtjänar kritik.

Det kan gälla ärenden där det finns lagstadgade
tidsfrister eller där det kan konstateras att de utan godtagbara skäl blivit lång

sammare handlagda än andra jämförbara ärenden vid myndigheten. Slutligen finns de ärenden vilkas handläggande tar lång tid – alltför lång tid – utan att man för den skull kan peka på att myndigheten eller någon tjänsteman i det enskilda fallet förfarit klandervärt. Till den gruppen hör handläggningstider som av myndigheten försvaras med att man jobbar så fort man kan och att man med befintliga resurser inte kan göra mer. Det förekommer att förklaringar av det slaget kategoriskt avfärdas – resursbrist är ingen ursäkt, heter det. Även om detta ibland kan äga sin riktighet måste det dock nyanseras.

Förutsatt att en myndighet arbetar rationellt och gör korrekta prioriteringar, är dess handläggningstider en funktion av tre saker: arbetsuppgifternas omfattning (ärendenas mängd och komplexitet), arbetets kvalitet (den kompetens och grundlighet med vilken uppdraget utförs) och resurserna. Om arbetsmängden ökar men resurserna och kvalitetskraven är oförändrade kommer handläggningstiderna att förlängas. Frågan om resurser är med andra ord inte något som man kan bortse från vid ställningstagandet till om en myndighets handläggningstider är rimliga eller inte. Gör man det finns det en uppenbar risk för att myndigheterna tvingas att i stället ge avkall på handläggningens kvalitet, något som enligt min mening vore att gå ur askan i elden. Även om det är viktigt att ärenden handläggs snabbt är det än viktigare att de handläggs korrekt och rättssäkert. De två nämnda granskningsärendena bedömdes från bl.a. de nu angivna utgångspunkterna.

Transportstyrelsens hantering av körkortsärenden. Den 1 januari 2010 fick Transportstyrelsen ansvaret för ärenden enligt körkortslagen, t.ex. ansökningar om körkortstillstånd, godkännanden som handledare för övningskörning och ärenden om körkortsingripande. Myndighetens handläggning av detta slags ärenden föranledde som nämnts ett stort antal klagomål. Den bild som framträdde efter granskningen var att handläggningstiderna varit långa, ibland orimligt långa. Det var också tydligt att det varit svårt eller omöjligt att få kontakt med myndigheten, liksom att överklaganden inte hanterades korrekt. Rättsliga krav hade alltså blivit satta åt sidan, och Transportstyrelsen kritiserades för detta. Ytterst framstod bristerna dock som en konsekvens av det sätt på vilket omorganisationen av körkortsfrågornas handläggning hade planerats och genomförts. Detta låg till stor del utanför Transportstyrelsens kontroll.

Jag framhöll i beslutet att det syntes angeläget att utvärdera det som inträffat även från andra synpunkter än rent rättsliga, för att därigenom vinna kunskap om hur liknande processer bör skötas i framtiden, och sände beslutet till riksdagens näringsutskott, Näringsdepartementet och Riksrevisionen för kännedom. (Se s.

532, dnr 1708-2010.)

Handläggningstider vid utmätning. Bakgrunden till initiativärendet mot Kronofogdemyndigheten var att handläggningen av utmätningar hade visat sig kunna bli mycket utdragen, ibland över ett halvår. Frågan var om detta kunde vara förenligt med lagen, som kräver att utmätning ska ske ”så snart som möjligt”. Kronofogdemyndigheten lämnade en utförlig redogörelse för hur de aktuella ärendena sköts samt för de principer och prioriteringar som tillämpas. Även om förhållandena inte var idealiska godtog jag myndighetens svar, som enligt min mening inte lämnade utrymme för någon rättsligen grundad kritik. Jag underströk därvid att JO:s granskning är just rättslig och inte

inriktad på verksamhetseffektivitet, som kan utredas med revisionella metoder. Än mindre är det en uppgift för JO att bedöma om de finansiella resurser som tilldelats verksamheten är lämpligt avvägda. (Se s. 268, dnr 3101-2010.)

Offentlighet och sekretess

En vd i ett kommunalt bolag ville inte röja sin lön. Inom kommunala bolag finns inte alltid samma vana vid offentlighetsprincipen som inom annan allmän verksamhet. Det kan illustreras av ett beslut som gällde en vd, som inte ville berätta för en journalist vad han uppbar i lön utan i stället hänvisade till den kommande årsredovisningen. Det var emellertid uppenbart att informationen måste ha funnits i allmänna handlingar hos bolaget och att man från bolagets sida var skyldig att lämna ut den. (Se s. 589, dnr 6673-2010.)

Omfattar begreppet allmän handling bilagor till handlingen? De flesta av JO:s rätt många ärenden som rör offentlighetsprincipen är av rutinkaraktär, dvs. den rättsliga bedömningen är enkel, och de saknar i den meningen principiellt intresse. Ibland dyker dock särskilda frågor upp. Ett sådant ärende under året gällde huruvida en myndighet är skyldig att tillhandahålla bilagor till en allmän handling, trots att de inte finns hos myndigheten. En journalist hade efterfrågat bilagor till en handling som en tillsynsmyndighet enligt lag varit skyldig att inneha. Bilagorna förvarades hos tillsynsobjektet, som var ett privat företag. I beslutet konstateras att handlingar som en myndighet är skyldig att inneha ska innefatta de eventuella bilagor som handlingarna hänvisar till. Myndigheten borde därför ha hämtat in bilagorna. Därefter skulle journalistens begäran ha prövats i enlighet med reglerna om allmänna handlingars offentlighet. (Se s. 593, dnr 6446-2009.)

Offentlighetsprincipen innebär även att förhandlingar som hålls inför allmänna organ så långt möjligt ska vara öppna för allmänheten, inklusive journalister. Två ärenden från ämbetsberättelsen berör detta.

Misstänkt begränsning av allmänhetens rätt till insyn. Sveriges Television (Uppdrag granskning) sände under 2010 flera program som handlade om mutanklagelser mot tjänstemän inom idrotts- och föreningsförvaltningen i Göteborg. I ett av dem skildrades förhållanden kring ett möte med Idrotts och föreningsnämnden i Göteborgs stad. Av programmet att döma blev en reporter av uniformerad vakt i entrén upplyst om att det i lokalerna rådde diverse förbud. Han blev vidare, likaledes av uniformerad vakt, avvisad när han ville intervjua nämndens förvaltningschef. Inslaget föranledde ett initiativ från min sida, i syfte att om möjligt klarlägga vad som förekommit. I beslutet utreddes frågor om allmänhetens tillträde till en myndighets lokaler samt en myndighets möjlighet att ställa upp fotograferings-, ljudupptagnings- och intervjuförbud.

Vad som närmare tilldragit sig gick inte i alla delar att belägga; nämndens bidrag till utredningen var inte så upplysande som jag skulle ha önskat. Men det som anfördes från det hållet motsade inte direkt den beskrivning som gavs i programmet om fotoförbud m.m. och inte heller reporterns beskrivning av att han av vakter förbjöds genomföra en intervju med förvaltningschefen.

Jag kritiserade därför nämnden för att ordningen kring sammanträdet den 24 mars 2010 varit så otillfredsställande att detta föranlett misstan

kar om att allmänhetens, inklusive journalisters, rätt till insyn otillbörligt hade begränsats. (Se s. 594, dnr 3909-2010.)

Rätt med filmningsförbud vid en förhandling vid en länsstyrelse. En granskning av förhållandena kring en offentlig förhandling vid länsstyrelsen i Uppsala hade beröringspunkter med det just redovisade ärendet. I detta fall bedömdes uppställda bildupptagningsförbud som godtagbara, efter en prövning av om de uppfyllde de grundläggande krav på saklighet och opartiskhet som anges i 1 kap. 9 § regeringsformen (se s. 600, dnr 6968-2009). Anmälarna var tv-journalister som ansåg sig vara diskriminerade i förhållande till sina kollegor, eftersom förbudet träffade filmning men inte ljudupptagning, en uppfattning som jag dock inte kunde dela.

Yttrandefrihet

En statlig informationsmyndighets yttrandefrihet i förhållande till enskilda aktualiserades i ett av årets mer uppmärksammade JO-ärenden (se s. 605, dnr 5127-2009 och 21-2010). Forum för levande historia, som är en statlig myndighet med uppgift att informera om brott mot mänskligheten, anordnade en utställning kallad Middag med Pol Pot. I utställningsmaterialet ville myndigheten bl.a. visa att ideologiska uppfattningar kan hindra människor från att uppfatta verkligheten på ett korrekt sätt. Som ett led i detta hade en kampanjfilm framställts. Där användes fyra i sammanhanget lätt identifierbara individer som avskräckande exempel. I beslutet konstaterades att filmen innefattade ett förlöjligande av dem. Även i utställningen användes dessa personer som avskräckande exempel. En av dem anmälde detta till JO. Enligt min mening var utställningen ägnad att utsätta henne för andras missaktning.

Anmälaren anförde bl.a. att hon ansåg att utställningen utgjorde ett straff för åsikter hon framfört. Jag gav henne delvis rätt i detta. Utställningen innebar att hennes göranden och låtanden i politiska frågor hade lyfts fram och använts som avskräckande exempel. Tryckfrihetsförordningens repressalieförbud har i praxis bl.a. åberopats som grund för kritik mot myndigheter som tillrättavisat anställda för att de gjort bruk av sin yttrandefrihet. Det som här inträffade var inte helt olikt repressalier av det slaget.

Myndigheten argumenterade till stöd för sitt handlande på ett sätt som förde tanken till journalisters och forskares frihet. I anledning av detta framhålls i beslutet att myndigheter måste hålla sig inom grundlagens ramar och att de inte på samma sätt som enskilda har yttrandefrihet. Det heter bl.a.:

Det är självklart att staten inte får utnyttja utpekade individer som något slags avskräckande exempel i en i och för sig vällovlig informationsverksamhet.

Det följer av det allmännas skyldighet att såväl respektera den enskilda människans
frihet och värdighet som att skydda var och ens namn och rykte. Bestämmelserna om ärekränkning lämnar inte staten annat än ett ytterst begränsat utrymme för att i allmänt upplysnings- eller undervisningssyfte lämna nedsättande uppgifter om enskilda. Det utrymme som finns torde gälla dem som genom sitt ämbete eller på annat sätt kommit att inta en särskild historisk

eller samtidshistorisk ställning. För att utrymmet ska kunna tas i anspråk krävs emellertid att det sker på ett försvarligt sätt. Därutöver gäller bestämmelsen om saklighet och opartiskhet. Att återge fakta om en historiskt eller samtidshistoriskt väl känd person kan med andra ord vara godtagbart, även

när fakta är diskrediterande för den utpekade, men inte att – som här skett – göra det i former som är ägnade att förlöjliga honom eller henne. Kampanjfilmen hade en sådan form att användningen av de utpekade individerna under inga omständigheter kunde anses försvarlig. Beträffande utställningen i övrigt inskränkte sig min prövning till anmälaren. Hon var på intet sätt en ”offentlig person”, och det kunde därmed inte försvaras att hon mot sin vilja användes på detta sätt. Beslutet innebar därmed att Forum för levande historia kritiserades såväl för kampanjfilmen som för den integritetskränkning som anmälaren utsatts för.

Av det som framförts från Forum för levande historias sida framgick att där saknades insikt om de rättsliga begränsningar som gäller för en statlig informationsmyndighet. Jag informerade därför dess uppdragsgivare om beslutet, som ledde till att utställningen stängdes. En viss debatt följde, och mitt ställningstagande synes på sina håll ha uppfattats som kontroversiellt. Utställningen öppnades åter senare, efter att förändringar i innehållet vidtagits. Kampanjfilmen, som fanns tillgänglig på myndighetens webbplats fram till dess att beslutet meddelades, används enligt uppgift inte längre.

Yttrandefrihetskommitténs förslag till ändringar av grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten. Under det gångna året har den parlamentariskt sammansatta Yttrandefrihetskommittén lagt fram ett betänkande, där långtgående förändringar i tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen förutskickas. I ämbetsberättelsen återges JO:s remissyttrande över betänkandet (se s. 569, dnr 6749-2010). Där framförs bl.a. kritik mot kommitténs enligt min mening alltför negativa bild av dagens reglering, liksom mot dess uppfattning om EUrättens betydelse i sammanhanget.

Utlänningsärenden

Inspektion av Migrationsverkets förvar. Utlänningar som inte får vistas i Sverige eller vars rätt att uppehålla sig i Sverige är oklar kan under vissa förutsättningar tas i förvar. De utlänningar som vistas på förvaren befinner sig i en utsatt situation. Anmälningarna till JO från denna grupp är dock mycket få, och några inspektioner av förvaren hade inte skett på mycket länge. Mot denna bakgrund beslöt jag i slutet av 2009 att granska tillämpningen av utlänningslagens bestämmelser om förvar. Granskningen skulle huvudsakligen bestå i att Migrationsverkets förvar inspekterades, varvid verket skulle ges tillfälle att yttra sig över det som framkom.

I beslutet som avslutade granskningen framfördes ett flertal påpekanden om brister och möjliga förbättringar. De låter sig inte sammanfattas här; se i

stället s. 314, dnr 6090-2009.

Det bör dock framhållas att beslutet innehöll
mycket allvarlig kritik mot att förvarstagna som inte utgör en fara för andra
än sig själva placeras i häkte. Förfarandet saknar enligt min mening erforderligt
lagstöd. Det framstår av humanitära och principiella skäl som oacceptabelt
att en sjuk person, som inte är farlig för någon annan än sig själv, placeras
i häkte bland brottsmisstänkta endast av det skälet att han eller hon inte
kan ges ett adekvat omhändertagande inom Migrationsverkets verksamhet.

Avvisning av utländska tiggare. Sommaren 2010 förekom uppgifter i massmedia om att polisen hade avvisat romer som ägnat sig åt tiggeri. En första utredning visade att Polismyndigheten i Stockholms län vid flera tillfällen under 2010 hade avvisat utlänningar från landet på grund av att dessa försörjt sig genom att tigga, bl.a. verkställdes avvisningsbeslut avseende 26 rumänska medborgare den 18 februari 2010. I det initiativärende som följde kom det fram att avvisningarna skett med stöd av en bestämmelse som anger att en utlänning får avvisas om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. I besluten angavs att de som avvisades hade ”ägnat sig åt dagdriveri/tiggeri”.
Efter att ha utrett bakgrunden till den rättsliga regleringen fann jag att avvisningarna
var felaktiga. Utvecklingen på fri- och rättighetsområdet har
inneburit successivt skärpta krav på legalitet och rättssäkerhet. Den aktuella bestämmelsen bör idag inte tillämpas på andra försörjningssätt än sådana som är rättsligen förbjudna. Tiggeri är inte i sig otillåtet enligt svensk lag, än mindre dagdriveri. Avvisningarna saknade därmed stöd i utlänningslagen. Eftersom åtgärderna innebar långtgående rättskränkningar av enskilda var den kritik som jag riktade mot polismyndigheten av allvarligt slag.
Enligt de uppgifter i massmedia som föranledde initiativet var de avvisade romer (av polisens material framgår att man även där antagit att så var fallet). Jag ansåg det därför angeläget att i beslutet understryka att inget av det som framkommit i utredningen hos JO tydde på att avvisningarna hade sin grund i att de avvisade skulle ha varit av romskt ursprung; besluten grundades på hur de avvisade betett sig, dvs. att de ägnat sig åt tiggeri och dagdriveri. Jag ansåg likväl att det inträffade varit ägnat att rubba förtroendet för polisen, på grund av det sätt på vilket förfarandet genomfördes. (Se s. 171, dnr 6340-2010.)
”Domstolstrots”. Utlänningslagens regler om s.k. uppehållsrätt är delvis oklara, särskilt i ljuset av motsvarande EU-rättsliga regler. I detta fall skulle en kvinna från Mongoliet utvisas, i enlighet med ett beslut som vunnit laga kraft. Hon hade emellertid sedermera gift sig med en spansk man, som hade permanent uppehållstillstånd i Sverige. Det ledde till att en migrationsdomstol slog fast att kvinnan hade uppehållsrätt i Sverige. Migrationsverket satte emellertid sin uppfattning före domstolens och avbröt därför inte verkställandet av utvisningen. Verkets förhållningssätt innebar enligt min mening en

form av domstolstrots och ett tecken på bristande respekt för kvinnans rättigheter.

Utvisningen kom dock aldrig att verkställas; förfarandet avbröts sedan domen vunnit laga kraft, efter det att Migrationsöverdomstolen vägrat Migrationsverket prövningstillstånd. (Se s. 309, dnr 2163-2010.) Det kan tilläggas att jag även i föregående ämbetsberättelse redovisat ett ärende där Migrationsverket brustit i respekt för ett beslut från en överinstans, se JO 2010/11 s. 275, dnr 1102-2009.

Övriga beslut i ämbetsberättelsen

”Plea bargaining”. Då och då uppkommer diskussion om att det allmänna i sin myndighetsutövning borde kunna träffa uppgörelser med den som kan bli föremål för straff eller sanktion av annat slag. Sådana inslag finns i andra

rättsordningar, t.ex. i den i amerikansk rätt förekommande metoden ”plea bargaining”, som innebär att det allmänna modifierar sina anspråk i utbyte mot att den enskilde gör medgivanden som leder till att ett rättsligt förfarande kan avslutas snabbt och enkelt. Förhandlingsmetoder av detta slag brukar dock avvisas för svensk del, med hänvisning till att det allmänna inte bör utnyttja sin maktställning på det sättet och att det strider mot principen om likhet inför lagen m.m. Att sådant likväl synes kunna förekomma framgick i ett ärende där Skatteverket under en revision visade sig ha tillställt det reviderade bolaget ett ”förslag” med innebörden att bolaget skulle godta vissa beskattningsåtgärder i utbyte mot att Skatteverket inte drev ärendet vidare. Skatteverket, som saknat laglig grund för att förhandla om beskattningen på detta sätt, fick allvarlig kritik. (Se s. 307, dnr 7044-2009.)

Kronofogdemyndighetens genomförande av en avhysning. En kvinna hade köpt en bostadsrättslägenhet på en av Kronofogdemyndigheten genomförd exekutiv auktion. Bostadsrättens tidigare ägare, som var dömd för grova brott, flyttade dock inte ut självmant. Kronofogdemyndigheten fattade därför beslut om avhysning, men den verkställdes inte på utsatt tid utan på ett informellt och utdraget sätt. Under tiden bortförde den tidigare ägaren delar av lägenhetens fasta inredning, dvs. egendom som tillhörde köparen. Köparens frustration över detta var begriplig. Jag kritiserade Kronofogdemyndigheten för att köparens intressen inte beaktats; myndigheten synes i stället ha haft den tidigare ägarens önskemål och egna kostnadsaspekter för ögonen. (Se s. 258, dnr 5242-2009.)

Kronofogdemyndigheten kritiserades även i två andra fall, som hade det gemensamt att myndigheten, efter misstag från dess sida, lät bli att vidta rättelse. I det ena fallet hade en utmätning inkräktat på de medel som gäldenären behövde för sitt eget uppehälle (se s. 261, dnr 6978-2010). I det andra fallet hade en person genom en felaktig inläsning i myndighetens datasystem fått en ogrundad betalningsanmärkning (se s. 256, dnr 1613-2010).

Om brist på respekt för den enskildes hem var det fråga i ett djurskyddsärende. En inspektör från länsstyrelsen gick på egen hand in i en olåst bostad, där en person (anmälaren) låg och vilade, enligt vad anmälaren själv uppgav. En djurskyddsmyndighet har rätt att få tillträde till lokaler där djur hålls. Gäller det en bostad måste dock skyddet för den enskildes privatliv beaktas. Om kontrollen förutsätter våld eller tvång krävs handräckning av polis.

I
praktiken kan kontrollmyndigheten inte på egen hand bereda sig tillträde till en djurhållares bostad när denne inte samtyckt till detta, såvida inte en nödsituation föreligger. Jag kritiserade därför länsstyrelsen och dess inspektör, som hade kränkt anmälarens privatliv. (Se s. 511, dnr 6650-2009.)

4 Bilagor
Bilaga 1 innehåller ärendestatistiken för verksamhetsåret.
Bilaga 2 innehåller en förteckning över besvarade lagstiftningsremisser.
Bilaga 3 innefattar redovisning av dels framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen, dels åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet.
I bilaga 4 redovisas inspektioner och myndighetsbesök, samråd med riksdagens konstitutionsutskott samt justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige.
Bilaga 5 innehåller en redovisning av JO:s internationella samarbete.
Instruktionen i aktuell lydelse den 30 juni 2011 finns intagen som bilaga 6.
Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2011 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 2011
Cecilia Nordenfelt Hans-Gunnar Axberger
Lilian Wiklund Lars Lindström
Hans Ragnemalm Jan Pennlöv
/ Agneta Lundgren

Allmänna domstolar m.m.
Fråga om hovrättens sammansättning vid beslut om avslag på en begäran om s.k. tilläggs- eller omförhör
(Dnr 2574-2009)
Anmälan
F.J. framförde i en anmälan klagomål mot Göta hovrätts handläggning av ett brottmål.

Utredning
Handlingar i hovrättens mål B 597-09 inhämtades och granskades. Av dessa framgick bl.a. att det aktuella brottmålet avsåg en överklagad dom angående grov kvinnofridskränkning m.m. meddelad av Örebro tingsrätt i februari 2009. F.J., som var klagande och tilltalad i målet, framställde vid två tillfällen under förberedelsen i hovrätten begäran om s.k. tilläggsförhör med dels sig själv, dels det vid tingsrätten hörda vittnet G.K. Som skäl för sin begäran uppgav F.J., genom sin offentlige försvarare, att det på grund av händelser som inträffat efter tingsrättens huvudförhandling fanns behov av att ställa kompletterande frågor till honom och G.K. och att detta hade betydelse för bedömningen av målsägandens trovärdighet och tillförlitlighet.
Hovrättsrådet Björn Karlsson avslog i ett beslut den 11 mars 2009 F.J:s första begäran om tilläggsförhör med motiveringen att vad som anförts inte utgjorde skäl för förhör i hovrätten. Den 24 mars beslutade hovrättsrådet Karin Nacke att avslå F.J:s andra begäran om tilläggsförhör och angav att vad som anförts inte utgjorde skäl för någon annan bedömning än i det tidigare beslutet.
Vid huvudförhandlingen i hovrätten spelades tingsrättens ljud- och bildupptagningar
av förhören med F.J. och G.K. upp.
Ärendet remitterades till hovrätten för upplysningar och yttrande om vilka överväganden hovrätten gjorde i fråga om besluten den 11 respektive den 24 mars fick fattas av en enskild domare. Hovrätten (dåvarande hovrättspresidenten Kathrin Flossing) kom in med ett remissvar till vilket fogades yttranden
från Björn Karlsson och Karin Nacke.
Björn Karlsson uppgav bl.a. följande.
Vad en enskild domare får göra
Frågan om en enskild domares behörighet att fatta olika beslut har med jämna mellanrum diskuterats i hovrätten. Diskussioner har förts såväl före som efter EMR-reformen år 2008. Diskussionerna har oftast rört frågan om hur 16 § första stycket 3 hovrättsinstruktionen (1996:379) ska tillämpas när förnyat förhör aktualiseras med en person som hörts vid tingsrätten.
Enligt den nämnda bestämmelsen får en enskild domare inte avvisa utredning.

Därav följer att domaren inte själv får avvisa ett bevismedel, t.ex. ett

nytt vittne. Jag har uppfattat det så att den enskilde domaren inte heller får avvisa ett nytt bevistema för ett redan åberopat vittne.
EMR
Som ett led i EMR har 35 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken ändrats den 1 november 2008. Något förenklat uttryckt innebär ändringen att muntliga bevis får tas upp på nytt i hovrätten endast om ytterligare frågor behöver ställas. Huvudregeln är att den som har hörts vid tingsrätten inte ska höras i hovrätten.
I lagförarbetena har det framhållits att regeln även gäller tilltalade och

andra parter. Det har vidare anförts att ändringen inte inkräktar på möjligheten för den enskilde att göra sig hörd i processen, eftersom han eller hon t.ex. har möjlighet att lägga fram sin sak genom en muntlig sakframställning (prop. 2004/05:131 s. 205). Lagstiftaren har bedömt att de nya reglerna för bevisupptagning
är förenliga med artikel 6 i Europakonventionen. (De nya lagförarbetena berör naturligt nog inte frågan om den enskilde domarens behörighet när det gäller bevisupptagning i hovrätten.)
I samband med införandet av EMR fanns det anledning för hovrättens ledamöter att särskilt uppmärksamma frågan om den enskilde domarens – i praktiken beredningschefens – behörighet att besluta i frågor som rör omförhör. Frågan diskuterades i olika sammanhang, bland annat vid ett sammanträde som hovrättens vice ordförande hade den 20 oktober 2008. Vid sammanträdet behandlades Svea hovrätts promemoria En Modernare Rättegång. I promemorian (sid. 10) uttalas bland annat följande:
Därefter har beredningsorganisationen vid avdelningarna att ta ställning till hur bevisningen ska presenteras i hovrätten och om förnyat förhör i form av tilläggsförhör eller omförhör bör hållas. Det är enligt vår uppfattning frågor som kan avgöras av en ledamot; normalt beredningschefen eller annan till vilken frågan är delegerad. Arbetsgruppens bedömning är att denna prövning inte är att likställa med att avvisa utredning, således är hovrätten beslutsför med en ledamot, jfr 16 § hovrättsinstruktionen. I likhet med andra beredningsfrågor har alltid beredningschefen eller motsvarande möjlighet att hänskjuta frågan till en föredragning inför tre ledamöter.
Efter diskussion enades vice ordförandena i Göta hovrätt om att ansluta sig till den ordning som förordats i Svea hovrätts promemoria. Det är också den ordning som tillämpas på Göta hovrätts samtliga avdelningar.
Det är alltså fast praxis i Göta hovrätt att beredningscheferna själva prövar frågor om i vilken form bevisningen ska läggas fram.

Det innebär bland annat
att en beredningschef som enskild domare anses ha rätt att avslå en begäran om förnyat förhör i ett brottmål när nya frågor inte behöver ställas till en person som hörts vid tingsrätten. På liknande sätt som tidigare förutsätter det att förhöret inte utgör ett nytt bevismedel eller är knutet till ett nytt bevistema.
Det aktuella beslutet
Den tilltalade ville att han själv och ett vittne som hade hörts tidigare skulle höras på nytt med anledning av att målsäganden efter tingsrättens dom hade flyttat med parternas gemensamma barn utan att meddela den tilltalade. Det var enligt den tilltalade något som hade betydelse för bedömningen av målsägandens
trovärdighet; en fråga som redan hade prövats av tingsrätten.
Den 11 mars 2009 biträdde jag beredningschefen på avdelningen med beredningen av olika mål. Jag bedömde att vad den tilltalade hade anfört inte utgjorde skäl för att ställa ytterligare frågor till honom eller vittnet. Jag, som

inte fann anledning att hänskjuta frågan till avdelningen, avslog därför den tilltalades begäran om tilläggsförhör i hovrätten. Uppgiften som den tilltalade

syftade på kunde i stället läggas fram sakframställningsvis eller under slutanförandet.
Jag kommer nu inte ihåg om det skedde eller vilken inställning målsägandens företrädare hade till uppgiften.
Sammantaget anser jag att jag genom mitt beslut inte har avvisat någon utredning och att jag därmed har varit behörig att ensam fatta beslutet i fråga.
Jag anser att mitt ställningstagande i behörighetsfrågan ligger i linje med den tolkning av begreppet bevis som anges i rättsfallet NJA 2004 s. 874. Där ansågs frågor till vittnen i hovrätten angående iakttagelser efter tingsrättens dom inte utgöra ny bevisning, när frågorna låg inom ramen för samma bevistema som vid tingsrätten.
Karin Nacke uppgav att hon delade Björn Karlssons överväganden rörande tillämpningen av 16 § första stycket 3 förordningen med hovrättsinstruktion (1996:379) och gränsen för vad en enskild domare själv får göra, och hon angav därutöver bl.a. att hon ansåg att hon genom sitt beslut inte har avvisat någon utredning och att hon därmed har varit behörig att som ensam domare fatta beslut i frågan.
Kathrin Flossing anförde följande.
Inledningsvis ska nämnas att det är relativt ofta förekommande att parter i brottmål begär att få ställa tilläggsfrågor. Av motiven till EMR-reformen följer emellertid att tyngdpunkten i rättsskipningen bör ligga i första instans och att förfarandet i hovrätten därför bör inriktas på en granskande överprövning av tingsrättens avgörande, inte en omprövning. I linje med detta är det en fördel om bevisvärderingen i hovrätt i högre grad än före reformen kan ske på i stort sett samma material som tingsrätten grundat sin prövning på (prop. 2004/05:131 s. 200). EMR-reformen förutsätter således en betydande restriktivitet när det gäller möjligheten att ställa tilläggsfrågor.
Den redovisning som Björn Karlsson har lämnat av hovrättens praxis när det gäller att handlägga framställningar om omförhör och tilläggsfrågor till parter och vittnen som hörts vid tingsrätten kan bekräftas. Enligt den information som hovrätten har inhämtat, och som Björn Karlsson också pekar på i sitt yttrande, torde även Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge samt Hovrätten för Västra Sverige tillämpa 16 § första stycket 3 hovrättsinstruktionen på samma sätt som Göta hovrätt när det gäller handläggningen av tilläggsfrågor.

Den gängse skiljelinjen som hovrätten således upprätthåller vid tillämpningen av den aktuella behörighetsregeln i den nyss nämnda bestämmelsen i hovrättsinstruktionen kan sägas gå i bedömningen av om det är fråga om sättet att förebringa utredningen eller om det är fråga om ett nytt bevis. I praktiken kan det vara svårt att exakt ange var denna skiljelinje ska dras. Tillämpningen av den angivna bestämmelsen aktualiseras ofta i situationer som avses

i rättsfallet NJA 2004 s. 874, nämligen vad som ska förstås med bevis i den mening som anges i 50 kap. 25 § tredje stycket RB. Även om målet i det nu aktuella ärendet gällde frågan om tillämpningen av 51 kap. RB är det likväl för förståelsen av hovrätternas praxis i denna fråga av intresse att i terminologiskt hänseende söka ledning i 50 kap. RB. I detta sammanhang kan det göras gällande att man kan sätta ett likhetstecken mellan orden utredning och bevis. Med den utgångspunkten kan det som parten åberopat i detta fall inte sägas vara fråga om ny bevisning, trots att det gällt förhållanden som inträffat efter tingsrättens dom.
Björn Karlssons och Karin Nackes bedömning i det aktuella fallet var att det som den tilltalade åberopade inte gällde en fråga om ny bevisning, utan att frågan gällde tilläggsförhör och att en sådan fråga kan avgöras av en ledamot eftersom denna prövning inte är att likställa med att avvisa utredning. Det kan konstateras att deras ställningstaganden till behörigheten i det aktuella målet överensstämmer med hovrättens praxis.

Slutligen kan anmärkas att hovrätten lägger stor vikt vid att verka för att hovrättsarbetet så långt som möjligt utförs enligt enhetliga och fasta rutiner. I detta arbete bedriver hovrätten en inte obetydlig internutbildning samt har regelbundna praxisdiskussioner. Det är domstolens avsikt att igen särskilt uppmärksamma de frågor som aktualiseras av JO:s remiss.
I ett beslut den 25 november 2010 anförde chefsJO Melin följande.
Rättslig reglering
Sedan den 1 november 2008 gäller enligt 6 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken,
förkortad RB, att en berättelse som lämnas i bevissyfte i tingsrätt ska dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det.
Av 35 kap. 13 § andra stycket RB framgår vidare att om tingsrätten i ett mål som överklagats till hovrätten har tagit upp bevisning, behöver beviset tas upp på nytt endast om hovrätten finner att det är av betydelse för utredningen. Kan ett muntligt bevis läggas fram i hovrätten genom en ljud- och bildupptagning av förhöret vid tingsrätten, får beviset tas upp på nytt endast om ytterligare frågor behöver ställas. I förarbetena till regeln urskiljs tre olika fall där det kan behöva ställas ytterligare frågor. Det första fallet är att en part tillåts åberopa nya omständigheter vars existens blir tvistiga och någon av parterna vill föra bevisning om dessa genom ett nytt förhör med någon som hörts vid tingsrätten. Det andra fallet då ett förnyat förhör kan behövas är om ny bevisning gör det nödvändigt att ta upp beviset på nytt. Det tredje fallet är att det råder oklarheter om vad ett vittne menat med sin utsaga (se prop. 2004/05:131 s. 234). Gemensamt för de nyss angivna situationerna är att det i hovrätten har uppkommit ett behov av att ställa ytterligare frågor till den som hördes i tingsrätten (a. prop. s. 203).
Om hovrätten finner att ytterligare frågor behöver ställas till en person vars

berättelse vid tingsrätten har dokumenterats genom ljud- och bildupptagning, ska förhöret i hovrätten inledas med en uppspelning av tingsrättens ljud- och bildupptagning, om det inte är olämpligt (se 36 kap. 16 § andra stycket RB vartill 37 kap. 3 § RB och 40 kap. 19 § andra stycket RB hänvisar). Härav följer således att kompletterande frågor i hovrätten som regel ska ske genom s.k.

tilläggsförhör och att ett fullständigt omförhör ska hållas endast om hovrätten anser att det vore olämpligt att inleda förhöret med en uppspelning av ljud- och bildupptagningen av tingsrättens förhör. Exempel på när ett sådant förfarande kan vara olämpligt är enligt förarbetena när det tidigare förhöret, med hänsyn till hur målet kommit att gestalta sig i högre rätt, helt förlorat i aktualitet (a. prop. s. 237).
Part som vill att det ska hållas ett förnyat förhör ska ange det och skälen till detta i överklagandet respektive svarsskrivelsen (se 50 kap. 4 och 9 §§ samt 51 kap. 4 och 9 §§ RB).
I fråga om en hovrätts sammansättning vid en handläggning som inte sker vid huvudförhandling gäller som huvudregel att hovrätten är domför med tre lagfarna domare (se 2 kap. 4 § första och andra stycket RB). Däremot framgår av 2 kap. 4 § femte stycket RB att åtgärder som avser endast beredandet av mål får utföras av en lagfaren domare i hovrätten eller, om de inte är av så

dant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, av en annan tjänsteman i hovrätten som har tillräckliga kunskaper och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta finns, såvitt här är av intresse, i 16 § hovrättsinstruktionen. I första stycket föreskrivs att en enskild domare får vidta åtgärder för beredning av mål och ärenden. Han eller hon får dock inte avvisa utredning (första stycket 3). Vidare framgår av andra stycket att om det finns särskilda skäl ska domaren till avdelningen hänskjuta en fråga som han eller hon är behörig att pröva.
Bedömning
Av utredningen i ärendet framgår att F.J., som var tilltalad och klagande i ett till hovrätten överklagat brottmål, vid två tillfällen under förberedelsen i hovrätten begärde att tilläggsförhör skulle hållas med honom och med vittnet G.K. Såväl F.J:s som G.K:s förhör vid tingsrätten hade dokumenterats genom ljud- och bildupptagning. F.J:s begäran om tilläggsförhör avslogs genom beslut av hovrättsråden Björn Karlsson respektive Karin Nacke.
Jag vill inledningsvis poängtera att det i det aktuella målet var fråga om att avslå begäran om tilläggsförhör i hovrätten. Det var således inte fråga om att avvisa bevisning med stöd av 35 kap. 7 § RB. Det var naturligtvis inte heller fråga om att inte tillåta nytt processmaterial i form av ny bevisning eller en ny omständighet på grund av bestämmelserna i 50 kap. 25 § tredje stycket RB eftersom dessa avser dispositiva tvistemål. Sådana beslut enligt de nu nämnda bestämmelserna ska, vilket också framgår av hovrättens remissvar, fattas kollegialt eftersom de innebär att utredning avvisas. Jag vill även framhålla

att hovrättens bedömning att det inte fanns skäl att tillåta de begärda tilläggsförhören
inte föranleder något uttalande från min sida.
Min granskning avser i stället frågan om ett avslag på en parts begäran om tilläggs- eller omförhör med tillämpning av bestämmelserna i 35 kap. 13 § andra stycket och 36 kap. 16 § andra stycket RB är en beredande åtgärd som inte innebär att utredning avvisas och därmed kan beslutas av en enskild domare .
Hovrätten har ansett att en sådan prövning är en beredande åtgärd som inte är att likställa med att utredning avvisas, vilket innebär att en enskild domare är behörig att fatta sådana beslut.
Frågan om vad som ska anses utgöra beredande åtgärder, och som enligt nuvarande 2 kap.

4 § femte stycket RB således får utföras av en ledamot i hovrätten, var föremål för viss diskussion i förarbetena till rättegångsbalken. Departementschefen fann slutligen att en regel borde anknyta till de olika förberedelseåtgärdernas beskaffenhet och ansåg därför övervägande skäl tala för att överlämna till regeringen att förordna i ämnet. Han uttalade dock även att det utan uttryckligt stadgande var tydligt att frågor om häktning och reseförbud inte omfattades av begreppet beredning (NJA II 1943 s. 35 f.). Utanför begreppet faller också sådana uppgifter som innebär att mål avgörs (se prop. 1992/93:213 s. 19 och NJA 2004 s. 65). I kommentaren till bestämmelsen i 1 kap. 3 e § RB, som reglerar de vid tingsrätt grundläggande förutsättningarna för delegering av arbetsuppgifter till domstolsbiträden, anges att det förefaller

svårt att ge begreppet ”beredande av mål” någon annan rättslig avgränsning än den att därmed avses alla sådana åtgärder som behöver företas inför målets avgörande (se Fitger, Rättegångsbalken, En kommentar på Internet, 1 kap. 3 e § RB).
Jag kan instämma i att någon annan avgränsning än den nyss angivna är svår att göra. En så vid avgränsning inrymmer självfallet ställningstaganden av såväl svårare som enklare beskaffenhet. Således ryms frågor om ny bevisning med tillämpning av 35 kap. 7 § RB liksom den prövning av tillåtligheten av ny bevisning som i dispositiva tvistemål ska göras enligt 50 kap. 25 § tredje stycket RB inom begreppet beredande åtgärder. Syftet med bestämmelserna i 16 § hovrättsinstruktionen torde vara att inom denna vitt bestämda kategori av åtgärder särskilt peka ut dem som bör avgöras i kollegial sammansättning
och som således utgör undantag från regeln att beslut kan fattas av en enskild domare. Undantaget beträffande beslut rörande utredningen (första stycket 3) gäller uttryckligen endast avvisande av utredning. Det är emellertid givet att prövningen av om viss utredning ska avvisas eller tillåtas sker kollegialt i andra fall än då det framstår som helt självklart att den ska få förebringas.

Det står naturligtvis också klart att ett ställningstagande i frågan om tilläggs- eller omförhör ska tillåtas är att anse som en beredande åtgärd.
I förarbetena till den reform av reglerna för muntlig bevisning i hovrätten som genomfördes den 1 november 2008 anges att tyngdpunkten i rättskipningen bör ligga i första instans och att förfarandet i hovrätten därför bör inriktas på en granskande överprövning av tingsrättens avgörande, inte på en omprövning. Vidare uttalas i motiven att för att ge hovrätten denna överprövande funktion och tydliggöra att tyngdpunkten i rättskipningen ligger i första instans är det en fördel om bevisvärderingen i hovrätt i stället i högre grad kan ske på i stort sett samma material som tingsrätten grundat sin prövning på (prop. 2004/05:131 s. 200). Dessa överväganden ligger till grund för den numera gällande restriktiva hållningen beträffande förnyad bevisupptagning i hovrätten. I förarbetena berörs emellertid, som Björn Karlsson också angett, inte frågan om den enskilde domarens behörighet när det gäller bevisupptagning i hovrätten.

Vid bedömningen av om ett avslag på en begäran om tilläggs- eller omförhör innebär att utredning avvisas får man i stället, enligt min uppfattning, se till vad en prövning i enlighet med bestämmelsen i 35 kap. 13 § andra stycket RB innebär.
Förutsättningen för att en förhörsperson ska få höras på nytt i hovrätten är, som redan framgått, att ytterligare frågor behöver ställas. Hovrättens prövning ska således ta sikte på att avgöra om sakens utredning fordrar att ytterligare – vid tingsrätten inte ställda – frågor behöver ställas. I t.ex. de fall då enligt motiven ytterligare frågor kan behöva ställas – dvs. då nya omständigheter eller ny bevisning åberopas eller oklarhet råder om vad ett vittne menat med sin utsaga – är rimligen avsikten med dessa frågor att tillföra ytterligare processmaterial
i form av nya eller kompletterande uppgifter. Domstolens prövning av frågan om tilläggs- eller omförhör ska tillåtas är därför, enligt min mening, närmast av ett slag som motsvarar ställningstagande till de andra

frågor om processmaterialet i hovrätten som regleras i främst 35 kap. 7 § och 50 kap. 25 § tredje stycket RB. Konsekvensen av ett beslut om avslag på en begäran om förnyat förhör blir att den part som begärt ett sådant inte får tillföra målet den utredning i form av kompletterande uppgifter som ytterligare frågor till förhörspersonen syftar till.
Jag anser därför att en begäran om förnyat förhör, åtminstone i situationer av nyss angivet slag, i grunden rör frågan om ytterligare utredning behövs, trots att den framställs som ett önskemål om att tilläggs- eller omförhör ska hållas i stället för att den muntliga bevisningen förebringas enbart genom uppspelning av en ljud- och bildupptagning. Det är, noga taget, hovrättens ställningstagande till om denna ytterligare utredning fordras som sedan i sin tur avgör formen för förebringandet.
Min uppfattning är således att ett avslag på en begäran om tilläggs- eller

omförhör innebär att utredning avvisas och därför ska beslutas kollegialt, dvs. med den sammansättning som följer av 2 kap. 4 § första och andra stycket RB, så snart framställningen grundas t.ex. på ett påstående om att kompletterande uppgifter fordras på grund av att ny bevisning eller nya omständigheter ska förekomma eller det påstås råda oklarhet om innebörden av en utsaga vid tingsrätten. Möjligen kan en begäran som uppenbart inte motiveras av skäl av nu nämnt slag avslås av en domare. I ett sådant fall torde ju nämligen frågan kunna anses uteslutande gälla formen för bevisningens förebringande. Sammanfattningsvis borde de i ärendet aktuella besluten om avslag på begäran om tilläggsförhör, som jag ser det, ha fattats av tre domare eftersom framställningarna motiverades av efter tingsrättens dom tillkommande omständigheter.
Mot bakgrund av att Björn Karlsson och Karin Nacke endast följt den praxis som hittills tillämpats vid hovrätten och som varit föremål för ingående diskussioner vid domstolen, finner jag emellertid inte anledning att rikta någon kritik mot dem för handläggningen av det aktuella målet.

Disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål

(Dnr 1936-2010)

Anmälan

M.B. framförde i en anmälan klagomål mot Nils Hedström, rådman vid Attunda tingsrätt, och uppgav sammanfattningsvis att denne inte hade agerat opartiskt i ett mål om vårdnad m.m. i vilket hon var part. Huvudförhandling i målet hölls den 30 november 2009 och dom meddelades den 12 januari 2010.

Nils Hedströms bristande opartiskhet visade sig dels i hur han utformade domskälen, dels i hur han agerade vid huvudförhandlingen i målet. – Till anmälan var den aktuella domen fogad.

Utredningen

Anteckningar från huvudförhandlingen i tingsrättens mål T 2070-08 begärdes in.

Av utredningen framgick att parterna i målet, P.E. och M.B., har tre gemensamma barn, som när domen meddelades var mellan drygt två och fem och ett halvt år gamla. Målet gällde såväl vårdnad som boende och umgänge.

Domskälen i målet är utformade på följande sätt (namn på parter och barn här anonymiserade).

DOMSKÄL

P.E. är överstelöjtnant inom försvarsmakten. I sin tjänst vid försvaret undervisar han för närvarande vid Försvarshögskolan i konfliktlösning. Han får således anses vara professionell konfliktlösare. Det är många som försöker uppnå de högre officersgraderna och prövningen av lämpligheten pågår i många år. Skulle P.E. ha uppvisat sådana egenskaper som M.B. pådyvlar honom hade han inte nått den nivå han har idag. Redan detta borde borga för att uppfatta honom som en lämplig vårdnads- boende- och umgängesförälder. Under

huvudförhandlingen har han haft en lugn och saklig framtoning. Han har dessutom visat respekt mot M.B. och hennes ombud.
M.B. är, såsom tingsrätten uppfattat det, tjänsteman och arbetar med ekonomi . Hon har under huvudförhandlingen uppträtt med dålig impulskontroll. Vid flera tillfällen har hon fallit kärandeombudet i talet samt haft verbala utfall även mot P.E. Hennes uppträdande har varit sådant att det föranlett flera reprimander från rätten som verkat för att huvudförhandlingen skulle kunna genomföras under god ordning och atmosfär av ömsesidig respekt.
Tingsrätten förordnade i juni 2008 om medling. Den mycket erfarne medlaren Jan Hultman lämnade den 26 september 2008 ett förslag till överenskommelse om vårdnad, boende och umgänge beträffande I. och J. samt ett särskilt förslag till överenskommelse beträffande M. Det senare behandlade främst umgängesfrågor men tänktes efter utvärdering leda fram till ett avtal om vårdnad, boende och det fortsatta umgängets omfattning. P.E. accepterade förslagen till lösning av konfliktfrågorna medan M.B. förkastade dessa. Detta talar enligt tingsrättens mening för att M.B. har en klart mera självcentrerad syn på dessa frågor än vad som är godtagbart ur barnens perspektiv.
Handgemänget mellan parterna den 28 april 2007, vilken var den utlösande anledningen till separationen, har berörts under huvudförhandlingen. Utan att veta hur våldsamheterna gått till eller vem som gjort vad, kan ändå sägas att det är förståeligt att P.E. i denna situation haft svårt att besinna sig på samma sätt som han annars synes ha gjort vid konfrontationer mellan dem.

Parterna
lever nu separerade. Därmed synes risken för upprepning av våld i hemmen eller på annan plats vara undanröjd. De inslag av våld som ostridigt förekommit i parternas relation utesluter enligt tingsrättens mening inte gemensam vårdnad.
Av utredningen, bl.a. förhör med M.B:s föräldrar har framgått att dessa tar en stor del i tillsynen och omvårdnaden om barnen. M.B. har således inte själv förmåga att svara upp mot barnens behov därvidlag. Hon väljer att i görligaste mån hålla P.E. borta från barnen och engagerar istället sina föräldrar i barntillsynen. Barnens morföräldrar är säkert väl lämpade för uppgiften och skänker säkerligen barnen en god och kärleksfull omvårdnad och tillsyn. Barnen har emellertid ett stort behov av kontakt med sin far, som vill ta en ökad del i deras omvårdnad. Genom att M.B:s föräldrar utgör en resurs för henne som konkurrerar om barnen med P.E. betas barnen i betänklig mån från kontakt med sin far.
M.B. synes, enligt vad som framkommit, vara snar att söka konflikt med P.E. Hon försöker också dra in omgivningen och barnen i dessa onödiga kon

flikter. Eftersom hon tidigare visat att hon saknar förmåga att sätta barnens bästa i första rummet genom att inte tillgodose deras behov av fadern får hon anses olämplig såsom ensam vårdnadshavare.
Inget har framkommit som talar för att P.E. skulle vara olämplig som

vårdnadshavare och boendeförälder. Tvärt om framstår han som en ansvarstagande och kärleksfull förälder som vill ta hand om sina barn. Han kan tillgodose barnens behov av modern. Han får således anses vara lämplig som vårdnadshavare och boendeförälder.
Med den erinran mot M.B:s förmåga som framgår av det tidigare sagda uppfattar tingsrätten för närvarande båda föräldrarna som lämpliga som vårdnadshavare
och boendeföräldrar.
Frågan är då om det föreligger en sådan djupgående konflikt mellan parterna att gemensam vårdnad och växelvis boende är uteslutet. Konflikterna är oftast sökta och skapade av M.B. och är inte av djupgående karaktär. Den latenta konfliktvilligheten hos M.B. är emellertid betänklig. Båda föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnens uppfostran och utveckling. Tingsrätten har bibringats den uppfattningen att M.B., om hon tar sig samman istället för att skjuta sina egna aggressioner mot P.E. i förgrunden, ändå är i stånd att dämpa konflikten och verka för barnens bästa. Parterna har tidigare visat en förhållandevis god samarbetsförmåga avseende de två äldsta barnen. Erforderlig samarbetsförmåga bedöms således föreligga. För barnens bästa bör gemensam vårdnad råda. Alternativet – om inte detta lyckas – bör vara att ge P.E. ensam vårdnad om alla barnen, vilket emellertid för närvarande inte är görligt eftersom detta kräver ett yrkande därom från honom.
Med detta sagt finner tingsrätten även att båda föräldrarna är i stånd till att samarbeta på det sätt som krävs för att växelvis boende för barnen ska fungera. Växelvis boende bedöms vara bäst för barnen. De har lika stort behov av båda föräldrarna såväl i sitt vardagsliv som under sin fritid.
M.B. har, under förutsättning att hon alltjämt har ensam vårdnad om M., krävt att en s.k. kontaktperson ska medverka vid de åtta inledande tillfällena av umgänge med P.E. En kontaktperson saknar, såvitt kan bedömas, annan positiv funktion i sammanhanget än att lugna M.B. själv. Anskaffande av en sådan skulle ytterligare fördröja M:s rätt att få upprätta en normal kontakt med sin far.

Det har således ur tingsrättens perspektiv under inga omständigheter varit aktuellt med kontaktperson. Tingsrätten anser sig inte böra undanhålla denna upplysning även om frågan faller på grund av att tingsrätten förordnar om gemensam vårdnad.
Vad parterna kommit överens om beträffande skollov och storhelger för J. och I. får anses vara till barnens bästa. Tingsrätten ställer sig dock frågande till det av M.B. först under huvudförhandlingen angivna yrkandet som gäller ett ”extra sportlov” under vecka 11 efter det att barnen vartannat år tillbringat det ordinarie sportlovet tillsammans med P.E. Föräldrarna disponerar inte över frågan om barnen, efter det att de blivit skolpliktiga, får ta extra ledighet från skolan. Det gör respektive skolchef. P.E. har, för den ”goda sakens skull” förklarat att han är positiv till detta udda yrkande. Enligt tingsrättens mening bör M:s umgänge med respektive förälder synkroniseras med syskonens. Det framgår av utredningen att de tre syskonen trivs bra tillsammans. Syskonen

kan överbrygga M:s eventuella tvekan inför P.E.
Vad tingsrätten förordnat om vårdnad, boende och umgänge ska gälla omedelbart. Det vore förödande för barnen om M.B. genom att överklaga domen skulle kunna ytterligare förhala för barnen att knyta an till sin far.
Rättshjälp
Rättshjälpsbiträdet, Evy Kornberg, har under huvudförhandlingen anmält att hon nu förbrukat de 100 timmar som förmånen av rättshjälp högst omfattar för klienten, om inte annat beslutas. Hon har begärt utökat antal timmar rättshjälp med ”t.ex. 20 timmar” för att kunna processa även i hovrätten.

2011/12 : JO1
42
I 34 § rättshjälpslagen (1996:1619) stadgas att rättshjälpen normalt ska upphöra när det arbete som biträdet har rätt till ersättning för uppgår till 100 timmar. Rätten ska genast pröva om rättshjälpen ska upphöra. Om rättshjälpen ska fortsätta, bestämmer rätten det antal timmar som förmånen av rättshjälpsbiträde
därefter får omfatta.
P.E. betalar själv sitt ombud. Han har varken rättshjälp eller rättsskydd.
Den omständigheten att M.B. hittills har haft rättshjälp, som hon disponerat genom att helt förbruka de tillgängliga 100 timmarna på tingsrättsprocessen, har enligt tingsrättens mening inneburit att hon kommit i ett väsentligt bättre processekonomiskt läge än P.E., som bedöms ha medelgod ekonomi. Det är inte rimligt att processen får fortsätta i nästa instans under dessa orättvisa ekonomiska förutsättningar och på statens bekostnad. Evy Kornberg har inte rätt till någon ytterligare ersättning för arbete utöver redan förbrukade 100 timmar. M.B:s rättshjälp ska omedelbart upphöra.
Tingsrätten anmodades att komma in med upplysningar och yttrande över domskälens utformning. Det skulle därvid framgå om skälen hade utformats i överensstämmelse med bestämmelsen i 17 kap. 7 § 5 rättegångsbalken (RB) och om det kunde anses lämpligt eller förenligt med kravet på en domstols opartiskhet att utforma domskälen på det sätt som skett. Frågeställningen avsåg domskälen i sin helhet.
Tingsrätten (lagmannen Inger Söderholm) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar från Nils Hedström.
Nils Hedström uppgav följande.
När som i förhandenvarande fall barnens föräldrar strider mot varandra i domstol i dessa frågor (frågor om vårdnad, boende och umgänge, JO:s anmärkning)
ligger det i sakens natur att värdera föräldrarnas egenskaper, förmåga och lämplighet därvidlag samt bedöma vad som är bäst för barnen. Det är då ofrånkomligt att jämföra den ena föräldern med den andra. Denna svåra uppgift som åligger domstolen är givetvis grannlaga i förhållande till föräldrarna, som kan finna granskningen obekväm.
Mitt agerande under huvudförhandlingen
Erfarenheten av den muntliga förberedelsen som hållits i målet var, enligt den

domare som var ordförande vid förhandlingen, den att M.B. hade svårt att tygla sitt humör och att någon mera erfaren domare borde sitta som ordförande vid huvudförhandlingen, som skedde med nämnd. Jag hoppades att varningarna skulle visa sig vara obefogade.
M.B.

visade sig emellertid vara mycket känslomässigt utagerande och gjorde trots flera tillsägelser från mig upprepade verbala utfall mot såväl P.E. som hans ombud Gisela Tranchell.
För att trots allt försöka genomföra huvudförhandlingen under någorlunda god ordning nödgades jag upplysa M.B. om att hon betedde sig olämpligt samt begära att hon skulle iaktta ett bättre uppträdande i rätten utan verbala utfall samt låta bli att falla P.E. och framför allt Gisela Tranchell i talet när de hade ordet. Eftersom M.B. i stort sett ignorerade mina uppmaningar att iaktta ett bättre uppträdande nödgades jag på förekommen anledning gång på gång upprepa uppmaningarna. Jag har inte agerat partiskt till förmån för någon i sakfrågorna. Däremot har jag upprätthållit ordningen, som om jag inte ingripit, hade gått helt överstyr. Jag hade fullt stöd av samtliga nämndemän att agera så som jag gjorde.
2011/12 : JO1
43
Domskälens utformning
Inom domarkåren råder generellt den uppfattningen att stor frihet måste råda beträffande sättet att utforma domskälen.
Beträffande de nu aktuella domskälen har rätten inbördes vid muntlig överläggning dryftat de frågeställningar som tagits upp i domskälen. Vi har varit överens om de värderingar som kommit till uttryck i domskälen, låt vara att det är jag som skriftligen utformat skälen.
Enligt 17 kap 7 § 5 p. rättegångsbalken ska domen ange domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet.
Enligt vad som framgår av Processlagberedningens motiv (NJA II 1943 s 210 till dåvarande 17 kap 7 § 4 p. som numera motsvarar lagrummets 5 p. rättegångsbalken och s 647 ang. 50 kap 23 § rättegångsbalken) är en redogörelse om vad som i målet är bevisat av vikt framför allt för att upplysa överrätterna huruvida s.k. tilltrosförhör ägt rum i tingsrätten. I den aktuella domen har inte några förhör av denna karaktär hållits. Detta framgår av domen. Numera kan överrätterna spela upp de ljud- och bildupptagningar som gjorts i tingsrätten och kontrollera bevisningen, vilket borgar för en bättre kontroll än tidigare.
Processlagberedningen anför även att en redogörelse för vad som i målet är bevisat även är av betydelse för kontroll av rättens bevisprövning. Hur utförligt motiveringen bör göras, är beroende på omständigheterna (NJA II 1943 s 210-211). Eftersom ingen av parterna klagade på domen och det inte blivit aktuellt med någon överrättskontroll har eventuella brister i det avseendet inte haft någon betydelse.
Jag menar att Processlagberedningen i motiven generaliserat i sina krav på

redogörelser i domen för vad som är bevisat. Beredningen har förbisett den särställning som de indispositiva familjerättsliga målen har.
Generellt sett förhåller det sig vanligtvis så att när en dom vunnit laga kraft, endast de begränsade möjligheter föreligger som stadgas i reglerna om de särskilda rättsmedlen för att kunna ta upp saken till förnyad prövning. Beträffande de indispositiva familjerättsliga målen kan emellertid, oavsett tidigare avgöranden i saken, i obegränsad utsträckning talan väckas på nytt. Jag menar att kravet enligt rättegångsbalken 17 kap 7 § 5 p. att i domskälen redovisa vad som är bevisat i målet därför gör sig gällande med mindre styrka i dessa mål.

I den typ av indispositiva mål som här är ifråga gäller det för parterna att inför rätten söka visa vad som är bäst för barnen vad gäller vårdnad, boende och umgänge samt vem av parterna som är bäst skickad att ordna tillvaron för barnen så att det blir bäst för dem. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller arton år eller dessförinnan ingår äktenskap. Den framtida tidsrymd rätten har att bedöma i målet och uppskatta parternas lämplighet och förmåga till att åstadkomma den bästa tillvaron för barnet kan således bli mycket lång.
Det säger sig självt att det är ogörligt för parterna att kunna överblicka en så lång tid framåt och på ett nöjaktigt satt omedelbart i målet kunna bevisa för rätten vad som är bäst för barnet under den långa tid som återstår till myndighetsdagen.
Parterna brukar sällan beröra denna problematik. Endast när ena parten är drabbad av sjukdom eller något annat handikapp till följd av vilken det kan antas att förmågan att ta hand om barnet avtar brukar frågan beröras. Ställt på sin spets kan emellertid sägas att det idag aldrig kan bevisas att vårdnadshavaren
eller den som framställer yrkande därom lever ens i morgon,
vilket är en absolut förutsättning för att kunna ombesörja de förpliktelser som följer med vårdnaden, boendet och umgänget. Vid sådana omständigheter står det inte i mänsklig makt för rätten att i mål av denna typ redovisa en så ingående och säker bevisvärdering som är bruklig i dispositiva tvistemål eller i brottmål. Därför blir utförligheten i domskälen med nödvändighet lidande.

Rätten har att värdera och bedöma de mer eller mindre osäkra parametrar som parterna åberopat i målet. Den sålunda åberopade bevisningen bedöms inom den fria bevisprövningens ram. Rätten brukar göra en sammantagen bedömning med hänsyn till samtliga relevanta omständigheter och komma fram till ett domslut som synes vara bäst för barnet. Någon absolut säker bedömning går emellertid inte att åstadkomma eftersom flera viktiga faktorer för bedömningen är osäkra.
I det nu aktuella målet gäller tvisten vårdnad, boende och umgänge med tre barn, I. född 2004, J. född 2005 och M. född 2007. Med hänsyn till det minsta

barnet M. blev den bortre tidsgränsen för vilken rätten vid domfällandet skulle uppskatta och bedöma parternas lämplighet med barnen den 7 september 2025, d v s drygt femton år.
Redan detta förhållande talar för att det är orimligt att ställa krav på rätten att i domen detaljredovisa hur rätten ansett det bevisat vad som är bäst för barnen under denna tid, när det som sagt inte ens kan bevisas att vårdnadshavarna, föräldrarna, lever då eller har den hälsa eller förmåga i övrigt som krävs för uppgifterna.
Rätten har i full enighet bestämt domslutet, vilket grundas på en samlad bedömning av den åberopade bevisningen. Slutsatserna talar mycket för sig själva. Någon slutsats bygger på vad som är allmänt känt eller veterligt. Andra uppfattningar bygger på intuitiv bedömning om vad som är bäst för barnen och då kan uppfattningen vara svår att motivera såsom sprungen ur bevisvärderingen. Influenser från den åberopade bevisningen skapar en intuition och övertygelse hos rättens olika ledamöter om vad som är bäst för barnen. Alla bedömningar i domen grundar sig emellertid på det som förevarit i målet såsom vårdnads-, boende och umgängesutredningen, samt övrig bevisning innefattande parternas och vittnenas uppgifter.
Det är inte givet att i en kollegial domstol som har att döma i ett mål om vårdnad, boende och umgänge, alla ledamöter varav någon eller några kanske har sina rötter i skilda kulturer och tankesätt, värderar bevisningen exakt på samma sätt. Det är också skillnad i förmågan att bedöma vad som är relevant mellan professionella domare och nämndemän, som är lekmän. Trots detta kan de av bevisningen skapade influenserna ändå vara sådana att rättens ledamöter vid överläggning enar sig om samma mening.

Det kan således vara
svårt att för varje ståndpunkt rätten intar, såsom rättens uppfattning exakt redovisa vilken bevisning i ett komplext material som väglett ledamöter som inte har exakt samsyn men som samfällt representerar rätten och den gemensamma meningen.
Vad beträffar frågan om upphörande av M.B:s rättshjälp förtjänar att påpekas att huvudregeln är att förmånen av rättshjälp omfattar högst 100 timmars arbete och att tingsrättsprocessen helt förbrukat de tillgängliga timmarna men att processen i tingsrätten ändå kunnat avslutas precis inom nämnda ram om 100 timmar. Begäran om utökat antal timmar gällde uteslutande möjligheten att processa även i hovrätten för det fall att M.B. skulle finna detta angeläget. Det är synnerligen tveksamt om tingsrätten bör befatta sig med eller bevilja en sådan begäran när tingsrättsprocessen jämt ut klarats av inom den maximala tilldelningen enligt huvudregeln. Målet kunde ju ändå avslutas i tingsrätten inom ramen. Hade M.B. klagat till hovrätten i sak hade hon även kunnat överklaga beslutet att låta rättshjälpen upphöra. Det är endast i undantagsfall som ett överskridande av de 100 timmarna kommer ifråga och då ska detta vara högst befogat. Med facit i hand visade det sig också att ingen av parterna klagade på domen. Tingsrätten gjorde således rätt som inte beviljade utökat antal timmar. Prövningen av rättshjälpsfrågan har skett i överensstämmelse

med gällande bestämmelser och praxis.

Slutord
I efterhand kan jag inse att det hade varit värdefullt om jag vinnlagt mig om att bättre redogöra för varför tingsrätten kommit fram till de slutsatser som redovisats. För dem som, liksom parterna, tagit del av materialet torde det ändå stå klart vad rätten tagit fasta på. Att rätten kommit fram till det aktuella domslutet har helt och hållet grundats på relevanta sakomständigheter. Ingen av rättens ledamöter har agerat partiskt. En helt annan fråga är att behov förelegat av att aktivt upprätthålla ordningen, vilket för den som är föremål för rättens tillsägelser naturligtvis kan missuppfattas.
Inger Söderholm anförde följande.
I målet har förekommit förhör med parterna och flera vittnesförhör samt skriftlig bevisning men av domen framgår inte, med något undantag, om och i så fall vilken betydelse de framlagda bevisen har haft för de slutsatser som domstolen dragit rörande olika frågor. Det gäller t.ex. den slutsats som dras av mannens yrke som professionell konfliktlösare (s. 11) och bedömningen att han är lämplig som vårdnadshavare (s. 13). Andra exempel är att ”konflikterna är oftast sökta och skapade av” kvinnan (s. 13) och att nödvändig samarbetsförmåga
bedöms föreligga (s. 14). Såsom domskälen är utformade är det omöjligt att se om det funnits utredning beträffande en viss fråga och i så fall vad den bestått i och hur den värderats av tingsrätten.
En följd av denna brist på redovisning av bevisningen och dess betydelse för de slutsatser tingsrätten kommit fram till är att man som läsare kan få intryck av att tingsrätten inte är opartisk utan tagit ställning för mannen eftersom de ställningstaganden och slutsatser tingsrätten gör till övervägande del utfaller till mannens fördel. Till detta intryck bidrar också skrivningar som för en utomstående betraktare kan förefalla överflödiga i sammanhanget. Jag tänker här t.ex. på upplysningen om tingsrättens ställningstagande i en icke ställd fråga (att alternativet till gemensam vårdnad är att ge mannen ensam vårdnad, s. 14) och uppgifterna om att mannen själv betalar sitt ombud i avsnittet om rättshjälp (s. 15). Även tingsrättens skrivning rörande ett handgemäng ger intryck av att tingsrätten tar ställning för mannen. Där anger tingsrätten att den inte vet hur våldsamheterna gått till eller vem som gjort vad och i samma mening uttrycks att det ändå kan sägas att det är förståeligt att mannen haft svårt att besinna sig.

Oavsett riktigheten i det slut tingsrätten har kommit till är det väsentligt att parterna kan se hur tingsrätten bedömt olika uppgifter. Även om omfattningen på denna redovisning kan variera är det min uppfattning att domskälen i den angivna domen inte utformats i överensstämmelse med 17 kap. 7 § 5 p. rättegångsbalken.
Att en domstol ska var opartisk är självklart och för förtroendet för domstolarna är det viktigt att det även utåt framstår så. Med domskäl som utformats

på det sätt som i den ifrågavarande domen finns en uppenbar risk att det förtroendet äventyras.
I ett beslut den 15 november 2010 anförde chefsJO Melin följande.
Bedömning
Inledning
Av den inhämtade utredningen har framgått att tingsrätten, genom rådmannen Nils Hedström, formulerat domskälen i ett avgörande om vårdnad m.m. på ett sätt som medfört att en av parterna upplevt att domstolen brustit i opartiskhet. Domen inleds med en kort bakgrundsbeskrivning, följd av parternas yrkanden och grunder, en redovisning av parternas utveckling av talan och en

presentation av utredningen i målet, dvs. vilken muntlig och skriftlig bevisning som åberopats av parterna. Därefter följer domskälen, dvs. den del av domen där rätten redovisar sin bedömning.
Jag vill redan inledningsvis framhålla att jag genom mina uttalanden nedan inte tar ställning i de sakfrågor som tingsrätten hade att bedöma, dvs. frågor om vårdnad, boende och umgänge. Jag uppehåller mig i stället uteslutande vid frågan om domskälen är utformade på ett sätt som står i överensstämmelse med de bestämmelser i bl.a. rättegångsbalken som domstolen varit skyldig att följa.
Domskälens förenlighet med bestämmelserna i 17 kap. 7 § 5 RB
I 17 kap. 7 § RB finns bestämmelser om vad en tvistemålsdom ska innehålla. Bestämmelserna gäller, med undantag för bl.a. tredskodomar (se 8 §), alla slags domar.
Enligt bestämmelsens femte punkt ska i domen anges domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet. Med domskälen avses de skäl som bestämt utgången i målet såväl i bevisfrågan som i rättsfrågan. Rätten måste således redovisa hur den värderat den av parterna åberopade bevisningen och upplysa parterna om varför man ansett att ett visst rättsfaktum är styrkt. Att domskälen redovisas noggrant är viktigt av flera olika orsaker. En motiverad dom gör det möjligt för såväl parterna som en bredare allmänhet att kontrollera hur domstolen resonerat, vilket är av betydelse för förtroendet för rättskipningen. Vid författandet av domskälen kan domaren också själv kontrollera riktigheten av sina tankegångar. En utförlig motivering brukar dock anses ha sin största betydelse på grund av möjligheten att överklaga domen eftersom en sådan motivering underlättar för den tappande att bedöma om det lönar sig att överklaga och för den högre instansen att bedöma domens riktighet (se Fitger, Rättegångsbalken, del 1, s. 17:24 f. med där gjorda hänvisningar för ett utförligare resonemang i denna fråga).
I den aktuella domen redogörs för vilken muntlig och skriftlig bevisning som åberopats i målet. Beträffande den muntliga bevisningen anges att förhören lagrats i domstolens datasystem och att någon särskild redovisning inte görs i domen för vad var och en uppgett.
Vad gäller den skriftliga bevisningen framgår bl.a. att P.E. åberopat delar av, och M.B. hela, den vårdnads-, boende- och umgängesutredning som gjorts

i målet.
Tingsrätten redovisar sedan i domskälen ett antal omdömen och slutsatser angående parterna och deras lämplighet som vårdnadshavare. Det anförs bl.a. om M.B.

att hon synes ”vara snar att söka konflikt med” P.E., att hon försöker ”dra in omgivningen och barnen i dessa onödiga konflikter” och att hon ”tidigare visat att hon saknar förmåga att sätta barnens bästa i första rummet genom att inte tillgodose deras behov av fadern”. Beträffande P.E. anges bl.a. att han får ”anses vara en professionell konfliktlösare”, att han framstår ”som en ansvarstagande och kärleksfull förälder som vill ta hand om sina barn” och att han ”kan tillgodose barnens behov av modern”. Rätten uttalar vidare att M.B. får anses vara olämplig som ensam vårdnadshavare, men dock lämplig

som vårdnadshavare och boendeförälder och att P.E. får anses vara lämplig som vårdnadshavare och boendeförälder. Slutligen anser rätten att konflikterna mellan parterna oftast är ”sökta och skapade av” M.B. och inte av djupgående karaktär samt att parternas samarbetsförmåga är tillräcklig för att gemensam vårdnad och växelvis boende ska kunna fungera.
Tingsrätten redovisar emellertid inte vad den grundat sin uppfattning om parterna på. Det finns således ingen hänvisning till att någon i målet hörd person skulle ha uppgett att parterna hade eller saknade någon av de egenskaper som tillskrivs dem eller till att detta framkommit genom den skriftliga bevisningen. Det saknas i domskälen, som upptar ungefär fyra sidor av domen, över huvud taget någon redogörelse för eller hänvisning till vad som framkommit genom den muntliga eller skriftliga bevisningen i målet. Beträffande den skriftliga bevisningen kan det särskilt anmärkas att tingsrätten inte alls redovisar vad som framgår av vårdnads-, boende- och umgängesutredningen. Det enda undantaget från vad som nyss konstaterats är att det i domskälen redovisas att M.B:s föräldrar uppgett att de tar stor del i tillsynen och omvårdnaden av barnen. Av det förhållandet drar tingsrätten slutsatsen att M.B. själv saknar ”förmåga att svara upp mot barnens behov därvidlag” och anger vidare att genom kontakterna med morföräldrarna ”betas barnen i betänklig mån från kontakt med sin far”. Slutsatserna framstår, utan närmare motivering än vad som anges i domskälen, som anmärkningsvärda.
Vad parter och vittnen uppgett behöver naturligtvis i och för sig inte redovisas ordagrant och en alltför utförlig redogörelse för vad som kommit fram under bevisupptagningen riskerar snarare att tynga domen. Inte heller behöver den skriftliga bevisningen redovisas i detalj. Däremot måste domskälen självfallet vara utformade så att det är möjligt att förstå vad tingsrätten grundar sina slutsatser på. De aktuella domskälen är utformade på ett sådant sätt att detta inte är möjligt för vare sig parterna, allmänheten eller en högre instans. Det kan således inte råda något tvivel om att domskälen inte är utformade på ett sätt som är förenligt med bestämmelsen i 17 kap. 7 § 5 RB.
Domskälens förenlighet med kravet på domstolens opartiskhet

Vad som kan utgöra jäv för domare regleras i 4 kap. 13 § RB. Enligt vad som brukar betecknas som bestämmelsens generalklausul, p.

10, ska en domare
anses vara jävig om det föreligger någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i målet. Ett exempel på en omständighet som kan utgöra jäv enligt generalklausulen är om domaren vet med sig att han eller hon har en förutbestämd uppfattning i målet. Även en domares uppträdande under rättegången kan under vissa förutsättningar utgöra jäv. Således kan det föreligga jäv om en domare handlägger ett mål mot en viss person på ett sådant sätt att domaren, exempelvis genom sin processledning, åsidosätter sina åligganden i tjänsten och därmed också skapar motsättningar mellan sig själv och parten. Det kan också tänkas förekomma att domskälen ges en uppseendeväckande och utmanande utformning, som inte påkallas av själva målet och som därmed inger parten uppfattningen att domaren

varit negativt inställd just mot honom eller henne. I båda dessa situationer kan domaren således bli jävig genom sitt handlingssätt (se bl.a. NJA 1993 s. 571, Per Olof Ekelöf och Henrik Edelstam, Rättegång I, 8:e uppl., s. 148 och Claes Sandgren, Domares jäv och skiljemans obehörighet, SvJT 2010 s. 689).
Regeln i 4 kap. 13 § 10 RB bör tolkas i ljuset av bestämmelserna i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och den praxis som utbildats vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Enligt artikel 6.1 i konventionen innefattar rätten till en rättvis rättegång ett krav på att prövningen ska ske inför en oavhängig och opartisk domstol. När det gäller opartiskhet har Europadomstolen urskiljt två element, nämligen dels kravet på att varje domare faktiskt ska döma opartiskt mellan parterna (subjektiv opartiskhet), dels kravet på att det för en objektiv iakttagare inte får föreligga några legitima tvivel om domstolens opartiskhet (objektiv opartiskhet). Eftersom det i regel är omöjligt att visa att en domare i verkligheten brustit i opartiskhet, har huvudvikten lagts vid det senare elementet – den objektiva opartiskheten – i flertalet av de fall som behandlats av Europadomstolen. Domstolen brukar sägas hylla den brittiska maximen ”justice must not only be done, it must also be seen to be done” (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl., s. 182 och Carl Henrik Ehrenkrona, Europakonventionens betydelse för den svenska rättegångsordningen, SvJT 1999 s. 486).
Som ovan angetts redovisas i domen över huvud taget inte vad som framkommit under den bevisupptagning som förekom vid huvudförhandlingen. De omdömen om parterna som rätten ger uttryck för, vilka i princip alltid är till fördel för P.E., saknar således hänvisning till vad någon förhörsperson sagt eller till vad som framkommit genom den skriftliga bevisningen. Redan detta riskerar att ge intryck av att rätten tagit ställning för den ena parten och således inte agerat opartiskt. Till detta intryck bidrar, som också lagmannen ansett i sitt yttrande, att domstolen dessutom redovisar sin uppfattning, även här till

P.E:s fördel, i frågor som den ansett sig inte behöva eller inte kunna pröva. Tingsrätten inleder sina domskäl med en beskrivning av parternas yrkesbakgrund och uppförande under huvudförhandlingen. Efter att ha redogjort för P.E:s yrkesbakgrund tar rätten denna till intäkt för att han inte kan ha de egenskaper som M.B.

”pådyvlat” honom och att redan hans yrkesbakgrund ”borde borga för att uppfatta honom som en lämplig vårdnads-, boende- och umgängesförälder”.

Jag kan inte förstå dessa uttalanden på annat sätt än att rätten tycks anse att en person som nått en viss position i samhället inte kan besitta vissa egenskaper av mera negativt slag. Att en domare med lång erfarenhet av att döma i bl.a. familjerättsliga mål och brottmål ger uttryck för en sådan uppfattning, som ju måste sägas vara direkt felaktig, är djupt bekymmersamt. Det riskerar att ge upphov till misstankar om att domstolen redan härigenom tagit ställning för den ena parten. I det aktuella fallet förstärks detta intryck genom det sätt på vilket M.B:s yrkesbakgrund och uppförande därefter redovisas.

Beträffande en händelse i april 2007, där P.E. ostridigt utövat våld mot M.B. och där P.E., såvitt framgår av vad som antecknats under rubriken Parternas talan, uppgett att detta föregåtts av våld mot honom från M.B:s sida,

skriver tingsrätten att ”utan att veta hur våldsamheterna gått till eller vem som gjort vad, kan ändå sägas att det är förståeligt att P.E. i denna situation haft svårt att besinna sig på samma sätt som han annars synes ha gjort vid konfrontationer mellan dem”. Eftersom tingsrätten uttryckligen anger att den inte vet vad som försiggick vid det aktuella tillfället är det ytterst förvånande att den ändå uttrycker förståelse för den ena partens agerande, inte minst eftersom detta agerande av den andra parten polisanmälts som misshandel.

I domskälen anges vidare att M.B., om hon får behålla ensam vårdnad om den yngsta dottern, ”krävt” att dotterns umgänge med P.E. inledningsvis ska ske i närvaro av en kontaktperson. Tingsrätten anger vidare att, även om frågan fallit på grund av att tingsrätten förordnar om gemensam vårdnad, den anser ”sig inte böra undanhålla” upplysningen att en kontaktperson såvitt kan bedömas saknar ”annan positiv funktion i sammanhanget än att lugna M.B. själv” och att det ”ur tingsrättens perspektiv under inga omständigheter varit aktuellt med en kontaktperson”. Denna ”upplysning” i en fråga som tingsrätten uttryckligen angett sig inte behöva ta ställning till vid sitt avgörande måste, enligt min mening, anses ägnad att inge M.B. uppfattningen att rätten varit negativt inställd till henne.

Tingsrätten avslutar sina domskäl i sakfrågan med att ange att ”det vore förödande för barnen om M.B. genom att överklaga domen skulle kunna ytterligare förhala för barnen att knyta an till sin far”. I fråga om M.B:s rättshjälp konstaterar tingsrätten därefter att den omständigheten att M.B. har rättshjälp har medfört att hon ”kommit i ett väsentligt bättre processekonomiskt

läge än P.E., som bedöms ha medelgod ekonomi” och att det inte är ”rimligt att processen får fortsätta i nästa instans under dessa orättvisa ekonomiska förutsättningar och på statens bekostnad”.
Huvudregeln beträffande rättshjälp är att den inte omfattar ersättning för mer arbete än 100 timmar, 15 § rättshjälpslagen (1996:1619). Taket kan överskridas endast i undantagsfall, 34 § andra stycket samma lag (se prop. 1996/97:9 s. 145 f. och NJA 2000 s.

390 angående förutsättningarna). I stället
för att hänvisa till att sådana förutsättningar saknas har tingsrätten motiverat sitt beslut med att det vore ekonomiskt orättvist gentemot P.E., ”som bedöms ha medelgod ekonomi”. Även i denna fråga förklarar tingsrätten således sitt ställningstagande på ett sätt som, särskilt i förening med vad rätten tidigare anfört angående vilka konsekvenser ett överklagande från M.B:s sida skulle få för barnen, ger intryck av att rätten haft en negativ inställning till M.B.
Sammanfattningsvis i denna del anser jag alltså att särskilt nyss redovisade uttalanden är såväl högst olämpliga i sig som ägnade att framkalla tvivel på rättens opartiskhet. Domskälen präglas emellertid även i övrigt tämligen genomgående av en ton som måste uppfattas som nedvärderande gentemot M.B.
Fråga om disciplinpåföljd
Domares opartiskhet vid handläggning och avgörande av mål och ärenden är i en rättsstat av avgörande betydelse såväl för den enskildes rättssäkerhet som för allmänhetens förtroende för rättskipningen. Det finns därför anledning att

se mycket allvarligt på Nils Hedströms handlande. Enligt min uppfattning har han, genom att avfatta domskäl med de brister såvitt avser fullständighet och uttryckssätt som jag ovan redovisat, åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sätt som utgör sådan tjänsteförseelse som enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning bör föranleda disciplinpåföljd.
Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Statens ansvarsnämnd för prövning av denna fråga.
Statens ansvarsnämnds prövning
I ett beslut den 3 maj 2011 ålade Statens ansvarsnämnd Nils Hedström disciplinpåföljd
i form av varning. Som motivering anförde ansvarsnämnden följande.
Rättslig reglering m.m.
RB:s krav på domskälen och vägledning ifråga om utformningen
RB:s krav på innehållet i en tvistemålsdom finns, såvitt nu är i fråga, i 17 kap. 7 §. Enligt punkt 5 ska i domen anges ”domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet”.
Redan av lagrummets ordalydelse följer, enligt ansvarsnämndens mening, att det som är bevisat i målet endast är en del av domskälen. Med domskälen avses de skäl som bestämt utgången i målet såväl i bevisfrågan som i rättsfrågan.
Att domskälen redovisas noggrant är, som JO har påpekat i sin anmälan,

viktigt av flera olika orsaker. En motiverad dom gör det sålunda möjligt för såväl parterna som en bredare allmänhet att kontrollera hur domstolen har resonerat, vilket är av betydelse för förtroendet för rättskipningen. Vid författandet av domskälen kan domaren också själv kontrollera riktigheten av sina tankegångar. En utförlig motivering brukar dock anses ha sin största betydelse på grund av möjligheten att överklaga domen eftersom en sådan motivering underlättar
för den som har förlorat målet att bedöma om det lönar sig att överklaga och för den högre instansen att bedöma domens riktighet. Domskälen kan ha betydelse inte endast för överrättens bedömning av om en dom ska ändras när den frågan prövas utan också för frågan om överrätten överhuvudtaget ska ta upp underrättens dom för prövning enligt reglerna om prövningstillstånd. En högre rätt måste också kunna bedöma vilken bevisning som utgör s.k. tilltrosbevisning
och därför måste läggas fram på visst sätt efter ett överklagande.
I betänkandet En modernare rättegång (SOU 2001:103) redogörs för de motiveringskrav som följer av Europakonventionen och den svenska lagstiftningen.

Utredningen konstaterar att rätten, utöver att ange vad som är bevisat, också bör upplysa varför den har funnit något bevisat. Europadomstolen har också i några fall uttalat att de nationella domstolarna måste tillräckligt klart upplysa om grunderna för sina avgöranden.
Rätten bör alltså redovisa hur den bearbetat bevismaterialet. Man ska av domen kunna få upplysning om hur rätten sammanställt materialet och vilka bevis som enskilt eller tillsammans styrkt en viss ifrågasatt händelse. Rätten ska i princip förklara om den grundar en viss slutsats på ett vittnesuttalande, eller motsatsvis varför det åberopade vittnets utsaga inte kan ligga till grund för en viss slutsats.
En annan fråga är i vilken mån bevismaterialet måste refereras i domen. Det har sagts att det i och för sig inte är fel att låta referat flyta in i domen, men en fara är att arbetet med detta tar så mycket tid och kraft i anspråk att de s.k. egentliga domskälen blir lidande av detta.

Utförligheten i domskälen får dock bero på omständigheterna, dvs. vad saken i det enskilda fallet kräver. Reglerna i 17 kap. 7 § (liksom för brottmålens del i 30 kap. 5 §) RB drar endast upp en yttre ram och anger minimikraven. Inom ramen för de nu redovisade reglerna har den enskilde domaren stor frihet att utforma
och skriva en dom.
Hur domstolarna lämpligen bör skriva sina domskäl har debatterats under lång tid, inte minst av domarna själva. Det finns utrymme för olika uppfattningar. I Förtroendeutredningens betänkande Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag (SOU 2008:106) sägs att utbildning i domskrivningsfrågor framöver, också på de enskilda domstolarna, bör ges i betydligt större utsträckning

än i dag och att uppföljningar och kvalitetssäkring bör ske.
I andra upplagan av Domstolsverkets skrift Språk och struktur i domar och beslut diskuteras bl.a. olika domskrivningsmetoder. Där anges att det förr förekom att man i domskälen först noggrant redovisade vad alla förhörspersoner sagt och därefter kort angav att ”på grund av vad sålunda och i övrigt förekommit är åtalet/talan styrkt”. Sådana domskäl säger, som också framhålls i skriften, inget om hur domstolen tänkt, och de förekommer numera mycket sällan. Vidare sägs: Det finns inget sätt att utforma domskäl som är bra i alla situationer. Inte heller har alla domare samma uppfattning om hur domskäl bör utformas. Här som annars måste man laga efter läge och följa sitt eget omdöme. Vissa riktlinjer kan ändå ges. Den viktigaste utgångspunkten för domskälen är naturligtvis att läsaren ska förstå hur domstolen resonerat. Den som skriver domen vill dessutom sannolikt inte lägga ned mer tid på den än nödvändigt. Domskälen bör – det framgår redan av ordet som sådant – redovisa skälen till att domstolen dragit vissa slutsatser. Redovisningen bör vara tydlig. Förutom i de fåtaliga mål där det är en ren rättsfråga som ska besvaras bör det i domskälen, före eller i samband med den rättsliga bedömningen, anges vilken bevisning som finns i målet samt hur domstolen värderat bevisningen.
– När det gäller redovisningen av muntlig bevisning är det vanligt att förhörspersonernas utsagor redovisas i detalj i domen, utsaga för utsaga. Särskilt uppställda, detaljerade redovisningar av förhörsutsagor är emellertid långt ifrån alltid nödvändiga. Ofta kan man begränsa sig till att väva in relevanta delar av förhörspersonernas utsagor i själva resonemangen, s.k. vävda domskäl.

Ett sådant sätt att skriva dom tar en viss tid att tillägna sig men är mycket tidsbesparande när man väl lärt sig det. – Ett sätt att skriva vävda domskäl är att väva samman redovisningen av vad domstolen funnit utrett om t.ex. ett skeende med domstolens bedömning av detta skeende. Detta sätt att skriva kräver mycket av skribenten; det måste även med vävda domskäl bli tydligt vad som är redovisning av fakta eller berättelser och vad som är domstolens bedömning. Ett annat, enklare sätt att skriva vävda domskäl är att begränsa de vävda domskälen till redovisningen av vad domstolen ansett utrett om skeendet, varefter domstolens bedömning av skeendet redovisas separat.
Domarjäv m.m.
Bestämmelser om domarjäv finns i 4 kap. 13 § RB. Paragrafen innehåller dels en uppräkning av särskilt angivna förhållanden – t.ex. släktskap till part eller domarens eventuella privata ekonomiska intresse i ett mål – som medför att en domare är jävig att handlägga ett mål (punkterna 1–9), dels en allmänt hållen bestämmelse – en generalklausul – om att en domare är jävig om det annars föreligger någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i målet (punkten 10).
Av betydelse för tolkningen av generalklausulen är artikel 6.1 i Europakonventionen
(se t.ex. NJA 1998 s. 228). Europadomstolen har i sin rättspraxis

urskiljt två element – krav på subjektiv opartiskhet, nämligen att varje domare faktiskt ska döma opartiskt, samt krav på objektiv opartiskhet, som innebär att det för en objektiv iakttagare inte får föreligga några legitima tvivel om domsto

lens opartiskhet. Domstolen ska med andra ord inte bara vara utan också upplevas som opartisk.
Med partiskhet förstås att domaren låter partsställningen påverka utgången av målet. Fastän generalklausulen handlar om partiskhet, måste punkten tolkas så att den även omfattar annan särskild omständighet som inverkar på domarens oberoende eller oavhängighet i målet. Denna tolkning stöds av artikel 6 i Europakonventionen. Enligt nämnd artikel ska var och en vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott vara berättigad till en förhandling inför en oavhängig och opartisk domstol.
Med oberoende eller oavhängighet förstås att domaren inte får ha sådana bindningar, eller sådan nytta eller sådant obehag av en viss utgång i målet, att det påverkar domarens ställningstagande. Det får inte föreligga någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för domarens opartiskhet och oberoende. Det är dock inte är tillräckligt att en part saknar förtroende för domaren; det måste finnas en rimlig grund för partens åsikt (NJA 2010 s. 274).
Något om rättshjälp
Huvudregeln beträffande rättshjälp är, enligt 15 § rättshjälpslagen (1996:1619), att den inte omfattar ersättning för mer arbete än 100 timmar. Detta tak kan dock, enligt den s.k. ventil som framgår av 34 § andra stycket, överskridas i undantagsfall. Exempelvis kan ventilen tillämpas om en ekonomiskt stark motpart i förhalningssyfte har lyckats fördröja en process.
Av rättshjälpslagens 8 § framgår att en förutsättning för att över huvud taget bevilja rättshjälp är att det – med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt – är rimligt att staten bidrar till kostnaderna. En prövning av om det är rimligt att staten bidrar till kostnaderna ska alltså göras redan när rättshjälp ursprungligen begärs. I kommentarerna till bestämmelsen anges att den rättssökandes eget agerande kan påverka möjligheten att få rättshjälp i negativ riktning. Bestämmelsen synes i detta avseende ta sikte på en rättssökande som avsiktligt obstruerar handläggningen av ett mål eller hanteringen i övrigt av den rättsliga angelägenheten.
Ansvarsnämndens bedömning
Allmänna utgångspunkter för prövningen
Av 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning följer att Statens ansvarsnämnd prövar bl.a. frågor om disciplinansvar beträffande den som, i likhet med Nils Hedström, har en anställning som rådman.
Det kan noteras att inte bara parterna i ärendet utan också modern skrivit till ansvarsnämnden.

Skrivelser från andra än behöriga anmälare (JO, Justitiekanslern eller anställningsmyndigheten) eller de anmälda beaktas dock inte av nämnden. Parterna har fått del av moderns skrivelse hit, men de har inte berört innehållet i den.

Disciplinpåföljd kan, enligt 14 § nämnda lag, åläggas en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen när felet inte är ringa.

Vid bedömningen av om en förseelse i tjänsten är ringa och därför inte bör föranleda disciplinansvar måste hänsyn tas till vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften innefattade. På domare ställs höga krav på noggrannhet och omsorg. Det åligger domstolarna och följaktligen domare att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra de mål och ärenden de har att handlägga. Av betydelse är också om försummelsen har orsakat skada eller påtaglig risk för skada. Detta får vägas mot omständigheter som rör arbetstagaren personligen, t.ex. kunnighet, utbildning och erfarenhet, eller att han eller hon handlade under tidspress.

Disciplinansvar ska inte komma i fråga för varje avvikelse från vad som kan anses vara normen.

Det förhållandet att den aktuella anmälan avser utformningen av rättens domskäl manar till försiktighet vid prövningen i ansvarsnämnden. Huruvida domstolen
lagt relevanta omständigheter till grund för sina bedömningar eller värderat omständigheterna korrekt eller gjort riktiga bedömningar, som de kommer till uttryck i domen, är något som i första hand ska prövas av överrätt efter ett överklagande eller ett extraordinärt rättsmedel. Också frågan om någon av rättens ledamöter varit jävig är något som det i första hand ankommer på domstol att avgöra. Det som ansvarsnämnden kan pröva inom ramen för ett arbetsrättsligt disciplinansvar är i stället främst om några formella fel begåtts vid domens avfattning.

Som ovan angivits finns vidare en betydande frihet och variation vid avfattning av domskäl. Vid prövningen måste därför en vid marginal för det tillåtna medges.

Med utgångspunkt från anmälan gör nämnden följande bedömning.

Domskälens förenlighet med bestämmelserna i 17 kap. 7 § 5 RB

Enligt den angivna bestämmelsen ska i domen anges domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet. Syftet med bestämmelsen är framför allt att möjliggöra för parterna att förstå rättens resonemang, vilket är av betydelse inte minst för bedömningen av om en dom ska överklagas. Nils Hedström uppehåller sig i sitt yttrande utförligt vid innehållet i bevisningen och vad i denna som gett anledning
till tingsrättens bedömningar och slutsatser. Denna redogörelse är av begränsad betydelse vid nämndens prövning, eftersom anmälan avser att just en sådan redovisning saknas i domskälen.

Domskäl kan, som ovan angivits, utformas på olika sätt. Det måste också finnas ett betydande utrymme för att en domstols domskäl, t.ex. vid ett

överklagande
eller en senare analys, kan kritiseras, bl.a. med avseende på redovisningen av domstolens slutsatser och vad som legat till grund för dessa, utan att det kan hävdas att något formellt fel begåtts av det slag som hävdas i anmälan. De aktuella domskälen är dock även med denna utgångspunkt för prövningen i flera avseenden anmärkningsvärda. Det är många gånger svårt att vid en läsning förstå vad tingsrätten grundat sina slutsatser på. Detta är olyckligt, inte minst eftersom rätten drar långtgående och i vissa fall kontroversiella slutsatser av omständigheter som inte redovisas i domen.

Det öppnar för misstankar – rätt eller orätt – att rätten inte grundat sina överväganden på vad som förekommit i målet, utan på subjektiva värderingar eller förutfattade meningar och det försvårar för parterna att bedöma om målet ska överklagas.
Det nu sagda gäller inte minst vad som sägs i domen om parternas olika konfliktbenägenhet, något som förefaller ha varit centralt vid bedömningen i målet. Det är mycket svårt för en läsare att förstå vad dessa bedömningar grundas på. Än mer uppenbart gäller detta skrivningen i domen om handgemänget i april 2007. Där drar rätten slutsatser avseende förutsättningarna för mannen att besinna sig, trots att rätten, enligt vad som anges i domen, inte känner till hur våldsamheterna gått till eller vem som gjort vad.
Ansvarsnämnden gör bedömningen att domen i dessa avseenden inte är förenlig med den angivna bestämmelsen i 17 kap. 7 § 5 RB. Genom att avfatta en dom som inte ens uppfyller de formella minikraven i 17 kap. 7 § RB har Nils Hedström i vart fall av oaktsamhet åsidosatt sina skyldigheter i anställningen.
Domskälens förenlighet med kravet på domstolens opartiskhet
Enligt anmälan har Nils Hedström genom sitt sätt att uttrycka sig i domen framkallat tvivel om rättens opartiskhet. Frågan om jäv formellt förelegat är, som ovan angivits, något som ska prövas av domstol inom ramen för handläggning av det enskilda målet i den ordning som RB föreskriver. Om en domare

agerar på ett sådant sätt att det riskerar att komma i konflikt med det grundläggande kravet på opartiskhet torde det dock kunna utgöra ett sådant formellt fel som kan ligga till grund för ett arbetsrättsligt disciplinansvar.
Domarens opartiskhet och oberoende är fundamental för förtroendet för domstolarna. En domare ska vid utövningen av domargärningen agera på ett sådant sätt att detta förtroende upprätthålls. I det ligger att parterna ska behandlas lika och med respekt. Denna skyldighet omfattar självfallet också domarens utformning av domar och beslut. Såsom påpekas i anmälan kan ett annat förhållningssätt ytterst leda till att domaren betraktas som jävig.
Samtidigt är det givetvis så att en part många gånger kan vara mycket kritisk mot en domares ställningstagande, utan att fördenskull domaren objektivt sett varit partisk. Det gäller inte minst i familjemål av det slag som är aktuellt i detta ärende, där en värdering av parternas förutsättningar att svara mot barnets

bästa måste redovisas. Även kontroversiella bedömningar ska således redovisas om de har betydelse för målets utgång, trots att det kan leda till att en part känner sig illa behandlad eller missbedömd. Det är dock av yttersta vikt för förtroendet
för domstolens opartiskhet att rättens bedömningar redovisas på ett sätt som inte onödigtvis kan uppfattas som nedlåtande eller nedvärderande för endera parten.
I detta avseende har den aktuella domen uppenbara brister. Domen präglas generellt
av en ton som är nedvärderande mot modern och samtidigt positiv mot fadern. De olika värderande uttalanden som görs går i många fall betydligt längre än vad som varit nödvändigt för att ta ställning till olika sakfrågor i målet.
Det sägs exempelvis att modern ”pådyvlar” fadern vissa egenskaper, att hon har en ”klart mer självcentrerad” syn på vissa frågor än vad som är godtagbart ur barnens perspektiv, att hon är ”snar att söka konflikt” med fadern, att hon försöker dra in omgivningen och barnen i dessa ”onödiga” konflikter, att konflikterna ofta är ”sökta och skapade” av modern, att hennes latenta konfliktvillighet
är ”betänklig” samt att konflikten kan dämpas ”om hon tar sig samman i stället för att skjuta sina egna aggressioner mot fadern i förgrunden”.
I domen avfärdas i det närmaste i bryska ordalag moderns yrkande om kontaktperson, trots att något sådant förordnande aldrig blev aktuellt genom att makarna tilldömdes gemensam vårdnad.

Vad som i domen anges i anslutning
till motiveringen av det interimistiska förordnandet sammantaget med hur rätten motiverar att moderns rättshjälp omedelbart ska upphöra kan inte uppfattas på annat sätt än som ett uttryck för ogillande av ett överklagande från modern, något som det knappast ankommer på rätten att ha synpunkter på.
Om fadern sägs exempelvis å andra sidan att redan hans yrkesmeriter borde borga för att uppfatta honom som en lämplig vårdnads-, boende- och umgängesförälder.
Beträffande det ovan angivna handgemänget i april 2007
anges, trots att rätten uttryckligen säger sig inte ha närmare kännedom om händelsen, att det är förståeligt att fadern i denna situation haft svårt att besinna sig.
Vid värdering av domskälen är det viktigt att poängtera att rätten kunnat komma till motsvarande slutsatser utan att, på det sätt som skett, visa bristande respekt för den ena parten. Även om vissa av de angivna uttrycken skulle kunna förklaras av obetänksamhet eller dylikt kan det sätt som domskälen utformats
på sammantaget inte leda till någon annan slutsats än att rätten tagit ställning för fadern och mot modem även på det känslomässiga planet. Nils Hedström har, genom sitt ansvar för domskälens utformning, föranlett att rättens opartiskhet på goda grunder kunnat sättas i fråga. Härigenom har han åsidosatt

en grundläggande regel för domares utövning av sitt ämbete och till följd härav också på detta sätt i vart fall av oaktsamhet åsidosatt sina skyldigheter i anställningen.

2011/12 : JO1
55
Kan felen bedömas som ringa?
Nils Hedströms uppgifter om den tidigare lagmannens besked i domskrivningsfrågan är oemotsagda och får godtas. Nils Hedström har anfört att han förlitade sig på lagmannens tolkning av lagstiftningens krav och gjort gällande att lagmannens agerande och uppfordran till domarna att hålla sig till lagstiftningens minimikrav – att bara ange vad som är bevisat och inte hur – måste tillmätas avgörande betydelse vid bedömningen. Nämnden vill dock betona att ansvaret för utformningen av domen givetvis alltid vilar på den enskilde domaren som deltagit i avgörandet.
Nils Hedström har i övrigt om sin arbetssituation och sina förhållanden anfört: Han tjänstgjorde vid aktuell tid som rådman och enhetschef vid tingsrättens enhet l. Totalt hade han ett övergripande ansvar för ca 950 mål och ärenden. Den på familjerätt specialiserade rådman som var tänkt att hålla huvudförhandlingen i aktuellt mål ville inte ta huvudförhandlingen. Samtidigt var enheten hårt belastad av många häktade brottmål. I detta läge bestämde han sig för att själv ta huvudförhandlingen i nu aktuellt mål. – Han har oförvitligt tjänstgjort som ordinarie domare i över 20 år. Han har nu fyllt 65 år och har tänkt arbeta till 67 år. Han har aldrig tidigare ådragit sig kritik. Aktuell anmälan är mycket besvärande för honom. Han har inte tidigare och kommer inte framgent att utforma domskäl på det sätt som skett. I stället kommer han att, liksom tidigare, tydligare hänvisa till utredningen i målet.
Även med beaktande av den marginal som, enligt vad som ovan angivits, måste medges för olika utformning av domskäl och den pressade arbetssituation som Nils Hedström beskrivit är de brister som nu angivits så flagranta att felen inte kan bedömas som ringa. Nils Hedström ska därför åläggas en disciplinpåföljd för tjänsteförseelse i form av en varning.
Skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m.
(Dnr 2006-2010)
Anmälan
B.H. framförde i en anmälan klagomål mot rådmannen Bengt Johansson vid Halmstads tingsrätt med anledning av bl.a. ett interimistiskt beslut i fråga om vårdnad om barn.
Utredning
Handlingar i tingsrättens mål T 303-10 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Det aktuella målet avsåg vårdnad m.m. beträffande

B.H:s och P.M:s två gemensamma barn. Vid ett sammanträde för muntlig förberedelse den 22 februari 2010 framställde B.H. och P.M. var för sig interimistiska yrkanden om att ensam tillerkännas vårdnaden om barnen.

B.H:s andrahandsyrkande om visst umgänge medgavs av P.M. Den 2 mars meddelade Bengt Johansson det interimistiska beslutet att P.M. ensam skulle ha vårdnaden om båda barnen. Vidare förordnades om umgänge mellan B.H. och barnen i enlighet med hennes yrkande härom. Några skäl till beslutet angavs inte.

Muntliga upplysningar inhämtades från Bengt Johansson i fråga om vårdnadsbeslutets avsaknad av motivering. Han uppgav bl.a. att utgången i vård

nadsfrågan inte torde ha kommit som någon överraskning för någon av parterna i målet och att det därför inte fanns något behov av att ange skäl för beslutet. Bengt Johansson uppgav vidare att han dock i efterhand möjligen hade en annan uppfattning.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande om anledningen till att tingsrätten inte angav de skäl som det interimistiska beslutet om vårdnad grundades på. Tingsrätten (lagmannen Jan Warén) kom in med ett remissvar till vilket fogades ett yttrande från Bengt Johansson.

Bengt Johansson uppgav följande.

I 17 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken anges att ett beslut som inte är slutligt skall i den utsträckning det behövs ange de skäl som det grundas på. I det nu aktuella fallet måste jag ha ansett att det inte fanns behov av att särskilt motivera beslutet eftersom utgången med hänsyn till det som uppgivits under förhandlingen inte borde ha kommit som en överraskning för parterna. Att så var fallet visas ju också av att det interimistiska beslutet inte överklagades. B.H. är vidare oförhindrad att när som helst begära ny interimistisk prövning i målet.

När det gäller motivering av interimistiska beslut avser jag att framöver motivera sådana beslut och beaktar då vad Europadomstolen angivit i sin dom den 1 juli 2003, ansökan 37801/97.

Vad så gäller det B.H. anfört om förhandlingen den 22 februari 2010 så förlöpte denna på sedvanligt sätt. B.H. blev inte illa behandlad eller diskriminerad på något sätt, vilket antyds i hennes klagomål. Att en vårdnadstvist sedan, så som B.H. angivit i sin skrivelse till JO, kan få olika och besvärande följder för de inblandade föräldrarna och barnen är något som jag endast kan beklaga, men detta ligger utanför det tingsrätten råder över.

Jan Warén anförde följande.

Även om bestämmelsen i 17 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken ger visst utrymme för att inte ange skäl för ett icke-slutligt beslut torde numera efter Europadomstolens dom den 1 juli 2003, ansökan 37801/97, gälla att ett interimistiskt beslut av det slag som meddelats av tingsrätten alltid ska förses med skäl. Det var således fel av tingsrätten att inte ange skäl för beslutet.

Samtliga domare vid tingsrätten har erinrats om vad som numera gäller i fråga om motivering av icke-slutliga beslut.
I ett beslut den 25 mars 2011 anförde stf JO Pennlöv följande.

Bedömning
Av utredningen i ärendet har framkommit att parterna under förberedelsen i målet var för sig hade framställt interimistiska yrkanden om att ensam tillerkännas vårdnaden om deras gemensamma barn. B.H:s andrahandsyrkande om visst umgänge medgavs av hennes motpart P.M. Bengt Johansson beslutade den 2 mars 2010 interimistiskt att P.M. ensam skulle ha vårdnaden om barnen. Vidare bifölls B.H:s yrkanden om umgänge. I beslutet angavs inte några skäl för rättens ställningstagande.
Jag vill inledningsvis framhålla att tingsrättens beslut i sak inte föranleder något uttalande från min sida. Min granskning avser istället frågan om avsaknad av motivering för det interimistiska beslutet om vårdnad.
I mål eller ärenden om vårdnad, boende eller umgänge får rätten, om det behövs, besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess att frå

gan 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.
Beslutet går i verkställighet på samma sätt som en lagakraftägande dom men kan när som helst ändras av rätten (6 kap. 20 § första och tredje stycket föräldrabalken).
Ett interimistiskt beslut är enligt rättegångsbalkens, RB, terminologi att hänföra till kategorin icke-slutliga beslut, jfr 17 kap. 1 § RB. I 17 kap. 13 § första stycket RB föreskrivs att ett sådant beslut i den utsträckning det behövs ska ange de skäl som det grundas på.
Inom kategorin icke-slutliga beslut ryms en mängd olika typer av avgöranden och beträffande ett flertal av dessa är det ofta obehövligt att redovisa skälen för rättens ställningstagande. Således behöver t.ex. beslut som endast angår ordningen för målets handläggning bara i undantagsfall motiveras och detsamma gäller beslut om kallelser och förelägganden för parter och andra att inställa sig vid rätten (se NJA II 1943 s. 222). Även sådana interimistiska beslut i fråga om barns vårdnad, boende och umgänge som bygger på överenskommelser
mellan parterna kan, som jag ser det, normalt inte heller anses fordra att skälen anges för beslutet. Jag har följaktligen inga synpunkter på att några skäl inte angavs för tingsrättens interimistiska beslut i fråga om umgänge i det nu aktuella ärendet.
Vad däremot gäller vissa andra icke-slutliga beslut än de ovannämnda bör dock utgångspunkten i fråga om motivering vara den motsatta, dvs. att skäl regelmässigt ska anges. Processlagberedningen anförde t.ex. att i beslut om ogillande av invändning om rättegångshinder borde alltid intas skälen för beslutet (NJA II 1943 s. 222). Även beslut om avvisning av bevisning torde

vanligtvis kräva att domstolen motiverar sina ställningstaganden. Att så är fallet framgår bl.a. av Europadomstolens avgörande i målet Suominen mot Finland (dom den 1 juli 2003), vilket även Halmstads tingsrätt hänvisat till (jfr även JO 1992/93 s. 43, särskilt s. 47). Genom avsaknaden av motivering för att avvisa erbjuden bevisning ansågs i det angivna avgörandet en finsk domstol ha kränkt artikel 6.1 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europadomstolen anförde bl.a.

att artikel 6.1 ålägger nationella domstolar att motivera sina ställningstaganden, dock att omfattningen av denna skyldighet kan variera beroende på vilken typ av beslut det är fråga om (Article 6 § 1 obliges courts to give reasons for their judgements… The extent to which this duty to give reasons applies may vary according to the nature of the decision) (punkt 34). Europadomstolen uttalade vidare att en nationell domstol är skyldig att visa att dess handläggning är berättigad genom att ange skäl för sina beslut (an authority is obliged to justify its activities by giving reasons for its decisions) (punkt 36). Ett annat skäl till motiverade beslut är, enligt Europadomstolen, att visa att det som parterna har anfört har beaktats. Dessutom ger skälen för ett beslut den enskilde en möjlighet att överklaga och appellationsinstansen en möjlighet att ompröva beslutet (The Court emphasises that a further function of a reasoned decision is to demonstrate to the parties that they have been heard. Moreover, a reasoned decision affords a party the possibility to appeal

against it, as well as the possibility of having the decision reviewed by an appellate body) (punkt 37).

Även i doktrin har det framhållits att interimistiska beslut ska innehålla skälen för avgörandet (se Mats Sjösten, Vårdnad, boende och umgänge, 3:e uppl., s. 182).

I förevarande ärende gällde det aktuella beslutet en tvistig fråga avseende vårdnad om barn. Det är beträffande sådana frågor särskilt påtagligt att rättens bedömning är av stor betydelse för de i målet berörda personerna och kan få väsentliga konsekvenser för relationen mellan föräldrar och barn. Detsamma gäller givetvis även tvistiga frågor om barns boende och umgänge. Enligt min mening är det därför synnerligen angeläget att parterna, och framför allt den part som det interimistiska beslutet går emot, ska förstå varför domstolen har beslutat som den har gjort. Som Europadomstolen framhållit i det ovan angivna avgörandet är skälen för ett beslut bl.a. av vikt för den enskildes möjlighet att överklaga. För den missnöjde kan det givetvis uppfattas som mycket svårt att angripa ett omotiverat beslut och även att överhuvudtaget bedöma om det lönar sig att överklaga. Med hänsyn härtill kan således det förhållandet att ett beslut inte överklagats knappast tas till intäkt för slutsatsen att det inte fanns något behov av att motivera beslutet.

Sammanfattningsvis menar jag att det i princip kan förutsättas att det är behövligt att ange skäl för interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om

barns vårdnad, boende och umgänge. I likhet med vad tingsrätten anfört anser jag att det var fel att inte ange skäl för det nu aktuella beslutet.
Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Uttalanden om tillämpningen av 15 § tingsrättsinstruktionen och fördelningen av arbetsuppgifter vid en tingsrätt med beredningsorganisation

(Dnr 2700-2010)

I ett beslut den 14 december 2010 anförde chefsJO Melin följande.

Initiativet

Jag genomförde i mars 2010 en inspektion vid Attunda tingsrätt och konstaterade då bl.a. att rättegångsbalkens krav på handläggning med inriktning på ett snabbt avgörande inte hade uppfyllts i flera av de granskade dispositiva tvistemålen.
I några fall hade handläggningen av målen helt avstannat under någon längre period. I flera av de granskade målen hade parterna vid upprepade tillfällen – mer än tjugo gånger i ett av målen – begärt och erhållit anstånd med att komma in med att besvara rättens föreläggganden.

Vidare hade det i flera mål dröjt omkring ett år från det att målen varit färdigberedda till dag för planerad huvudförhandling. Även i ett antal brottmål hade handläggningen dragit ut på tiden och de tilltalade inte delgetts stämning eller stämning med kallelse till huvudförhandling. Handläggningstiden i ett par ärenden

kunde också ifrågasättas. Jag gav i protokollet från inspektionen (www.jo.se, dnr 1266-2010) uttryck för kritiska synpunkter på handläggningen i dessa fall.
Det noterades att det av tingsrättens dåvarande arbetsordning (§ 9 med bilaga) framgick att det för flertalet målkategorier, inklusive dispositiva tvistemål, fanns en domare vid varje enhet som bar ansvaret enligt 15 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, TI, för samtliga mål inom respektive kategori vid enheten. Vidare framgick av arbetsordningen (§ 5) att det på varje målenhet skulle finnas en enhetschef. I dennes uppdrag och ansvar ingick bl.a. att leda och fördela medarbetarnas arbetsuppgifter enligt grunderna i arbetsordningen.
Vid inspektionen blev jag upplyst om att tidigare gällde att ansvaret för den fortsatta handläggningen av ett tvistemål gick över på den domare som var ordförande vid sammanträde för muntlig förberedelse om en notering om detta gjordes i akten. Det upplystes vidare att denna ordning hade vållat problem , varför det hade beslutats att samma domare skulle behålla ansvaret även om annan domare hade varit ordförande vid sammanträdet. Det framkom att beredningen av målen i praktiken i stor utsträckning sköttes av domstolssekreterare och tingsnotarier och att frågan om hur ansvaret enligt 15 § TI borde anordnas och utövas, framför allt för de dispositiva tvistemålen, hade varit föremål för relativt omfattande diskussioner vid tingsrätten.

Med anledning av iakttagelser som gjordes vid inspektionen beslutade jag att i ett särskilt ärende utreda frågan om dels ansvarsfördelningen enligt 15 § TI för mål och ärenden vid tingsrätten, dels fördelningen av arbetsuppgifter inom domstolen. Det är dessa frågor som nu är föremål för min bedömning.
Utredning
En kopia av tingsrättens arbetsordning, gällande från den 5 december 2008, tillfördes akten.
Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande om
1. vilka överväganden som föranledde den vid domstolen gällande ordningen avseende ansvarsfördelningen för mål och ärenden
2. vilka överväganden som tingsrätten gjorde vid beslutet att, med ändring av tidigare ordning, låta ansvaret för ett tvistemål ligga kvar på ansvarig domare enligt arbetsordningen även efter det att annan domare hållit muntlig förberedelse i målet
3. hur många mål och ärenden en domare i genomsnitt ansvarar för enligt 15 § TI och hur domarna uppfattar sin reella möjlighet att utöva detta ansvar
4. hur domarnas arbetsuppgifter fördelas, dvs. hur det bestäms vilken domare som ska avgöra ett visst mål eller ärende.
Tingsrätten (lagmannen Inger Söderholm) kom in med ett yttrande och anförde bl.a. följande.

Allmänt om tingsrätten
Tingsrätten är i indelad i fem dömande enheter och en administrativ enhet. De dömande enheterna är i huvudsak bemannade på samma sätt, dvs. med tre rådmän, en fiskal, fem notarier och sex sekreterare. En rådman på varje enhet är enhetschef och är den som leder och fördelar arbetet. Konkurser handläggs på en enhet och där finns ytterligare en fiskal och fler notarier och sekreterare. Om man bortser från konkurser (och någon mindre ärendegrupp) fördelas nya mål och ärenden jämnt på enheterna. Varje enhet får således vart femte mål/ärende av varje mål- eller ärendegrupp. Det händer att mål fördelas om mellan enheterna. Det sker t.ex. på grund av målsamband och liknande men även för att målet på grund av dess komplexitet bör handläggas av en domare med specialistkunskaper (t.ex. vissa ekobrottmål). Mål som fördelas om av det senare skälet domarbinds till den domare som är specialiserad. Med domarbindning
avses att domaren därefter ansvarar för målet enligt 15 § TI och
även är den som ska avgöra det.
Enligt arbetsordningen fördelas på fyra av fem enheter ansvaret enligt 15 § TI enligt följande.
En rådman, enhetschefen, ansvarar för brottmål.
Rådman 2 och 3 ansvarar för ordinära tvistemål och familjemål, inklusive gemensamma ansökningar. Ansvaret är fördelat så att en av dem ansvarar för mål med jämna nummer och den andre för mål med ojämna nummer. Fiskalen ansvarar för FT-mål och ärenden av olika slag.

På en av enheterna har ansvaret för familjemålen, inklusive de gemensamma ansökningarna, delats mellan enhetschefen och en av de andra rådmännen. Den rådman som inte har ansvar för familjemål har ansvar för överförmyndarärenden
och som på andra enheter hälften av de ordinära tvistemålen.
I övrigt fördelas ansvaret på samma sätt som på de andra fyra enheterna.
Som framgår av redogörelsen för arbetsordningen har, i förhållande till JO:s inspektion i mars 2010, en ändring skett i ansvaret för de ordinära tvistemålen och familjemålen så att två rådmän nu delar på detta ansvar. Ändringen skedde per den 23 april 2010. Från samma tidpunkt gäller också att när muntlig förberedelse hållits i ett ordinärt dispositivt tvistemål så övergår ansvaret enligt 15 § TI för den fortsatta handläggningen på den domare som hållit förberedelsen.
Fråga 1: Vilka överväganden föranledde den vid domstolen gällande ordningen avseende ansvarsfördelningen för mål och ärenden?

Vid övergången från rotlar till en organisation med enheter med flera domare måste ansvaret enligt 15 § TI fördelas på något sätt. Metoden att fördela stora målgrupper kategorivis var och är vanlig i tingsrätterna även om det finns flera varianter på detta. Under de senaste dryga tio åren har den frågan och andra frågor om hur man arbetar tillsammans på enheter varit föremål för diskussion vid många sammankomster inom domstolsväsendet. Det ska sägas att frågorna för tingsrättens del löstes på ett som man uppfattade hanterligt och administrativt enkelt sätt. I stort har det också visat sig vara effektivt och de ändringar som har gjorts har i huvudsak rört de ordinära dispositiva tvistemålen.
Effektivitetsökningen är påtaglig men beror inte endast på den kategorivisa ansvarsfördelningen utan på flera faktorer. En fördel med att en domare ansvarar för viss målgrupp och styr över den inledande beredningen är att rutiner och handläggning därmed blir enhetlig, vilket leder till ökad effektivitet.
En annan fördel som är förknippad med denna modell är att dömande domare för flertalet mål utses i ett relativt sent skede när man vet hur mycket arbete som kan förväntas före, vid och efter förhandlingen. När målet ska sättas ut till förhandling behöver man inte heller beakta viss domares kalender utan kan börja med att se när parterna kan, ett förhållande som ytterligare ökar

effektiviteten. Teoretiskt skulle den ordningen för utsättning även kunna tilllämpas i ett system med helt domarbundna mål men tidigare erfarenheter har ju visat att det, med något undantag, inte fungerat utan bl.a. resulterat i mycket ojämna handläggningstider.
Här ska nämnas att organisationen med enheter innehåller ytterligare en mycket viktig komponent som i ännu högre grad bidragit till den produktivitetsökning
som kan ses under de senaste tio åren. Det är den utbyggda beredningsorganisationen
med sekreterare som självständigt bereder brottmål fram

till huvudförhandling och familjemål fram till muntlig förberedelse samt notarier som fått ett utökat ansvar för bl.a. FT-mål och enklare tvistemål. Resultatet har blivit en mer renodlad domarroll.
Det som har varit svårast att få ordning på i den nya organisationsformen (och för övrigt också i rotelsystemet) har varit de ordinära dispositiva tvistemålen där det ofta krävs ledning och styrning av en domare för att målen ska drivas framåt mot avgörande. Trots allt har även beträffande denna målgrupp handläggningstiderna kortats och målbalansens ålder föryngrats efter övergången till enheter även om det fortfarande finns en del kvar att göra. Vi anser nu också, som framgår av svaret på fråga 3, att vi beträffande alla mål och ärendegrupper kan leva upp till kravet enligt 15 § TI.
Fråga 2: Vilka överväganden gjorde tingsrätten vid beslutet att, med ändring av tidigare ordning, låta ansvaret för ett tvistemål ligga kvar på ansvarig domare enligt arbetsordningen även efter det att annan domare hållit muntlig förberedelse i målet?
Skälet till att tingsrätten beslutade att ansvaret enligt TI för ett tvistemål skulle vara kvar på den ursprungligen ansvarige domaren även efter att annan domare hållit muntlig förberedelse var att det bedömdes administrativt krångligt att byta ansvarig domare. I den frågan har tingsrätten nu kommit på en lösning och har därför ändrat tillbaks till den tidigare ordningen. Enligt tingsrättens arbetsordning övergår nu ansvaret för ett ordinärt dispositivt tvistemål på den domare som har haft den muntliga förberedelsen. Här kan nämnas att det är en ständigt pågående diskussion i domargruppen om hur vi på bästa sätt fördelar ansvaret för de dispositiva tvistemålen, allt i syfte att ha en flexibel ordning utan att förlora möjligheten att utöva ett reellt ansvar.
Fråga 3: Hur många mål och ärenden ansvarar en domare i genomsnitt för enligt 15 § TI och hur uppfattar domarna sin reella möjlighet att utöva detta ansvar?

I praktiken innebär den kategorivisa fördelningen för varje enhet att enhetschefen har ansvar för 285 brottmål, de två rådmännen har var och en ett ansvar för 195 mål (ordinära tvistemål, familjemål och gemensamma ansökningar) och fiskalen ansvarar för 60 FT-mål och 55 ärenden av olika slag. Jag bortser här från att en mindre mängd mål av respektive kategori fördelats vidare till en dömande domare eller till notarie.
Ansvaret enligt 15 § TI innebär att domaren har ett formellt ansvar för att målet drivs framåt mot ett avgörande. Han eller hon har inte ansvar för de handläggningsbeslut som andra domare fattar eller för beslut som notarier eller sekreterare fattar med stöd av 16 och 18 §§ TI. Däremot har den ansvarige domaren ansvaret för att nödvändiga åtgärder inte har vidtagits i målet. Ansvaret kan beskrivas som ett övergripande ”drivningsansvar”. Till hjälp och stöd i arbetet har domaren sekreterare och notarier som bereder mål och ärenden enligt skrivna eller oskrivna riktlinjer. Även om det i första hand är enhetschefens ansvar och uppgift att ingripa när medarbetare som bereder mål inte klarar sin uppgift ingår i ansvaret enligt 15 § TI att vara observant på detta och vid behov ta upp frågan med enhetschefen.

När det först gäller brottmålen är det domarnas uppfattning att det inte är något problem ur kontroll- och drivningsansvarsperspektiv att ansvara för dessa, även om målen till antalet är många och det konkreta arbete som är förknippat med ansvaret kan vara tidskrävande. Beredningen är relativt standardiserad
och består av att granska stämningsansökan, planera huvudförhandling och vidta de åtgärder som krävs för att målet ska kunna avgöras vid en kommande förhandling. Handläggningen fram till förhandlingen sköts huvudsakligen av beredningssekreterare med stöd av 16 § TI. Bevakningar av tidsfrister, att delgivningskvitton kommer in m.m. läggs in i kanslidatasystemet Vera och stödjer att inget ramlar mellan stolarna. Ansvarig domare följer med stöd av Vera upp sina mål några gånger per år i syfte att se till att mål drivs framåt och att inget blir liggande utan åtgärd.
Uppfattningen är densamma om familjemål, FT-mål, gemensamma ansökningar och ärenden. Det är domarnas uppfattning att det med det stöd som finns i beredningsorganisationen och i Vera är möjligt att utöva detta ansvar effektivt även beträffande nu nämnda målgrupper.
Besvärligare har det varit att som domare ensam ansvara för alla ordinära dispositiva tvistemål på en enhet eftersom det för att ett mål ska drivas mot ett avgörande ofta krävs annan kompetens än den som normalt finns i en tingsrätts beredningsorganisation. Vid uppföljningar har det krävts en stor arbetsinsats eftersom den ansvarige domaren ansvarat för alla mål, oavsett om muntlig förberedelse hållits eller inte. Med den nya ordningen där en rådman har ansvar för hälften av en enhets ordinära dispositiva tvistemål där det ännu inte varit muntlig förberedelse torde det dock inte vara några svårigheter att utöva ett reellt ansvar.
Det ska sägas att det vore önskvärt med en minskning av den mål- och ärendemängd som en domare ansvarar för men Attunda tingsrätt har i likhet med andra tingsrätter i Stockholmsområdet fått en relativt stor ökning av inkommande mål. Successivt har bemanningen ökat men med en stor eftersläpning som beror på budgettekniska skäl och att rekrytering tar tid.
Fråga 4: Hur fördelas domarnas arbetsuppgifter, dvs. hur bestäms det vilken domare som ska avgöra ett visst mål eller ärende?
Målen fördelas som nämnts i ett första steg på enhet. Huvudförhandlingar i brottmål och muntliga förberedelser i tvistemål fördelas mellan domarna på en viss enhet i slutet på den vecka som föregår den vecka då förhandlingarna ska hållas.

Fördelningen sker i samråd mellan domarna och endast arbetsrelaterade hänsyn tas.
Beträffande huvudförhandlingar i tvistemål är utgångspunkten att den som har haft en muntlig förberedelse också följer målet fram till dess att det är avgjort, dvs. har huvudförhandling som ensamdomare, alternativt är referent vid s.k. tresits. Vilka ytterligare som ska delta bestäms på veckomötet och

ibland tidigare.
Det sker viss samverkan och fördelning över enhetsgränserna, t.ex. vid längre huvudförhandlingar i tvistemål och regelmässigt under sommaren.

Bedömning

Ansvarsfördelningen enligt 15 § TI för mål och ärenden vid tingsrätten

Det åligger domstolarna att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra de mål och ärenden de har att handlägga. Detta innebär bl.a. att handläggningen ska ske på ett sådant sätt att ett mål eller ärende snabbt ska kunna avgöras. Generellt gäller, enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad EMRK,

att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid. I rättegångsbalken och i viss annan lagstiftning föreskrivs särskilda skyndsamhetskrav och frister för domstols handläggning.

Enligt 15 § första stycket TI ska det för varje mål och ärende och vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare. Det innebär att det i första hand är denne som ansvarar bl.a. för att handläggningen av ett mål eller ärende drivs framåt på ett sätt som står i överensstämmelse med gällande rätt. Som tingsrätten anfört kan ansvaret i detta avseende uttryckas som ett övergripande ”drivningsansvar”
för målet eller ärendet. Enligt tredje stycket i samma bestämmelse ska den närmare ansvarsfördelningen framgå av tingsrättens arbetsordning. Det föreskrivs vidare att ansvarsfördelningen ska ordnas så att ansvaret ska kunna utövas på ett effektivt sätt.

En grundläggande förutsättning för att ansvaret ska kunna utövas på ett effektivt sätt är givetvis att det finns en reell möjlighet att utöva ansvar för de mål och ärenden som avses. En viktig faktor i detta sammanhang är antalet mål och ärenden som en domare bär ansvar för. Mängden mål och ärenden som den enskilde domaren ansvarar för kan givetvis inte vara så stor att denne i praktiken saknar möjlighet att utöva sitt ansvar. Ett effektivt utövande av drivningsansvaret förutsätter också, som jag ser det, viss kontinuitet i ansvaret. Som tingsrätten också angett torde särskilda svårigheter framför allt föreligga vad gäller ansvarsfördelningen avseende de dispositiva tvistemålen.

Generellt sett kan det inte anses lämpligt att låta beredningen av dessa mål till övervägande del skötas av sekreterare och notarier. Det krävs ofta annan erfarenhet och kompetens än den som normalt kan förväntas av befattningshavare inom dessa kategorier för att ett dispositivt tvistemål framgångsrikt ska drivas fram mot ett avgörande. Utan tydliga och för varje mål anpassade instruktioner för handläggningen kan det t.ex. finnas en risk att domstolen tenderar att närmast bli en ”brevlåda” för parternas skriftväxling. Det är därför viktigt att den domare som är ansvarig för ett dispositivt tvistemål har möjlighet att regelbundet kontrollera att ändamålsenliga åtgärder vidtas så att förberedelsen drivs med inriktning på ett snabbt avgörande av målet.

Vid tidpunkten för JO:s inspektion gällde enligt domstolens dåvarande arbetsordning
att det för flertalet målkategorier, inklusive de ordinära dispositiva tvistemålen, fanns en domare vid varje enhet som bar ansvaret enligt 15 § TI för samtliga mål inom respektive kategori vid enheten. Vidare gällde att ansvaret för ett tvistemål låg kvar på den domaren även efter det att sammanträde för muntlig förberedelse hållits i målet oavsett om han eller hon varit ordförande vid detta. Med ledning av de uppgifter som tingsrätten i sitt yttrande lämnat om det genomsnittliga antalet mål per enhet kan jag således konstatera att den tidigare ordningen innebar att den domare vid varje enhet som tilldelats ansvaret för de ordinära dispositiva tvistemålen ansvarade för ca 170 sådana mål. Redan detta stora antal mål per domare ger, enligt min uppfattning, skäl att ifrågasätta huruvida ansvarsfördelningen rörande de ordinära dispositiva tvistemålen var ordnad så att ansvaret, i enlighet med vad

som följer av 15 § tredje stycket TI, kunde utövas på ett effektivt sätt. Även de observationer av dröjsmål i handläggningen av flera tvistemål som jag gjorde vid inspektionen tyder på att den då rådande ansvarsfördelningen inte var ägnad att gagna en effektiv och ändamålsenlig handläggning av målen.
Av tingsrättens remissvar framgår att domstolen efter JO:s inspektion i mars 2010 genomfört vissa förändringar vad gäller fördelningen av ansvar för tvistemål. Enligt den arbetsordning som sedan den 23 april således gäller vid tingsrätten är ansvaret enligt 15 § TI för de ordinära dispositiva tvistemålen, liksom för de s.k. familjemålen, vid varje enhet uppdelat på två domare. Vidare gäller numera att ansvaret för ett ordinärt dispositivt tvistemål i samband med att sammanträde för muntlig förberedelse hållits övergår till den domare som varit ordförande vid sammanträdet.
Genom nyss nämnda förändringar har tingsrätten enligt min mening ordnat fördelningen av ansvaret för domstolens mål och ärenden på ett sätt som i avsevärt högre grad än den tidigare rådande ordningen får anses vara förenligt med TI:s krav. Jag har med särskild tillfredsställelse noterat att tingsrätten numera låter ansvaret för de ordinära dispositiva tvistemålen övergå till den domare som haft sammanträde för muntlig förberedelse i målet. Den ordning som tidigare gällde innebar, enligt min uppfattning, att tingsrättens resurser inte användes på ett effektivt sätt, eftersom nedlagda arbetsinsatser inte fullt ut kunde tas till vara i den fortsatta handläggningen av målet. Ordningen kunde därmed sägas närmast motverka en effektiv handläggning.
Jag har således inte någon kritik att rikta mot den nuvarande fördelningen av drivningsansvaret för ordinära dispositiva tvistemål vid tingsrätten. Eftersom sammanträde för muntlig förberedelse normalt hålls i ett tidigt skede av handläggningen (jfr 42 kap. 9 § tredje stycket rättegångsbalken), kan jag emellertid inte underlåta att ifrågasätta om det ur effektivitetssynpunkt finns särskilt mycket att vinna på att initialt lotta ett ordinärt dispositivt tvistemål på en av de beredningsansvariga domarna i stället för att redan från början lotta

målet på en domare som har att ansvara för målet även efter att sammanträde för muntlig förberedelse ägt rum. Genom att tillämpa en sådan ordning skulle även, såvitt gäller målen i denna målkategori, kravet enligt 9 § andra stycket TI om att ansvarsfördelningen ska ske genom lottning tillgodoses fullt ut. Jag återkommer närmare till frågan om ansvarsfördelningen av mål och ärenden nedan.

När det gäller övriga kategorier av mål och ärenden har tingsrätten uppgett att den nuvarande organisationen inte medför något problem ur kontroll- och drivningsansvarsperspektiv. Jag har i och för sig inte anledning att ifrågasätta detta.
Jag vill dock framhålla att en tingsfiskal enligt 11 § TI inte får tilldelas arbetsuppgifter
i större utsträckning än som är lämpligt med hänsyn till fiskalens erfarenhet av arbete i domstol. Jag vill slutligen också betona vikten av att det inom en domstol finns fungerande rutiner för kontroll av äldre mål och ärenden som inte blivit avgjorda. Det är inte minst viktigt vid en domstol med beredningsorganisation med hänsyn till den ofta stora mängd mål som varje beredningsdomare ansvarar för.

Även om beredningen av brottmål generellt sett inte är förenad med samma problem ur ett drivningsperspektiv som dispositiva tvistemål är det naturligtvis också mycket betydelsefullt att det finns fungerande rutiner för t.ex. bevakning av tidsfrister i de brottmål som utgör förtursmål. Tingsrätten har angett att ansvarig domare med stöd av domstolsväsendets ärendehanteringssystem Vera följer upp sina brottmål några gånger per år i syfte att se till att mål drivs framåt och att inget mål blir liggande utan åtgärd. Jag förutsätter att andra, mera kontinuerliga, bevakningsrutiner gäller för förtursmål, såväl när det gäller mål med frihetsberövade som mål med unga tilltalade. Jag vill också passa på att framhålla, även om mina iakttagelser vid inspektionen inte ger underlag för någon kritik mot tingsrätten i detta avseende, att även mål med unga målsägande bör handläggas skyndsamt (se JO 2010/11 s. 61).

Fördelningen av arbetsuppgifter inom domstolen

Oberoende och opartiska domstolar är av grundläggande betydelse i en rättsstat. Domarens självständighet i dömandet är fastslagen i grundlag liksom i internationella instrument på fri- och rättighetsområdet. Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, ej heller riksdagen, bestämma hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall.
I artikel 6 EMRK om rätten till en rättvis rättegång betonas den enskildes rätt till en offentlig förhandling inför en oavhängig och opartisk domstol. Orden ”oavhängig” och ”opartisk” innefattar olika aspekter av kravet på att domstolen ska handla objektivt och inte påverkas av ovidkommande omständigheter.
När det gäller opartiskhet har Europadomstolen urskiljt två element,

nämligen dels kravet på att varje domare faktiskt ska döma opartiskt mellan parterna (subjektiv opartiskhet), dels kravet på att det för en objektiv iakttagare inte får föreligga några legitima tvivel om domstolens opartiskhet (objektiv opartiskhet). Eftersom det i regel är omöjligt att visa att en domare i verkligheten brustit i opartiskhet, har huvudvikten lagts vid det senare elementet – den objektiva opartiskheten – i flertalet av de fall som prövats av Europadomstolen.
För att en domstol ska anses oavhängig är det också av vikt att domaren eller domarna på ett korrekt och opartiskt sätt förordnats att döma i målet (se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl., s. 181 f.).
Europadomstolen har i t.ex. sitt avgörande i målet DMD Group, A.S.

mot
Slovakien (dom den 5 oktober 2010), som rörde en domstolschefs beslut att till sig själv omfördela ett mål som lottats på annan domare, betonat vikten av att det finns klara regler för att säkerställa objektivitet och insyn och, framför allt, att undvika att mål anförtros domare på ett sätt som kan ge intryck av godtycklighet (punkt 66). Beslut om omfördelning av mål måste fattas på objektiva grunder och det bedömningsutrymme av administrativ karaktär som finns måste utövas på grundval av utifrån iakttagbara faktorer (on objective grounds and … any administrative discretion [must be] exercised within transparent parameters) (punkt 70).
2011/12 : JO1
66
Enligt 9 § första stycket TI ska mål och ärenden fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i arbetsordningen. Av andra stycket framgår att fördelningen av mål och ärenden ska ske genom lottning och att vissa undantag från detta krav får göras. Undantagen avser bl.a. mål eller ärenden av särskild art, från en viss del av domkretsen eller sådana som har ett visst samband. Vid svenska domstolar ska således enligt huvudregeln ett slumpvist system tillämpas för fördelningen av mål och ärenden. Som jag tidigare uttalat (se JO 2008/09 s. 42) är det förhållandet att ansvaret för mål och ärenden fördelas slumpmässigt enligt ett i förväg angivet system av stor betydelse, enligt min mening inte främst för att säkerställa domarnas oberoende i snäv mening utan mera för att tillgodose kravet på opartiskhet, dvs. för att undvika att ens misstanke uppkommer om att obehöriga hänsyn tas vid fördelningen av nya mål.
Vikten av slumpvis fördelning av mål och ärenden framhålls även i internationella instrument om domares oberoende. I t.ex. Europarådets ministerråds rekommendation R(94)12 om domares oberoende, skicklighet och roll anges att fördelningen av mål och ärenden vid domstol inte bör påverkas av önskemål som parter eller andra personer som berörs av målets utgång kan ha och att denna därför kan ske exempelvis genom lottning eller annat liknande system
.
Vad gäller fördelningen av ansvaret för mål och ärenden vid tingsrätten framgår av utredningen i ärendet följande.

Tingsrätten är organiserad i fem dömande enheter. Respektive enhet är bemannad med tre rådmän, varav en är enhetschef, och en eller två fiskaler. Nya mål och ärenden fördelas i huvudsak jämnt mellan enheterna. Varje enhet får således vart femte nytt mål eller ärende av varje mål- eller ärendekategori. Den närmare ansvarsfördelningen för ett mål eller ärende styrs inledningsvis genom att det vid varje enhet finns en eller, såvitt avser ordinära dispositiva tvistemål och familjemål, två domare som enligt arbetsordningen ansvarar för samtliga mål och ärenden inom samma kategori. Vilken eller vilka domare som ska avgöra ett visst mål i samband med huvudförhandling, dvs. den slutliga ansvarsfördelningen, bestäms i samråd mellan domarna vid den aktuella enheten i slutet av den vecka som föregår den vecka då förhandlingarna
ska hållas. Även ordförandeskap vid sammanträden för muntlig föreberedelse fördelas på detta sätt. Tingsrätten har anfört att endast arbetsrelaterade hänsyn tas vid fördelningen.

Den inledande fördelningen av ansvar för ett mål eller ärende sker således genom renodlad lottning. Den ordning som tillämpas vid fördelningen av ordförandeskap vid förhandlingar och sammanträden kan däremot inte sägas ske genom lottning i ordets egentliga bemärkelse. Den omfördelning av ansvaret för ett mål som således kan komma till stånd inför en förhandling eller ett sammanträde kan inte på samma sätt som den inledande fördelningen sägas vara styrd av ett i förväg bestämt system.
Varje omfördelning av ett mål eller ärende innebär oundvikligen att resultatet av det slumpvisa systemet för fördelning av mål och ärenden ändras. Endast objektivt godtagbara skäl får ligga till grund för ett beslut att omfördela ett mål eller ärende och det är av yttersta vikt att inte ens en misstanke kan

uppstå om att omfördelningen skett efter annat än sakliga kriterier. Principen om en slumpvis fördelning av mål och ärenden måste därför så långt möjligt upprätthållas även inom ramen för domstolarnas strävan efter effektivitet, flexibilitet och rationalitet i verksamheten.
Jag anser för min del, även om man kan hysa vissa principiella betänkligheter inför den omfördelning av ansvar som kan förekomma inför förhandlingar och sammanträden, att det system som tillämpas vid tingsrätten bör kunna godtas. Jag fäster vid den bedömningen avgörande vikt vid att den inledande fördelningen av mål och ärenden på enheter med grupper av domare sker helt slumpvis, att en eventuell omfördelning normalt sker inom den grupp av domare på vilka målet initialt lottats samt att fördelningen av ordförandeskap
sker öppet vid ett gemensamt möte och uteslutande på grundval av sådana arbetsrelaterade hänsyn som t.ex. intresset av en jämn arbetsbelastning.
Avslutningsvis vill jag nämna att, i likhet med vad jag tidigare uttalat (JO 2008/09 s. 42), det är min uppfattning att bestämmelser om lottning och om möjliga undantag från en slumpvis fördelning, med hänsyn till sådana reglers

centrala betydelse för tilltron till en opartisk rättskipning, borde ha sin utgångspunkt
i bestämmelser i lag.

Fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar

(Dnr 3540-2010)

Anmälan

Kent B. framförde i en anmälan klagomål mot en åklagare vid Åklagarmyndigheten,
åklagarkammaren i Skövde, för att hon hindrade honom från att sälja en fastighet som varit tagen i förvar trots att tingsrätten ogillat hennes yrkande om att fastigheten skulle beläggas med kvarstad.

Utredning

Handlingar begärdes in i Skaraborgs tingsrätts mål B 737-10, Göta hovrätts mål B 1554-10, åklagarkammarens ärende AM-27758-10 samt från Lantmäteriet, inskrivningskontoret i Eksjö. Av dessa framgick följande.

Den 21 april 2010 beslutade kammaråklagaren Jenny Karlsson att ta en fastighet tillhörande Kent B. i förvar. I beslutet angavs att Kent B. var på sannolika skäl misstänkt för grovt narkotikabrott och att det kunde befaras att han, genom att undanskaffa egendom eller på annat sätt, skulle komma att undandra sig att betala det belopp som kunde antas bli utdömt i form av förverkande
av utbyte av brottslig verksamhet. Beslutet expedierades till Lantmäteriet som antecknade i fastighetsregistret att fastigheten var tagen i förvar.

Fem dagar senare, den 26 april 2010, väckte Jenny Karlsson åtal mot Kent B. för bl.a. grovt narkotikabrott. Hon yrkade även att tingsrätten skulle för

plikta Kent B. att till staten utge värdet av den i förvar tagna fastigheten (925 000 kr) och att kvarstad skulle läggas på så mycket av Kent B:s egendom att fordran kunde antas bli täckt vid utmätning. Som grund för yrkandena angav hon att det framstod som klart mer sannolikt att fastigheten utgjorde utbyte av brottslig verksamhet än att så inte var fallet.

I en dom den 17 maj 2010 dömde tingsrätten Kent B. för grovt narkotikabrott m.m. men ogillade yrkandena om förverkande av 925 000 kr och om kvarstad. Tingsrätten meddelade inte något förordnande beträffande förvarsbeslutet.

Det framgick inte om domen expedierades till Lantmäteriet.

Åklagaren överklagade domen och yrkade att Göta hovrätt skulle bifalla yrkandet om förverkande samt genast förordna om kvarstad beträffande egendom till ett värde av 925 000 kr. I ett beslut den 24 juni 2010 lämnade hovrätten yrkandet om interimistisk kvarstad utan bifall. I en dom den 16 juli 2010 ogillade hovrätten åtalet för grovt narkotikabrott. Det angavs i domen att åklagaren yrkat bifall till yrkandena om värdeförverkande och kvarstad under

förutsättning att åtalet för grovt narkotikabrott vann bifall. Hovrätten prövade därför inte dessa yrkanden.
Muntliga upplysningar hämtades in från rådmannen Tommy Eriksson vid Skaraborgs tingsrätt som uppgav bl.a. att om domen inte expedierades till Lantmäteriet berodde detta sannolikt på ett förbiseende. Han utgick när domen skulle expedieras från att kansliet skulle vidta nödvändiga sådana åtgärder och kände inte till huruvida det av expedieringshandboken framgick om en dom i en situation som den aktuella skulle expedieras till Lantmäteriet. Han beklagade att det syntes som att domen inte expedierats dit och uppgav att han skulle se till att domen skickades samma dag.
Ärendet remitterades till Skaraborgs tingsrätt för upplysningar och yttrande dels om tingsrätten övervägde att meddela något förordnande beträffande förvarsbeslutet, dels om domen expedierades till Lantmäteriet.
Tingsrätten (lagmannen Anna-Karin Lundberg) kom in med ett remissvar till vilket var fogat upplysningar från Tommy Eriksson.
Tommy Eriksson upplyste följande.
Vid telefonsamtal med tjänsteman på JO uppmärksammades jag på att domen ej översänts till lantmäteriet i Eksjö. Detta har skett samma dag. I vad så angår vilka överväganden tingsrätten gjort angående förordnande om förvar måste jag beklagligtvis erkänna att tingsrätten vid domstillfället helt förbisett detta.
Anna-Karin Lundberg anförde följande.
I brottmål rörande grovt narkotikabrott tog åklagarkammaren i Skövde i förvar en Kent B. tillhörig fastighet. I stämningsansökan yrkade åklagaren att tingsrätten skulle förplikta Kent B.

att till staten utge värdet av den i förvar tagna egendomen (värde 925 000 kr). Vidare yrkades att kvarstad skulle läggas på så mycket av Kent B:s egendom att en fordran om 925 000 kr kunde antas bli täckt vid utmätning.
I dom den 17 maj 2010 ogillade tingsrätten åklagarens yrkande om förpliktande för Kent B. att utge värdet motsvarande fastighetens värde samt ogillade även kvarstadsyrkandet. I domen skrevs inget om den i förvar tagna fastigheten. Av förbiseende expedierades inte domen till Lantmäteriet.

Ansvarig domare har uppgett att han förbisåg frågan om tagande i förvar av fastigheten samt inte heller övervägde om domen skulle sändas till Lantmäteriet.
I efterhand kan konstateras att tingsrätten skulle ha förordnat om hävande av förvarstagandet av fastigheten liksom att domen med sådant beslut skulle ha sänts till Lantmäteriet. Domen har numera rättats på så sätt att förvarstagandet av fastigheten hävts samt domen expedierats till Lantmäteriet.
Kent B. yttrade sig över remissvaret och uppgav bl.a. att han lidit ekonomisk skada av att inte kunna sälja fastigheten vid den tidpunkt han ville.
Vid kontroll med Lantmäteriet framkom att anteckningen i fastighetsregistret

om att fastigheten var tagen i förvar togs bort den 25 oktober 2010.
I ett beslut den 27 juni anförde JO Lindström följande.

Rättslig reglering

Förverkande är en särskild rättsverkan av brott och kan ske genom sakförverkande eller värdeförverkande. Innebörden av ett sakförverkande är att viss egendom förklaras förverkad medan ett värdeförverkande innebär att värdet av viss egendom förverkas. Värdeförverkande innebär således en förpliktelse för den enskilde att betala ett angivet belopp.

För att säkerställa statens krav på t.ex. förverkat utbyte av brott kan kvarstadsinstitutet användas. Bestämmelser om kvarstad i brottmål finns i 26 kap. rättegångsbalken, RB.

Av 26 kap. 2 § första stycket RB framgår att beslut om kvarstad meddelas av rätten. Enligt 3 § kan åklagaren ta egendom i förvar i avvaktan på rättens beslut om kvarstad. Har åklagaren tagit egendom i förvar eller beslutat att egendom ska förbli i förvar, ska han eller hon så snart som möjligt och senast fem dagar därefter till rätten ge in en framställning om kvarstad. Om åklagaren inte gör en sådan framställning, ska egendomen omedelbart återställas (4 § första stycket).

Av 31 § förundersökningskungörelsen (1947:948) framgår att åklagaren genast ska underrätta inskrivningsmyndigheten om åklagaren tar fast egendom eller tomträtt i förvar eller upphäver ett sådant beslut.

Har domstol förordnat om kvarstad på fast egendom eller upphävt ett sådant förordnande ska domstolen – enligt 6 § förordningen (1981:967) om skyldighet för domstol och Kronofogdemyndigheten att lämna underrättelser om vissa beslut av exekutiv betydelse – genast underrätta inskrivningsmyndigheten.

I 19 kap. 29 § första stycket jordabalken, JB, finns föreskrifter om att inskrivningsmyndigheten i vissa fall ska anteckna uppgifter i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Bland annat ska myndigheten anteckna uppgift om dom eller beslut som vunnit laga kraft i mål som angår inskrivning (5 p.). Denna bestämmelse torde dock avse tvistemål (se prop. 1970:20, del B, s.

548 f. samt prop. 1999/2000:39, s. 161). Vidare föreskrivs att myndigheten ska anteckna uppgift om att fast egendom har belagts med kvarstad eller tagits i förvar (9 p.). I bestämmelsens tredje stycke föreskrivs att domstol genast till inskrivningsmyndigheten ska anmäla bl.a. sådant som avses i första stycket 5 p.

Om inskrivningsmyndigheten får uppgift om att en åtgärd enligt 9 p. har upphävts, gäller enligt 19 kap. 30 § första stycket JB att anteckningen om åtgärden ska tas bort.

Enligt 19 kap. 3 § JB är den statliga lantmäterimyndigheten – Lantmäteriet – gemensam inskrivningsmyndighet för hela landet.

Frågan om tingsrätten borde ha meddelat något förordnande beträffande förvarsbeslutet i domen

I det aktuella fallet beslutade åklagaren att ta en fastighet tillhörande Kent B. i förvar. I samband med att åtal väcktes framställde åklagaren ett yrkande om förverkande av 925 000 kr, motsvarande värdet av fastigheten, samt yrkade att kvarstad skulle läggas på så mycket av Kent B:s egendom att fordran kunde antas bli täckt vid utmätning. Tingsrätten ogillade yrkandena om förverkande och kvarstad i en dom. Något förordnande beträffande förvarsbeslutet meddelades inte.

Varken lagtext eller förarbeten ger något besked om hur ett förvarsbeslut ska hanteras i de fall där rätten inte bifaller en ansökan om kvarstad beträffande egendom som åklagaren tagit i förvar. Det ligger nära till hands att jämföra med reglerna om anhållande och häktning där anhållandet också är en interimistisk åtgärd i avvaktan på rättens beslut. I 26 kap. RB finns emellertid inte någon motsvarighet till regeln i 24 kap. 16 § tredje stycket RB som föreskriver att rätten ska häva anhållningsbeslutet om häktning inte beslutas. Det råder emellertid inte någon tvekan om att den egendom som har tagits i förvar för att säkra kvarstaden omedelbart ska återställas, om rätten inte bifaller åklagarens ansökan om kvarstad (Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2:a uppl., s. 349 f.).

Tidigare chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh har i ett ärende som gällde förvarstagna kontanter uttalat att tagande i förvar är ett provisoriskt beslut i avvaktan på ett beslut om kvarstad och att förvarsbeslutet upphör att gälla i och med att rätten tar ställning i kvarstadsfrågan (se JO 2003/04 s. 96, särskilt s. 105). Något uttryckligt förordnande att häva förvarsbeslutet behövs således inte i domen i de fall då rätten ogillar ett kvarstadsyrkande beträffande egendom som tagits i förvar (se bl.a. Lindberg a.a. s. 350). Jag vill emellertid tillägga följande.

Det nu aktuella ärendet, liksom nyss nämnda JO-beslut, i vilket bl.a. en polismyndighet kritiserades för bristfällig handläggning avseende förvarstagna kontanter, visar på vilka problem och oklarheter som kan uppstå om domstolen inte uttalar sig om förvarsbeslutet när ett kvarstadsyrkande ogillas.

Reglerna om förvar tillämpas förhållandevis sällan, och kunskapen om vad som ska ske med egendom som tagits i förvar då ett kvarstadsyrkande ogillas kan därför antas vara bristande både hos allmänheten och hos dem som har att expediera, verkställa eller på annat sätt hantera kvarstadsbeslutet. Jag anser därför – liksom Gunnel Lindberg – att en lämplig ordning skulle vara att domstolen, i klargörande syfte, förenar ett beslut att inte bifalla ett kvarstadsyrkande med en erinran om att beslutet innebär att egendomen inte längre ska vara tagen i förvar.

Mot bakgrund av det ovan sagda finner jag inte skäl att rikta någon kritik mot tingsrätten för att något förordnande om förvarsbeslutet inte meddelades i domen. Med anledning av min uppfattning i frågan hur domslut i aktuella situationer bör utformas överlämnar jag en kopia av detta beslut till Domstolsverket.

Frågan om tingsrätten skulle ha underrättat inskrivningsmyndigheten om att fastigheten inte längre var tagen i förvar

Av utredningen framgår att domen när den meddelades inte expedierades till Lantmäteriet.

Som nämnts under den rättsliga regleringen ska åklagare underrätta inskrivningsmyndigheten om åklagaren tar fast egendom i förvar eller upphäver ett beslut om förvar. Vidare gäller att domstolen ska underrätta inskrivningsmyndigheten om domstolen förordnar om kvarstad på fast egendom eller upphäver ett sådant förordnande.

Frågan om vem ska underrätta inskrivningsmyndigheten om domstolen ogillar ett yrkande om kvarstad – och förvarsbeslutet således upphör att gälla – synes dock inte vara reglerad. Enligt min mening ligger det närmast till hands, eftersom saken är föremål för prövning av domstol, att den underrättelseskyldigheten ska åvila domstolen.

Tingsrätten har uppgett att det var ett förbiseende att domen inte expedierades till Lantmäteriet och har när JO inledde sin granskning genast skickat en kopia av domen dit. Eftersom det var angeläget att Lantmäteriet underrättades har jag givetvis inga invändningar mot tingsrättens åtgärd. I avsaknad av reglering i frågan anser jag mig emellertid inte kunna kritisera domstolen för att Lantmäteriet inte underrättades när domen meddelades. Jag vill dock uppmärksamma Justitiedepartementet på den brist i regleringen som jag anser föreligger.

Iakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter

(Dnr 5203-2010, 5492-2010 och 6461-2010)

ChefsJO Melin justerade den 30 november 2010 ett protokoll med bl.a. följande innehåll.

Den 10 och den 27 september samt den 10 november 2010 genomfördes inspektioner av handläggningen av hemliga tvångsmedel enligt bl.a. 27 kap. rättegångsbalken, RB, vid Solna, Södertörns och Nacka tingsrätter.

Vid inspektionerna lämnades bl.a. följande översiktliga information om handläggningen av ärenden om hemliga tvångsmedel.

Vid Solna tingsrätt registreras uppgifter om ärendena i diariet, men separata s.k. dagboksblad upprättas inte. Protokoll förs vid sammanträdena. Vid Södertörns och Nacka tingsrätter upprättas separata dagboksblad i varje ärende.

Dagboksbladen läggs samman i en särskild pärm (Södertörn) respektive läggs in i varje ärende (Nacka). Vid de två sistnämnda domstolarna förs inte

protokoll eller anteckningar från sammanträdena, varför eventuella vid sammanträdet
muntligen lämnade uppgifter antecknas på dagboksbladet eller på en handling i akten.
Det uppgavs att det vid Solna tingsrätt förekommer att åklagaren, efter att diskussion uppkommit, under sammanträdet återkallar eller ändrar sin framställning.

Iakttagelser

Vid inspektionen granskades de hemliga diarierna samt samtliga ärenden rörande hemliga tvångsmedel från åren 2008–2010 (Solna), flertalet ärenden från år 2009 och alla ärenden från år 2010 (Södertörn) samt alla ärenden från åren 2008–2010 (Nacka).
Bland de mera övergripande iakttagelser som gjordes kan följande nämnas.
Det saknades som regel uppgift om tid för sammanträdet och det förekom, vid Södertörn och Nacka tingsrätter, att namnen på dem som närvarade inte angavs.
Det var inte ovanligt att åklagare, under pågående tillståndstid, gav in framställningar om tillstånd till avlyssning eller övervakning beträffande annan teleadress. Det framgick då långt ifrån alltid vad som gällde beträffande den teleadress för vilken tillstånd tidigare hade getts.
Det syntes vara ovanligt att en åklagare informerade tingsrätten för det fall att denne hade hävt ett beslut om avlyssning eller övervakning innan den tid för vilken tillstånd getts hade löpt ut. I några fall fanns emellertid information om att avlyssningen eller övervakningen ”upphört”, ”avslutats”, ”stängts ner” eller annat motsvarande uttryck.
I ett antal fall, framför allt vid Södertörns tingsrätt men även vid Solna tingsrätt och i något ärende vid Nacka tingsrätt, föreföll de uppgifter som lämnades i de promemorior som getts in till stöd för framställningarna brista i fullständighet. I dessa saknades vissa uppgifter som rimligen hade varit av betydelse för beslutsfattandet. I åtskilliga av dessa fall saknades även anteckningar om vilken tillkommande muntlig information som åklagaren lämnat vid sammanträdet.
I några ärenden framgick att syftet med avlyssningen eller övervakningen var att få uppgift om var den skäligen misstänkte uppehöll sig. I ytterligare några ärenden framgick, såvitt kunde utläsas av de ingivna handlingarna, att den begärda åtgärden inte hade någon betydelse för utredningen mot den skäligen misstänkte och i stället syftade till att identifiera andra gärningsmän.
Vid Solna tingsrätt noterades att åklagaren i ett fall begärt tillstånd till avlyssning under en månad av en teleadress till vilken det uppgavs finnas synnerlig anledning att anta att den misstänkte skulle komma att ringa. Det framgick dock av ingivna handlingar att avlyssning bara skulle ske när den misstänkte

befann sig på viss ort utomlands. Tingsrättens tillstånd till avlyssning var inte försett med några inskränkande villkor.

Vid Nacka tingsrätt hölls i ett ärende om hemlig teleavlyssning två sammanträden utan att ett offentligt ombud var närvarande. Det fanns en anteckning på dagboksbladet om att det inte hade förordnats något offentligt ombud

”p.g.a. stor brådska”. Det framgick emellertid inte varför det hade varit bråttom eller om anteckningen avsåg även det andra sammanträdet, som hölls dagen efter det första.

JO:s synpunkter

ChefsJO Mats Melin anförde följande.

Registrering och anteckningar vid sammanträde. Av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) följer att ett diarium över ärenden om bl.a. hemliga tvångsmedel omfattas av sekretess. Handlingar i de hemliga tvångsmedelsärendena ska registreras när de kommer in till eller har upprättats hos en domstol. De ska också efter hand som de kommer in eller upprättas i ett ärende numreras i löpande följd och föras samman till en akt (8 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol).

Det finns i och för sig ingen skyldighet för domstolen att upprätta dagboksblad i varje ärende. När så sker ger det emellertid goda förutsättningar att snabbt kunna överblicka materialet och enkelt kontrollera att samtliga handlingar finns med i akten. Detta underlättar självfallet en tillsynsmyndighets efterhandsgranskning men är också till fördel om t.ex. en annan beslutsfattare ska sätta sig in i ärendet. Jag vill också nämna att eftersom diariet omfattas av sekretess finns som jag ser det inget som hindrar att namnet på den skäligen misstänkte och vad saken gäller anges i diariet.

Bestämmelserna i 6 kap. 3 § RB om vilka uppgifter som ska antecknas vid ett sammanträde gäller samtliga typer av sammanträden och utgör minimiregler. Således ska tiden för sammanträdet och vilka som deltar i sammanträdet framgå av anteckningarna. Tingsrätten kan välja att göra dessa anteckningar i en särskilt upprättad handling eller på t.ex. dagboksbladet. Jag anser för egen del att särskilt upprättade anteckningar ger en mera överskådlig bild av vad som förekommit vid sammanträdet, utan att rimligen behöva medföra något egentligt merarbete.

Successiva tillståndsbeslut. Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning, ska åklagaren eller rätten enligt 27 kap. 23 § RB omedelbart häva beslutet. Rätten bör därför, i de fall då det kommer in en framställning om avlyssning eller övervakning av en ny teleadress eller övervakning av en ny plats och det inte av handlingarna framgår att även de tidigare teleadresserna eller platserna alltjämt ska vara föremål för avlyssning eller övervakning, alltid begära ett klargörande. Om det av handlingarna framgår att ett tidigare lämnat tillstånd inte längre behövs, ska åklagaren tillfrågas om beslutet hävts.

– När
åklagare lämnar information om att beslut hävts är det angeläget att uttryckligen använda den lokution som finns i 27 kap. 23 § RB och undvika alternativa mera oklara uttryckssätt.
Fullständig dokumentation. Hemliga tvångsmedel får bara användas vid förundersökningar angående brott av en viss svårhetsgrad. Vidare krävs, förutom vad gäller hemlig kameraövervakning i ett visst fall, att någon är skäligen misstänkt för brottet. Beträffande teleavlyssning och teleövervakning

gäller vidare att den skäligen misstänkte ska ha eller ha haft viss anknytning till den aktuella teleadressen.
Högsta domstolen gjorde i avgörandet NJA 2009 s. 917, som gällde tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning med stöd av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, vissa uttalanden angående vilka krav som kan ställas på den utredning som presenteras av åklagaren. Avgörandet kan tjäna som vägledning även när det gäller tillstånd enligt 27 kap. RB. HD anförde att handläggningen av tillståndsärenden
med hänsyn till ingreppets allvarliga natur inte får bli slentrianmässig och att de krav som rimligen kan ställas på utredningen också bör ställas. Det innebär, fortsatte HD, att för varje påstådd omständighet av betydelse för prövningen bör de upplysningar lämnas som rimligen kan lämnas för att påståendets tillförlitlighet ska kunna bedömas. HD uttalade vidare att vad gäller information som lämnats av s.k. uppgiftslämnare bör upplysningar av betydelse för bedömningen av uppgiftslämnarens trovärdighet och informationens
tillförlitlighet i övrigt lämnas och information från flera oberoende källor eftersträvas.
Jag vill i anslutning härtill betona vikten av att sådana upplysningar också dokumenteras. Det sker givetvis bäst genom att den skriftliga dokumentation som bifogas en framställning är så fullständig som möjligt. I de fall tilläggsinformation
av betydelse för saken lämnas vid sammanträdet ska också den dokumenteras på lämpligt sätt. Iakttagelser som gjordes vid inspektionerna visar på vikten av noggrannhet i detta avseende.
Kravet på att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Med anledning av att syftet med åtgärden i några ärenden, såvitt kunde utläsas av handlingarna, var att få uppgift om var den skäligen misstänkte befann sig respektive att identifiera andra gärningsmän vill jag anföra följande.
Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får enligt 27 kap. 20 § RB endast ske om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Även beträffande hemlig kameraövervakning är huvudregeln att båda dessa förutsättningar ska vara uppfyllda, 27 kap. 20 b § RB.

Syftet med de aktuella tvångsmedlen måste, enligt min uppfattning, anses vara att ge polisen ett hjälpmedel för att under en förundersökning skaffa ytterligare underlag för att bedöma bärkraften hos misstankar mot en för ett visst brott skäligen misstänkt person. Lagstiftaren synes däremot inte ha föreställt sig att tvångsmedlen skulle kunna användas som en renodlad spaningsmetod, t.ex.

uteslutande för att lokalisera en skäligen misstänkt person eller för att identifiera andra gärningsmän än den skäligen misstänkte (jfr JO 1994/95 s. 34). Inte minst mot bakgrund av den restriktivitet som ska gälla vid tillämpning av regler som begränsar grundlagsskyddade fri- och rättigheter kan det ifrågasättas om ett beslut om hemlig teleavlyssning i de aktuella situationerna kan anses vara av vikt ”för utredningen” på det sätt som avses i de nämnda lagrummen. Däremot möter det givetvis inget hinder att bevilja åtgärderna om de – förutom att vara av synnerlig vikt för utredningen mot den misstänkte – också kan leda till att andra gärningsmän identifieras.

Inskränkande villkor m.m. Med anledning främst av iakttagelsen i ett ärende vid Solna tingsrätt vill jag framhålla att om det i en framställning om att få använda hemliga tvångsmedel anges t.ex. att teleavlyssning eller hemlig rumsavlyssning endast ska ske under vissa förutsättningar eller under en viss begränsad tid, måste dessa förutsättningar också uttryckligen anges i tingsrättens beslut. I annat fall finns en risk för att beslutet uppfattas ge utrymme för sådana åtgärder i större utsträckning än som avsetts.

Offentliga ombud. Enligt 27 kap. 26 § RB ska offentliga ombud bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Detsamma gäller i ärenden om hemlig rumsavlyssning.

I 27 kap. 28 § RB anges bl.a. att rätten, så snart en ansökan om tillstånd till sådana åtgärder kommit in, ska utse ett offentligt ombud i ärendet och kalla till sammanträde. I förarbetena till nämnda bestämmelse uttalas att det främst av sekretesskäl inte bör förekomma att ombud övertar varandras ärenden sedan handläggningen påbörjats. Något formellt hinder bör dock inte uppställas eftersom ett byte kan bli nödvändigt exempelvis på grund av sjukdom eller jäv (prop. 2002/03:74 s. 28).

Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara, 27 kap. 28 § första stycket RB. Enligt samma bestämmelses andra stycke får dock sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig, om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet. Det kan nämnas att om ärendet rör hemlig rumsavlyssning finns inte någon sådan möjlighet. Jag vill framhålla att om rätten anser att det finns förutsättningar att tillämpa den nyss nämnda undantagsregeln bör skälen till detta anges på lämpligt sätt. Det är då, enligt min uppfattning, inte tillräckligt att hänvisa till ”stor brådska”.

Vidare gäller, enligt 27 kap. 26 § andra stycket RB, att ett offentligt ombud har rätt att ta del av vad som förekommit i ärendet. Om ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig kameraövervakning har fattats utan att det offentliga ombudet har kunnat ta del av handlingarna i ärendet har han eller hon således rätt att ta del av dem i efterhand. Att det offentliga ombudet får del av handlingarna är en förutsättning för att rätten att överklaga ska kunna utövas (Fitger, Rättegångsbalken, Del 2, s.

27:60). En lämplig ordning, när den ovannämnda undantagsregeln tillämpas, synes därför vara att förordna ett offentligt ombud i samband med att ansökan kommer in och att därefter låta honom eller henne ta del av handlingarna i ärendet i så nära anslutning till sammanträdet som möjligt.

Jag vill tillägga att enligt min uppfattning är principen att ett offentligt ombud deltar vid sammanträde viktigare än att ett och samma ombud är närvarande vid samtliga beslut i ett ärende. Tingsrätten bör därför utse ett nytt offentligt ombud om det redan utsedda ombudet inte går att nå eller inte kan inställa sig.

Återkallande av framställning. Beträffande den uppgift som lämnades vid Solna tingsrätt om att åklagaren emellanåt, sedan diskussion uppkommit, återkallar sin begäran, vill jag nämna följande. Domstolen måste naturligtvis genom frågor till åklagaren kunna reda ut oklarheter och otydligheter i en

framställning. Om domstolen även därefter anser att underlaget brister är det emellertid, enligt min mening, mer korrekt att domstolen helt eller delvis avslår framställningen. Domstolen kan självfallet inte hindra åklagaren från att återkalla en framställning men bör om så sker avsluta ärendet med ett avskrivningsbeslut.

Åklagar- och polisväsendena

Uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m.

(Dnr 5493-2008)

Anmälan

M.K. framförde i en anmälan klagomål mot bl.a. Polismyndigheten i Skåne och Åklagarmyndigheten, Malmö åklagarkammare. Han begärde att JO skulle granska polis och åklagares agerande i samband med att hans 16-årige bror, A.K., misstänktes för grov våldtäkt av barn m.m.

M.K. uppgav i anmälan bl.a. följande.

Hans bror befann sig den 25 september 2008 omkring kl. 16.30 ensam hemma i familjens lägenhet. När A.K. skulle gå ut möttes han av ett antal polismän som stod utanför dörren. Polismännen ville tala med honom och

några av dem började fotografera och undersöka lägenheten. A.K. fick inte veta varför de handlade på detta sätt. När polismännen skulle ta med A.K. från platsen bad han att få kontakta sin familj, men han nekades detta. Först vid 18-tiden kontaktades A.K:s anhöriga.
M.K. var med då A.K. förhördes på kvällen. Han upplevde dock att både han och hans bror blev lurade av förhörsledaren. Denne antydde nämligen först att A.K. kunde bli släppt om han gick med på att bli förhörd utan offentlig försvarare men att han annars skulle få stanna kvar över natten till dess att en advokat kunde förordnas. A.K. gick därför med på att förhöret hölls i förhoppningen
om att han skulle bli frigiven efter förhöret men i stället anhölls
han.
Utredning
Handlingar hämtades in från polismyndigheten och från Malmö åklagarkammare, varvid bl.a. följande kom fram.
Den 25 september 2008 omkring kl. 14 beordrades en polispatrull till en adress i Malmö med anledning av att en sexårig flicka påstods ha blivit inlockad i en lägenhet och där utsatt för sexuella övergrepp. När polispatrullen kom till platsen kontaktades vice chefsåklagaren Bo Birgerson, som kl. 15.20 beslutade om husrannsakan för att genomföra en brottsplatsundersökning och identifiera manspersoner i lägenheten. Innan husrannsakan påbörjades kom en ung man ut från lägenheten. Han var den enda som befann sig i lägenheten och han identifierades som A.K., 16 år. Polisinspektören Andy Roberts beslutade kl. 17.00 att A.K. skulle medtas till polisstationen för förhör.
A.K. medtogs för att höras som ”annan”, dvs. inte som misstänkt. Förhörsledaren, polisinspektören Marie Steén, kontaktade före förhöret M.K. Han underrättades om att A.K.

var hos polisen och att denne skulle förhöras. Enligt
en anteckning i förhörsprotokollet skulle M.K. underrätta modern att A.K.

var hos polisen eftersom hon inte pratade svenska. Förhöret pågick mellan kl. 18.16 och 19.05.
Kammaråklagaren Lars Magnusson beslutade därefter att A.K. var skäligen misstänkt för brottet. Marie Steén höll sedan ett nytt förhör med A.K., som påbörjades kl. 22. Vid detta förhör var M.K. närvarande. A.K. delgavs misstanke om grov våldtäkt mot barn. Han förnekade brott och synes därefter ha hörts om i huvudsak samma omständigheter som han hördes om vid det tidigare förhöret. A.K. underrättades om sin rätt till försvarare. Enligt en anteckning
i förhörsprotokollet önskade han inte biträde av advokat vid förhöret, men vid en eventuell rättegång. Lars Magnusson beslutade efter förhöret att A.K. skulle anhållas.
A.K. häktades, enligt ett beslut av Malmö tingsrätt, den 27 september. Åklagaren hävde häktningsbeslutet den 15 oktober och beslutade att A.K.

omedelbart skulle försättas på fri fot för att omhändertas enligt ett beslut med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.
Ärendet remitterades till polismyndigheten som anmodades att – efter hörande av de inblandade polismännen – inkomma med upplysningar och yttrande om bl.a. följande.
5. 1. Vilka överväganden som gjordes inför att A.K. hördes som ”annan” samt om frågan i vilken egenskap han då skulle höras diskuterades med åklagaren inför förhöret.
2. Vilka överväganden som gjordes i anslutning till att A.K. medtogs till förhör och även senare under kvällen beträffande frågan om försvarare, särskilt mot bakgrund av att A.K. endast var 16 år och det anmälda brottet var allvarligt, samt om frågan diskuterades med åklagaren.
Polismyndigheten (länspolismästaren Eva Årestad Radner) kom in med ett remissvar i vilket redovisades upplysningar och yttrande om ärendet. Sammanfattningsvis
gjorde myndigheten bedömningen att handläggningen av
ärendet i allt väsentligt skett på ett korrekt sätt.
Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten som anmodades att inkomma med upplysningar och yttrande om följande.
6. 1. Vilka kontakter Bo Birgerson hade med polisen med anledning av att en person påträffades i samband med husrannsakan samt vilka överväganden han gjorde och beslut/besked han fattade/gav med anledning
av vad som kom fram vid dessa kontakter.
7. 2. Vilka överväganden Lars Magnusson gjorde i frågan om A.K:s behov av försvarare i samband med att han gav direktiv om att A.K. skulle höras som skäligen misstänkt.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) kom in med ett remissvar jämte upplysningar från vice chefsåklagaren Mats Svensson, Bo Birgerson och Lars Magnusson.
Bo Birgerson upplyste i korthet: Den aktuella eftermiddagen blev han uppringd av polisen. Andrahandsuppgifter om brottet och utpekandet av brottsplatsen innebar att det fanns grund för att inleda förundersökning och företa

husrannsakan, men vid den tidpunkten hade det inte kunnat utredas om någon var skäligen misstänkt för brottet. Hans bedömning ändrades inte av att den person som kom ut från lägenheten kunde beskrivas som ”en pojke”. Däremot gav påträffandet av pojken på den misstänkta brottsplatsen anledning till att hålla förhör med honom. Förhöret borde hållas snarast möjligt men inte på brottsplatsen. Eftersom han ansåg att personen inte var skäligen misstänkt skulle förhöret med honom genomföras som ett förhör med envar enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken med beaktande av reglerna om förhör med barn i förundersökningskungörelsen. Hur förhöret lämpligen borde genomföras diskuterades bl.a. med yttre befälet Andy Roberts, som var en av de poliser som kontaktade honom i ärendet. Det är i och för sig möjligt att fatta beslut

om hämtning till förhör utan föregående kallelse av en person som inte är misstänkt för brott. Hans minnesbild av diskussionen med Andy Roberts är dock att den påträffade personen inte vägrade att inställa sig till förhör men att denne ville invänta sina föräldrar. Eftersom lägenheten var bevakad av polis ansåg han inte heller att den påträffade personen kunde undanröja bevis eller på annat sätt försvåra utredningen. Hans uppfattning var att Andy Roberts hade kontroll över den kommande förhörssituationen. Därefter avslutades deras kontakt.
Lars Magnusson upplyste i korthet: Han kontaktades först efter att A.K. hörts som ”annan” och gjorde, sedan han fått förhöret och omständigheterna kring brottet redogjorda för sig, bedömningen att A.K. var skäligen misstänkt för våldtäkt mot barn. Han hade i det läget att besluta om A.K. skulle delges misstanke om brott och anhållas eller om han skulle låta denne gå, med fara att han skulle undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning. Eftersom misstanken gällde ett så allvarligt brott ansåg han att det senare inte var något alternativ. Han beslutade därför att A.K. skulle delges misstanke om brott. Beslutet att höra honom som misstänkt fattades kl. 20.06 en onsdagskväll. Avsikten var inte att A.K. skulle utsättas för ett nytt ingående förhör, utan att han skulle delges skälig misstanke om brottet samt höras om sin inställning till brottsmisstanken och i frågan om försvarare.

Naturligtvis vore det bäst om en 16-årig misstänkt hade en offentlig försvarare vid sin sida men vid denna tidpunkt saknades möjlighet att få en offentlig försvarare förordnad.
Mats Svensson anförde följande.
Vice chefsåklagaren Bo Birgersons kontakter med polisen
Bo Birgerson har som jouråklagare den 25 september 2008 kl 15.35 i ett ärende om våldtäkt mot barn beslutat om reell husrannsakan för brottsplatsundersökning på den utpekade brottsplatsen. Han har samtidigt beslutat om identifiering av män/pojkar i lägenheten. Genom besluten har ledningen av förundersökningen övertagits av åklagare.
Sedan A.K. anträffats i lägenheten har Bo Birgerson beslutat att A.K. skulle förhöras. Vid tidpunkten för beslutet var A.K. ännu inte skäligen misstänkt för gärningen. A.K. skulle således förhöras som envar med stöd av 23 kap 6 § RB. Yttre befäl Andy Roberts och Bo Birgerson var ense om att A.K. inte borde höras på brottsplatsen.
Av Bo Birgersons yttrande framgår att han fick uppfattningen att A.K. var beredd att frivilligt följa med för förhör och att det därför inte fanns anledning till beslut om hämtning till förhör av A.K. Något annat ska inte ha avhandlats

mellan Bo Birgerson och Andy Roberts angående användandet av eventuella tvångsmedel mot A.K.
I Polismyndighetens i Skåne yttranden finns antecknat att Bo Birgerson

ansåg sig inte kunna fatta något hämtningsbeslut och att Bo Birgerson och yttre befäl Andy Roberts istället kommit överens om att Andy Roberts skulle fatta beslut om medtagande till förhör enligt 23 kap 8 § RB.
Det kan konstateras att Bo Birgerson och Andy Roberts har olika uppfattning om vad som avhandlats mellan dem. Det går inte idag att avgöra vad som avhandlats, om någon uttryckt sig oklart eller om någon missuppfattat vad som sagts.
Om Bo Birgerson haft uppfattningen att A.K. inte varit beredd att frivilligt följa med till förhör hade han varit tvungen att överväga att tillgripa tvångsåtgärder.
Förutsättningarna för hämtning till förhör regleras i 23 kap 7 § RB. Särskilda hänsyn skall därvid tas till den som inte är skäligen misstänkt. I 23 kap 7 § 4 st RB och 6 § förundersökningskungörelsen stadgas att hämtning till förhör av den som inte är skäligen misstänkt bör äga rum endast när det föreligger skäl av särskild vikt för en sådan åtgärd. Vid tidpunkten för Bo Birgersons beslut fanns det anledning att anta att A.K. eller någon annan ung mansperson hade förövat ett allvarligt sexualbrott i familjens bostad. Om A.K. hade kallats till förhör eller om förhöret hade hållits i familjens bostad kunde det ha funnits risk för att A.K skulle komma att varna den som förövat gärningen vilket i sin tur kunnat påverkat möjligheterna att undanröja bevisning.
Som jag ser det har det alltså funnits förutsättningar för Bo Birgerson att fatta beslut om hämtning till förhör om inte A.K. varit beredd att frivilligt följa med för förhör.
Med hänsyn till Bo Birgersons långa åklagarerfarenhet kan man utgå ifrån att han skulle fattat ett beslut om hämtning om detta hade varit nödvändigt för att förhöret skulle kunna genomföras på den tid och plats han ansett mest lämplig.
Under förutsättning att Bo Birgersons redogörelse för det inträffade är riktig har han enligt Malmö åklagarkammare handlagt frågan på ett fullt godtagbart sätt.
Kammaråklagaren Lars Magnussons överväganden i frågan om behovet av offentlig försvarare.
Av 24 § LUL framgår att för en misstänkt som inte har fyllt 18 år skall offentlig försvarare förordnas, om det inte är uppenbart att han saknar behov av försvarare.

När offentlig försvarare skall förordnas, skall undersökningsledaren göra anmälan om det hos rätten.
Det föreligger en stark presumtion för att försvarare skall förordnas för en underårig misstänkt. Det skall vara uppenbart att sådant behov saknas för att detta skall underlåtas.
Om en misstänkt eller dennes vårdnadshavare begär att en offentlig försvarare skall förordnas skall en framställning, genom förundersökningsledarens försorg, omedelbart översändas till domstol oavsett vilken bedömning i saken som förundersökningsledaren gör. Det är rätten som har att pröva om ett behov av offentlig försvarare föreligger.

Även om en misstänkt eller dennes vårdnadshavare uppger att det inte finns behov av en offentlig försvarare eller att det i och för sig finns ett behov men att ett förestående förhör kan genomföras utan försvarare har en förundersökningsledare att på objektiva grunder bedöma om så är fallet. Bedömningen kan således inte enbart överlåtas på den misstänkte eller dennes vårdnadshavare. Vårdnadshavaren kan dock givetvis alltid ha synpunkter på valet av försvarare.

Av utredningen framgår att yttre befäl den 25 september 2008 kl 17.00 beslutade att A.K. skulle medtas till förhör såsom annan. Efter ett förhör som hållits upplysningsvis med A.K. beslutade kå Lars Magnusson den 25 september 2008 kl 20.06 att A.K. skulle delges misstanke om grov våldtäkt mot

barn. Före förhöret underrättades A.K. om rätten att ha biträde av försvarare närvarande under förhöret. A.K. uppgav att han inte önskade sådant biträde under förhöret. Förhöret avslutades kl 22.57 och Lars Magnusson fattade kl 23.23 beslut att anhålla A.K. Framställan om offentligt försvarare skickades till tingsrätten på förmiddagen dagen därefter den 26 september 2008.

För grov våldtäkt mot barn är föreskrivet fängelse i lägst fyra år. När det är fråga om misstanke om ett så allvarligt brott kan det inte anses uppenbart att behov av försvarare saknas. Det bör så långt möjligt eftersträvas att en försvarare förordnas redan vid det inledande förhöret med den misstänkte. Det ankom således på åklagaren, i egenskap av förundersökningsledare, att så fort som möjligt göra anmälan till rätten om förordnande av offentlig försvarare.

I det aktuella fallet uppkom skälig misstanke den onsdagen 25 september 2008 kl. 20.06. A.K. hade inget önskemål om offentlig försvarare utan godtog den rätten förordnade. Under kvällstid finns under sådana omständigheter inga möjligheter att få tag på en offentlig försvarare. Intresset av att förhöret genomförs med en offentlig försvarare närvarande måste vägas mot intresset av att förhöret påbörjas inom rimlig tid. Att avvakta med att hålla förhöret till dess att en försvarare förordnats dagen efter var naturligtvis inte möjligt.

För att försvarare skall kunna förordnas under aktuella omständigheter torde krävas att domstolarna inför en försvararberedskap under kvällar och nätter.

Enligt Malmö åklagarkammare har kå Lars Magnusson handlagt frågan på enda tänkbara sätt.

Åklagarmyndigheten hänvisade i sitt remissvar till vad Mats Svensson anfört och förklarade sig dela dennes bedömning av det som kommit fram.

JO tog därefter del av Malmö tingsrätts dom den 13 mars 2009 i vilken åtalet mot A.K. ogillades (B 8042-08). Hovrätten över Skåne och Blekinge fastställde i en dom den 20 maj 2009 tingsrättens domslut (B 638-09).

M.K. yttrade sig över polismyndighetens och Åklagarmyndighetens remissvar.

I ett beslut den 17 december 2010 anförde chefsJO Melin bl.a. följande.

Rättslig reglering

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och i förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK). Förundersökning

ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap.

1 § RB).
Beslut att inleda en förundersökning fattas av polismyndighet eller åklagaren. När förundersökningen leds av åklagaren, får han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Han får också uppdra åt polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (23 kap. 3 § RB).
Av 23 kap. 6 § RB framgår att förhör under en förundersökning får hållas med alla som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Förhör hålls med stöd av denna bestämmelse oberoende av om förhörspersonen är misstänkt, målsägande, vittne eller annan. Innan ett förhör påbörjas har emellertid var och en rätt att få besked om anledningen till förhöret. Det gäller alla förhör. När misstanken mot en viss person har uppnått sådan styrka att

han eller hon är att anse som skäligen misstänkt för brott, tillkommer att denne vid förhöret ska underrättas om misstanken i enlighet med bestämmelsen i 18 §. Enligt 12 § FUK ska den misstänkte då också underrättas om sin rätt att anlita biträde av försvarare under förundersökningen och om att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas.
Av 23 kap. 7 § RB följer att den som utan giltig orsak underlåter att följa en kallelse att inställa sig till ett förhör får hämtas till förhöret. Hämtning till förhör får ske utan föregående kallelse om undersökningen avser ett brott på vilket fängelse kan följa och det skäligen kan befaras att förhörspersonen inte skulle följa en kallelse eller att han eller hon med anledning av en kallelse skulle genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvåra utredningen. Hämtning till förhör av den som ska höras som vittne eller annars utan att vara misstänkt för brott, bör äga rum endast när det föreligger skäl av särskild vikt för en sådan åtgärd. – Beslut om hämtning fattas normalt av förundersökningsledaren
. Vidare föreskrifter om hämtning finns i 6 § FUK.
En person som befinner sig på den plats där ett brott förövas är på tillsägelse av en polisman skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret. Detta gäller också den som befinner sig inom ett område i anslutning till den plats där ett brott nyligen förövats, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år (23 kap. 8 § RB). Det är endast polismän som är behöriga att fatta beslut om medtagande till förhör. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i tidsmässig anslutning till brottet och redan någon eller några timmar efter brottet är bestämmelsen normalt inte längre tillämplig (se prop. 1990/91:129 s. 13 och 28).
För en misstänkt som inte fyllt arton år ska offentlig försvarare förordnas, om det inte är uppenbart att han saknar behov av försvarare. När offentlig försvarare ska förordnas, ska undersökningsledaren göra anmälan om det hos

rätten (24 § lagen om unga lagöverträdare, 1964:167, LUL).
Bedömning
Polisens åtgärd att ta med A.K. till förhör m.m.

Förundersökningen i det aktuella ärendet handlade om grov våldtäkt mot barn, ett allvarligt brott vars straffskala är fängelse i lägst fyra och högst tio år.
Sextonårige A.K. påträffades i anslutning till den plats där brottet uppgavs ha begåtts och togs därför med från platsen för att höras på polisstationen. Enligt polismyndigheten var det Andy Roberts som – sedan Bo Birgerson vid telefonkontakt uppgett att han inte ansåg sig kunna fatta ett hämtningsbeslut – beslutade att A.K. skulle tas med för förhör med stöd av 23 kap. 8 § andra stycket RB.
Bo Birgerson har uppgett att han fått uppfattningen att A.K. inte vägrade att frivilligt inställa sig till förhöret, men att denne först ville invänta sina föräldrar och att han bl.a. därför inte beslutade om hämtning till förhör. Polismyndigheten
har gett en något annan bild av samtalet mellan Bo Birgerson

och Andy Roberts, men det är inte meningsfullt att försöka bringa klarhet i vad som exakt sades dem emellan.
En person som inte vill följa med frivilligt kan – under vissa givna förutsättningar – föras till en förhörslokal för att förhöras med stöd av ett beslut om hämtning till förhör eller ett beslut om medtagande till förhör. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen tillkommer i fråga om hämtning av personer som inte är misstänkta för brott ett krav på att det föreligger skäl av särskild vikt för en sådan åtgärd. Jag gör inte någon annan bedömning än den Åklagarmyndigheten gjort, nämligen att det i och för sig hade funnits möjlighet att vid tillfället besluta om hämtning av A.K. Enligt min mening hade detta också varit det mest lämpliga handlingssättet. Även om Bo Birgerson fått intryck av att A.K. inte motsatte sig att följa med för förhör kan graden av frivillighet i en sådan situation alltid diskuteras – inte minst när det, som i detta fall, rör sig om en ung person.
I den uppkomna situationen, när alltså Bo Birgerson inte beslutade om hämtning, har jag emellertid ingen invändning mot att A.K. togs med till förhör.
När det sedan gäller frågan om A.K. skulle höras som annan eller som misstänkt – och då också delges misstanke – noterar jag att polismyndigheten i sitt remissvar angett att det var inre befälet Magnus Nilsson som beslutade att A.K. skulle höras som annan. Jag vill med anledning av detta anmärka att det självfallet är förundersökningsledarens sak att besluta i vilken egenskap en person ska höras. För det fall det rådde oklarhet om detta inför förhöret borde således Marie Steén ha tagit kontakt med åklagaren för ett klargörande i saken. Jag noterar emellertid att Bo Birgerson upplyst att även hans uppfattning var att A.K. skulle höras som annan.

Frågan om offentlig försvarare
Av 24 § LUL framgår att för en misstänkt som inte har fyllt 18 år ska offentlig försvarare förordnas, om det inte är uppenbart att han saknar behov av försvarare. När offentlig försvarare ska förordnas ska förundersökningsledaren göra anmälan om det hos rätten.
A.K. delgavs misstanke om grov våldtäkt av barn den 25 september 2008 kl. 22.10. Enligt vad som framkommit i utredningen uppgav A.K. att han inte önskade försvarare vid förhöret men vid en eventuell rättegång.

Även om en misstänkt eller dennes vårdnadshavare uppger att ett förhör kan genomföras utan försvarare har en förundersökningsledare att på objektiva grunder bedöma om så är fallet. Bedömningen kan således inte enbart överlåtas på den misstänkte eller dennes vårdnadshavare, särskilt inte i ett fall som detta då utredningen gällde ett mycket allvarligt brott. Jag har tidigare uttalat att i de fall den misstänkte är under arton år och är misstänkt för ett allvarligare brott bör det så långt möjligt eftersträvas att en försvarare förordnas redan vid det inledande förhöret med den misstänkte (se JO 2008/09 s. 92).
Europadomstolen har i flera avgöranden haft att pröva frågan om vägran att låta försvarare närvara vid inledande polisförhör står i strid med artikel 6.1

och 6.2 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad EMRK. I en dom som meddelats i tiden efter mitt nyss nämnda avgörande har domstolen i en utvidgad sammansättning erinrat om bl.a. innehållet i artikel 37.d i FN:s konvention om barnets rättigheter som föreskriver att ett barn som berövats sin frihet har rätt att snarast få tillgång (prompt access) till juridiskt biträde och annan lämplig hjälp. Domstolen erinrar vidare om att rätten till rättsligt biträde (access to legal advice) även annars är av stor vikt och av särskild betydelse när det gäller allvarliga anklagelser. Domstolen konstaterar att artikel 6.1 som regel kräver att den misstänkte ges tillgång till en försvarare redan under det första polisförhöret, om det inte kan visas att i ljuset av särskilda omständigheter i det enskilda fallet det fanns tvingande skäl (compelling reasons) att begränsa denna den misstänktes rätt. Domstolen uttalar vidare att även om tvingande skäl föreligger får en sådan begränsning – oavsett skälen för den (whatever its justification) – inte otillbörligt skada (unduly prejudice) den misstänktes rättigheter, samt att en oåterkallelig sådan skada i princip uppstår om den misstänkte utan tillgång till försvarare under förhör gör uttalanden som läggs till grund för en fällande dom (Europadomstolens dom i målet Salduz ./. Turkiet, den 27 november 2008). Domstolen har visserligen ansett att en misstänkt givetvis kan avsäga sig rätten att biträdas av en försvarare, förutsatt att det sker uttryckligt och frivilligt. Ett avstående måste emellertid ske på ett otvetydigt sätt (in an unequivocal manner) och omgärdas av sådana minimigarantier som svarar mot dess vikt (Yoldas ./. Turkiet, dom den 23 februari 2010).

Det kan också nämnas att Hovrätten för Västra Sverige i en dom den 16 mars 2010 i mål B 1132-10 har ifrågasatt om ett polisförhör med en underårig som var misstänkt för våldtäkt mot barn genomförts på ett sätt som var förenligt med kraven i EMRK. Förhöret hölls utan att försvarare var närvarande. Inför förhöret upplyste förhörsledaren den misstänkte endast om hans rätt till försvarare men såg inte till att denne också förstod att han inte var tvungen att uttala sig.
A.K.

saknade, som framgått, biträde av offentlig försvarare vid det förhör som på kvällen den 25 september 2008 hölls med honom som skäligen misstänkt för grov våldtäkt mot barn.
Jag vill först framhålla att, när en misstänkt informeras om rätten till rättsligt biträde och om möjligheterna att förordna en offentlig försvarare, denne givetvis inte får ges intryck av att en upplysning om att det kan dröja innan en offentlig försvarare kan inställa sig lämnas för att förmå den misstänkte att avstå från rättsligt biträde. Marie Steén har upplyst att hon var noggrann med att inte påverka A.K. i dennes beslut om närvaro av en försvarare och att hon inte i något avseende sagt att A.K. skulle friges efter förhöret om han medgav att förhöret hölls utan försvarare.
När det gäller genomförandet av förhöret med A.K., där denne skulle delges misstanke om brott, har Lars Magnusson uppgett att avsikten inte var att A.K. vid tillfället skulle utsättas för ett nytt ingående förhör, utan att denne endast skulle delges skälig misstanke om brottet samt höras om sin inställning till brottsmisstanken och i frågan om försvarare. Trots detta kom ett förhål

landevis långt och utförligt förhör att hållas med A.K. Utredningen har inte kunnat klarlägga anledningen till att förhöret inte hölls i enlighet med åklagarens intentioner.
Det är förundersökningsledarens ansvar att göra de överväganden, och ge de direktiv, som krävs med hänsyn till behovet av offentlig försvarare. Det är självfallet angeläget att förundersökningsledaren vinnlägger sig om att vara tydlig när direktiv ges inför ett förestående förhör. Sådana direktiv bör givetvis dokumenteras. Särskilt i ett fall som detta anser jag emellertid att förhörsledaren, när hon stod i begrepp att inleda ett mera ingående förhör, på eget initiativ borde ha rådgjort med åklagaren rörande den misstänktes behov av försvarare.
Med hänsyn till att utredningen gällde ett mycket allvarligt brott var det, enligt min mening, fel att hålla ett utförligt förhör med A.K. utan att en offentlig försvarare var närvarande. I stället borde A.K. vid det aktuella förhörstillfället, på sätt som Lars Magnusson också uppgett varit avsikten, endast ha delgetts brottsmisstanken samt hörts om sin inställning till denna och i frågan om försvarare. Ett utförligare förhör skulle sedan ha fått anstå till påföljande dag när en offentlig försvarare kunde närvara.
Jag vill mera allmänt framhålla att när det, som i detta fall, är fråga om

misstanke om att en ung person begått ett allvarligt brott, kan det enligt min mening så gott som aldrig anses uppenbart att behov av försvarare saknas. Som framgått ovan anser jag också att en offentlig försvarare så långt möjligt bör ges möjlighet att vara närvarande redan vid det inledande förhöret med den misstänkte. Jag inser emellertid att det i praktiken ibland kan uppstå problem , bl.a. med hänsyn till att det är tingsrätten som förordnar offentlig försvarare och det dessutom krävs att försvararen tämligen omgående ska kunna inställa sig.
Jag har i flera ärenden under senare år iakttagit de problem som uppstår när en person frihetsberövas under kvälls- och nattetid, dvs. under tid när tingsrätten inte har expeditionstid och en offentlig försvarare således inte kan förordnas. Det är givetvis, å ena sidan, angeläget att ett förhör hålls så snart som möjligt, bl.a. för att den misstänkte inte ska behöva vara frihetsberövad under längre tid än nödvändigt.

Mot detta intresse står, å andra sidan, vikten av att förhör med en misstänkt, i synnerhet när utredningen gäller ett allvarligt brott, genomförs med de rättssäkerhetsgarantier som ska omgärda en förhörssituation.
Problemet accentueras sjävfallet när det gäller unga som misstänks för brott, men är ingalunda begränsat till sådana fall.
Det finns i sådana situationer också en tydlig risk för att en misstänkt, i förhoppning om att kanske kunna friges sedan förhör hållits, väljer att avstå från sin rätt att biträdas av en offentlig försvarare.
Det kan nämnas att det tillägg om rätt till biträde vid förhör som nyligen gjorts i 23 kap. 10 § tredje stycket RB inte på något sätt löser det problem som jag nu har pekat på.
Mot bakgrund av vad som förekommit i detta ärende, liksom med hänsyn till vad jag erfarit i en rad andra ärenden, finns det anledning att överväga att införa en möjlighet att förordna offentlig försvarare även utanför expeditionstid.
Jag finner därför skäl att överlämna en kopia av detta beslut till Reger

ingskansliet (Justitiedepartementet) för att därigenom väcka frågan om att låta utreda hur en misstänkts rätt till biträde av offentlig försvarare vid inledande polisförhör ska kunna säkerställas.
Möjligheterna att besluta om besöksförbud när den som förbudet avser inte tidigare gjort sig skyldig till brott mot skyddspersonen eller annan person m.m.
(Dnr 6651-2008)
I ett beslut den 21 december 2010 anförde chefsJO Melin bl.a. följande.
Initiativet
I november 2008 genomförde jag en inspektion vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Norrköping. Under denna uppmärksammades några ärenden om besöksförbud i vilka såväl beslutet att meddela besöksförbud som handläggningen i visst avseende kunde ifrågasättas och jag beslutade därför

att utreda saken i ett särskilt ärende.

Utredningen

Handlingar i ärendena AM-22935-08, AM-42549-08, AM-51813-08, AM159728-08,
som hade samband med AM-167529-08, och AM-169219-08
tillfördes JO:s akt och ytterligare handlingar infordrades.

Av handlingarna framkom att i de aktuella ärendena hade besöksförbud meddelats personer som, såvitt framgick, inte tidigare dömts för brott mot skyddspersonen eller annan person. Personerna som meddelades besöksförbud var, förutom i ett ärende, frihetsberövade och frihetsberövandet hävdes kort tid efter beslut om besöksförbud. I ett av ärendena framgick att ansökan om besöksförbud inte hade kommunicerats med den berörde innan beslutet meddelats, utan detta skedde först i samband med delgivning av beslutet. I ett annat ärende framgick inte om de som förbudet avsågs gälla hade beretts tillfälle att yttra sig innan beslut meddelades.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande, bl.a. om vilka rättsliga överväganden som gjordes inför besluten i ärendena. Åklagarmyndigheten (dåvarande tillförordnade vice riksåklagaren Agneta Blidberg) kom in med ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från chefsåklagaren Torsten Angervåg, vice chefsåklagaren Mats Näkne, i handläggande
åklagare kammaråklagaren Anna Jakobssons ställe, samt kammaråklagarna Anna Hjorth och Magnus Lindqvist.

Nedanstående sammanfattningar grundar sig på uppgifter som framgår av inhämtade handlingar i ärendena samt på de upplysningar som handläggande åklagare eller i ett fall vice chefsåklagaren lämnat.

I ärende AM-22935-08 var en person misstänkt för misshandel och olaga hot vid två olika tillfällen. Av uppgifter i den första anmälan framgick att den

misstänkte i början av september 2008 skulle ha hotat en person som bodde i en fastighet på samma gata som den misstänkte och även ha gjort sig skyldig till skadegörelse. Ett par dagar senare ska den misstänkte också ha misshandlat målsäganden. Denne uppgav i förhör i oktober att han var mycket rädd för den misstänkte och begärde besöksförbud. Han kände sig begränsad i sin rörelsefrihet i bostadsområdet på grund av rädslan. Han hade dock inte träffat eller konfronterats med den misstänkte efter händelsen i september. Sedan den misstänkte hörts om förbudet och uppgett att han inte hade några invändningar mot det, eftersom han inte ville eller tänkte söka upp målsäganden, meddelades han den 22 oktober besöksförbud. Av uppgifter i den andra anmälan framgick att den misstänkte i början av november 2008 skulle ha misshandlat en kvinnlig bekant som han hade lånat ut pengar till. I förhör med målsäganden uppgav hon att han även ett par månader tidigare hade skickat sms till henne med innebörden att hon skulle skadas eller dödas. Den misstänkte hördes om gärningen den 18 november och beslut om besöksförbud

fattades samma dag. – Det framkom att den misstänkte dömts för brotten efter JO:s inspektion.
Ärende AM-42549-08 gällde försök till utpressning. Målsäganden, som var bosatt i Norrköping, arbetade för ett företag som administrerar ett spel på Internet. Hon kontrollerade bl.a. att spelarna inte fuskade. Sedan den misstänkte, som vid anmälningstillfället inte var identifierad, blivit avstängd från vidare spel framförde han via Internet ett underförstått hot för att återfå de pengar som han ansåg sig ha förlorat på grund av avstängningen. Han hade då tagit reda på vissa uppgifter om målsäganden och dennes familj. Den misstänkte identifierades, han var bosatt i Stockholm, och hämtades till förhör den 12 mars 2008 och anhölls samma dag. Magnus Lindqvist uppgav att han redan då förutsåg att förundersökningen skulle bli omfattande och svårutredd och ansåg att det skulle vara omöjligt att ha den misstänkte frihetsberövad under den tid som skulle behövas för att färdigställa förundersökningen. Denne var också en mycket speciell person som i stort sett levde via Internet och det aktuella spelet. Det framstod då enligt Magnus Lindqvist som ett bra alternativ att meddela den misstänkte besöksförbud för att få slut på hans trakasserande av målsäganden.

Den misstänkte hördes i frågan och i samband med att anhållandet hävdes den 14 mars delgavs denne ett besöksförbud. – Magnus Lindqvist uppgav också att förundersökningen hade lagts ned i november 2008 då uppsåtligt brott inte gick att styrka.
I AM-51813-08 gällde brottsmisstanken försök till grov misshandel. Den misstänkte skulle ha attackerat målsäganden på ett kafé med bl.a. kniv. Den misstänkte greps och anhölls. I ett kompletterande målsägandeförhör ett par dagar senare framkom att den aktuella händelsen var den senaste av tre händelser mellan de inblandade. Målsäganden uppgav att han och den misstänkte hade gemensamma bekanta och att den misstänkte vid två tidigare tillfällen de senaste 14 dagarna hade kommit fram till målsäganden när denne besökte det aktuella kaféet. Det hade då förekommit ordväxlingar. Målsäganden begärde att den misstänkte skulle åläggas ett besöksförbud eftersom han var rädd att denne skulle begå fler brottsliga handlingar mot honom. – Den misstänkte hördes inte om sin inställning till besöksförbud innan detta meddelades. Anna Hjorth uppgav att anledningen var att ett sådant förhör framstod som obehövligt eftersom hon kunde förutse att den misstänkte inte skulle framföra någon synpunkt som skulle ändra hennes uppfattning att besöksförbud skulle utfärdas. Ett besöksförbud innebar vidare, enligt Anna Hjorth, att det fanns förutsättningar att häva anhållningsbeslutet. För att förkorta tiden till ett frigivande beslutade hon om besöksförbud och skickade ärendet till polisen med direktiv att den misstänkte skulle höras om besöksförbud och delges detta. När förhöret var hållet och den misstänktes inställning redovisad skulle en omprövning av beslutet ske. Ärendet överlämnades sedan till jouråklagaren med informationen att ett besöksförbud skulle delges och att det enligt handläggande åklagares bedömning därefter saknades skäl för frihetsberövande. Anna Hjorth

omprövade beslutet när hon fick del av förhöret med den misstänkte, men detta dokumenterades inte. Den misstänkte hade heller ingen erinran mot besöksförbudet.
I AM-159728-08 avsåg brottsmisstanken övergrepp i rättssak. Brottmisstanken uppkom i samband med en huvudförhandling i ett brottmål i vilket fem personer var åtalade för utpressning. De åtalade hade koppling till grovt kriminella kretsar. Den misstänkte var bekant med minst en av de åtalade i brottmålet och närvarade vid huvudförhandlingen som åhörare. Torsten Angervåg uppgav att det var den misstänktes agerande under och i anslutning till huvudförhandlingen samt målsägandenas uppgifter om att den misstänkte sökt kontakt med en av målsägandena i samband med dennes sjukhusbesök som låg till grund för bedömningen att den misstänkte utövade påtryckningar på målsägandena i syfte att hjälpa de åtalade i utpressningsmålet. Den misstänkte bodde i Stockholmsområdet och målsägandena i Norrköping. En av målsägandena hade emellertid uppfattat saken så att den misstänkte hade kartlagt honom och kände stor oro för att denne skulle ta kontakt med honom.
– Den misstänkte greps och anhölls den 14 oktober 2008. Den 17 oktober hävdes anhållningsbeslutet då det inte kunde bekräftas att det var den misstänkte som sökt kontakt med en av målsägandena i samband med dennes sjukhusbesök. Ytterligare utredningsåtgärder skulle vidtas men bedömdes kunna dra ut på tiden. Det fanns inte skäl att begära den misstänkte häktad. I samband med att anhållningsbeslutet hävdes, ålades den misstänkte besöksförbud till skydd för målsägandena i utpressningsmålet. Rättegången var inte avslutad och Torsten Angervåg fann vid en samlad bedömning att det fanns risk för att den misstänkte skulle ta kontakt med målsägandena. Den misstänkte hördes innan beslutet meddelades om sin inställning till ett eventuellt besöksförbud och hade inte någon erinran mot ett sådant förbud. – Det framkom även av upplysningarna att förundersökningen efter JO:s inspektion lagts ned då brott inte kunde styrkas samt att besöksförbudet då upphävts.
Ärende AM-169219-08 avsåg misstanke om utpressning. Två män, X och Y, anhölls den 29 oktober 2008, Y dock i sin utevaro, på sannolika skäl misstänkta för utpressning av en kvinnlig bekant. X häktades. De misstänkta ska ha hotat att döda målsäganden om inte hon lämnade tillbaka en summa pengar som de påstod att hon stulit, vilket hon förnekade.

Målsäganden befann sig,
på grund av rädsla för de misstänkta, tillfälligt på annan för dem okänd ort. Torsten Angervåg bedömde emellertid att den dag som målsäganden återvände till Norrköping skulle risken bli överhängande för att de misstänkta skulle ta kontakt med henne. De misstänkta kände till målsägandens adress och telefonnummer. – Den 5 november förelåg inte förutsättningar för ett fortsatt frihetsberövande av X och Torsten Angervåg hävde därför häktningsbeslutet. Dessförinnan meddelade han samma dag X ett besöksförbud. Y greps den 5 november och anhållningsbeslutet kvarstod. Den 7 november hävdes beslutet

efter att Torsten Angervåg hade meddelat ett besöksförbud. Både X och Y hördes innan besöksförbuden meddelades och hade inte någon erinran mot förbuden. Torsten Angervåg uppgav att han uppfattade att detta dokumenterats av polisen. Han kontrollerade emellertid inte att information om detta också överfördes till åklagarakten.
Agneta Blidberg hänvisade beträffande handläggningen till respektive åklagares redogörelse med några tillägg. Därefter gjorde hon, efter en redogörelse för den rättsliga regleringen, bl.a. följande bedömning.
I samtliga nu aktuella fall har åklagarna redogjort för vilka misstankar som förelegat mot de personer som de meddelade besluten avsåg gälla. Huruvida det funnits skäl att meddela besöksförbud är en utpräglad bedömningsfråga. I sådana frågor finns det utrymme för olika uppfattningar utan att någon av dem behöver vara felaktig. I sammanhanget vill jag peka på att enligt förarbetena (a. prop. s. 18 f.) är det fullt möjligt att besluta om besöksförbud även om

den mot vilken förbudet avses gälla inte tidigare har begått brott mot den andra personen, men att restriktivitet ska iakttas i sådana fall. I samtliga nu aktuella fall har det också, som tidigare nämnts, förelegat misstanke om att den som meddelats besöksförbud begått brott mot skyddspersonen. I förarbetena uttalas det vidare (a. prop. s. 19) att vid riskbedömningen krävs det större försiktighet om gärningsmannen bara har gjort sig skyldig till ett enda brott.
Det förtjänar också att framhållas att även om en person är frihetsberövad kan det finnas skäl för besöksförbud. En häktad person som är belagd med restriktioner kan inte förhindras alla kontakter med hänvisning till kollusionsfara.
Samma sak gäller naturligtvis den som bara är häktad på grund av risk för fortsatt brottslighet. Även i de fall en åklagare inte längre anser att det finns skäl för ett fortsatt frihetsberövande kan det finnas anledning att meddela ett besöksförbud. Som bl.a. framgår av förarbetena ska således ett flertal faktorer beaktas vid bedömningen av om det föreligger en sådan risk att det finns skäl att meddela besöksförbud.
– – –
Jag vill avslutningsvis framhålla att Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Göteborg, för närvarande arbetar med ett besöksförbudsprojekt. Syftet med projektet är dels att kartlägga åklagares hantering av besöksförbudsärenden och anmälda överträdelser av besöksförbud, dels att skapa ett operativt stöd för besöksförbudshandläggningen. Under kartläggningen har cirka 500 ärenden granskats i samband med besök vid sex åklagarkammare. Kartläggningen har redovisats i juni 2008 genom en rapport med synpunkter på handläggningen (– – –). Vid det fortsatta arbetet ska en rättspromemoria med rekommendationer för handläggningen av besöksförbudsärenden till stöd för åklagare tas fram. På detta sätt kan förutsättningar skapas för en höjd kvalitet i handläggningen av ärenden om besöksförbud.
Rättslig reglering
Bestämmelser om besöksförbud finns i lagen (1988:688) om besöksförbud.

Frågor om besöksförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det (7 §).
Innebörden av ett besöksförbud är enligt 1 § att en person kan förbjudas att besöka eller på annat sätt kontakta en annan person eller att följa efter denna person.

Av bestämmelsen framgår vidare att besöksförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Vid bedömningen av om sådan risk föreligger ska särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid. Kan syftet med ett besöksförbud tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.
I de förarbetsuttalanden som gjordes när besöksförbud infördes i svensk rätt (prop. 1987/88:137) uttalades inledningsvis att många av de beteenden som innebär att någon utsätter en annan person för allvarliga trakasserier redan var belagda med straff men att det skyddet inte var heltäckande, bl.a. genom att vissa fall av personförföljelse inte kunde hänföras till det straffbara området (s. 12). Meningen med ett besöksförbud var att förebygga hotfulla och farliga situationer. Den grupp som framför andra stod i blickpunkten för

lagstiftningen var kvinnor som tidigare utsatts för misshandel av make eller sambo. Departementschefen uttalade vidare att bestämmelser om besöksförbud säkerligen skulle komma att få störst betydelse för kvinnor som fruktar trakasserier eller hämndaktioner från män som de tidigare har haft en parrelation med. En lagstiftning borde emellertid inte begränsas enbart till den gruppen utan ges en generell utformning. Motsvarande problem kan uppkomma t.ex. i relationen föräldrar–barn eller i ett homosexuellt förhållande. Undantagsvis kan ett besöksförbud vara påkallat också när det inte finns någon tidigare förbindelse mellan parterna (s. 13).
När det gäller förutsättningarna för ett sådant förbud angavs att den grundläggande förutsättningen för ett besöksförbud borde vara att det finns en klar risk för att den som förbudet ska skydda kommer att utsättas för brott eller för förföljelser eller andra former av allvarliga trakasserier. Vid den bedömningen borde det vara en särskilt viktigt omständighet om den som förbudet avses gälla tidigare har begått brott mot den andra personen. Eftersom besöksförbudet ska tjäna ett förebyggande syfte borde det emellertid inte i alla situationer krävas att det kan styrkas att denne begått brott mot den andra personen. Detta kan gälla t.ex. om den som förbudet avses gälla är misstänkt för ett brott som ännu inte hunnit utredas, eller om denne tidigare har gjort sig skyldig till allvarliga våldsbrott mot andra personer t.ex. tidigare sambor, eller att begäran om besöksförbud föregåtts av omfattande trakasserier som dock inte överskridit gränsen för det straffbara. Som gemensam förutsättning borde

uppställas att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för trakasseri. Samtidigt betonades att möjligheten att använda besöksförbud utan att den mot vilken förbudet avses gälla tidigare hade begått brott mot den andra personen borde användas mycket restriktivt. [– – –] Departementschefen uttalade vidare att även om hon således ansåg att tidigare brott inte bör vara någon absolut förutsättning för besöksförbud, torde tidigare brottslighet mot den som förbudet avser att skydda bli den utan tvekan viktigaste omständigheten vid bedömningen av om besöksförbud ska meddelas. Därvid borde särskild hänsyn tas till vissa typer av brott, i första hand sådana som har riktat sig mot den andra personens liv, hälsa, frihet och frid (s. 18).
I frågan om vad som borde krävas för att anse att en risk för brott eller förföljelse eller allvarliga trakasserier föreligger angavs att riskbedömningar generellt sett är vanskliga att göra.

En grundläggande förutsättning måste till en början vara att det rör sig om en konkret risk för brott, förföljelse eller trakasserier med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Ibland är det uppenbart att det finns en risk för upprepning av ett visst beteende på grund av parternas speciella relation och i betraktande av vad som tidigare hänt. Om det står klart att den misstänkte vid flera tillfällen har förgripit sig mot den andra personen, bör förutsättningarna för ett besöksförbud normalt sett vara för handen, under förutsättning att inte andra omständigheter talar för att risken för nya övergrepp har upphört. Om gärningsmannen bara har gjort sig skyldig till ett enda brott, kan det däremot krävas större försiktighet vid bedömningen.
En viktig faktor bör då vara om gärningsmannen efter brottet har uttalat sig eller uppträtt på ett sådant sätt att brottsoffret känner ängslan och denna ängslan på objektiva grunder ter sig befogad. Förföljelse bör anses vara

för handen om någon vid upprepade tillfällen på ett mycket påträngande eller eljest besvärande sätt söker kontakt med en person mot dennes vilja. Vissa slag av trakasserier som är lindrigare och inte direkt kan betecknas som förföljelse bör också falla inom tillämpningsområdet. Det gäller t.ex. upprepade mycket aggressiva uttalanden – som dock inte är av den karaktären att de är straffbara – eller ett beteende som allmänt sätt är ägnat att skrämma den som utsätts för det. Risk för trakasserier som inte är av allvarligt slag bör dock inte kunna läggas till grund för ett besöksförbud (s. 19 f.).
I förarbetena angavs även att besöksförbud tar sikte på de relativt få fall där det fordras ett individuellt förbud mot kontakter för att ge ett tillräckligt skydd mot övergrepp och trakasserier, dvs. i fall där det generella straffhotet inte är tillräckligt. Besöksförbud är givetvis inte heller avsett att ersätta eller komplettera de straffprocessuella tvångsmedlen i brottmål utan fyller ett helt annat syfte (s. 20).
Att det bakom en begäran om besöksförbud kan ligga en konflikt mellan parterna som i första hand bör lösas på annat sätt än genom besöksförbud

framhålls också i förarbetena. I ett avgörande i Högsta domstolen beaktade domstolen bl.a. detta när ett beslut om besökförbud upphävdes (NJA 2007 s. 272). En kvinna begärde att hennes f.d. man skulle få besöksförbud. Domstolen motiverade beslutet att upphäva förbudet med att den som ålagts förbudet inte hade dömts för något brott mot skyddspersonen eller annan och att anklagelser om brott, två fall av olaga hot, som riktats mot den ena parten under en pågående vårdnadsprocess måste bedömas med särskild försiktighet samt att de två förundersökningarna hade lagts ned.

Bedömning

Förelåg förutsättningar att meddela besöksförbud i de aktuella ärendena?

Som framgått ovan angavs i förarbetena att besöksförbud i första hand var tänkt att komma till användning när det behövs för att förebygga och motverka farliga situationer för parter i nära relationer eller tidigare nära relationer. Lagstiftarens förutsägelse att lagen skulle få störst betydelse för kvinnor i förhållande till män som de har eller har haft en parrelation med har också bekräftats bl.a. vid en kartläggning av tillämpningen av lagen som Åklagarmyndigheten
redovisat i en rapport i juni 2008 (Besöksförbud – en kartläggning över tillämpningen med synpunkter). I denna kunde bl.a.

konstateras att
den absolut vanligast förekommande relationen mellan parterna (mer än 75 % av fallen) har varit pågående eller avslutad kärleksrelation (s. 13). Övriga relationer i ansökningar var närstående på annat sätt, bekant eller att parterna hade kontakt via arbete eller skola. Endast i 5 av de då 369 granskade fallen, vilket motsvarar en dryg procent, fanns ingen relation mellan den som förbudet avsåg och den som förbudet skulle skydda. Åklagarmyndigheten angav också i rapporten att i fyra ärenden kunde relationen överhuvudtaget inte utläsas vilket man fann anmärkningsvärt även om det i och för sig rörde sig om ett fåtal ärenden.

Under min inspektion vid åklagarkammaren i Norrköping noterade jag de ovan angivna ärendena i vilka besöksförbud hade meddelats. Inte i något av dessa var det emellertid fråga om våld i nära relationer. I hälften av fallen kände inte de inblandade varandra och ingen tidigare kontakt hade förekommit. I den andra hälften synes skyddspersonen och den misstänkte ha varit bekanta med varandra, utan att det var fråga om tidigare parrelationer. De misstänkta hade inte i något fall tidigare dömts för brott mot skyddspersonen. Såvitt framgick av handlingarna var de misstänkta inte heller tidigare dömda för liknande brottslighet mot annan och ingen av de handläggande åklagarna har i sina upplysningar angett att så skulle vara fallet. Däremot hade de misstänkta i alla fall utom ett varit anhållna eller häktade och ålades besöksförbud i samband med att detta beslut hävdes.

De handläggande åklagarna har redovisat vad som legat till grund för deras beslut. Åklagarmyndigheten har i sitt remissvar inte uttryckligen tagit ställning

till om det funnits skäl att meddela besöksförbud i de aktuella ärendena utan angett att det är en utpräglad bedömningsfråga.
För egen del vill jag anföra följande.
Lagen om besöksförbud tillkom i syfte att ge ett bättre skydd för dem som hotas, förföljs eller trakasseras. För att besöksförbud ska kunna meddelas fordras således att det i det enskilda fallet föreligger sådana särskilda omständigheter
som gör att det finns grund att befara vad jag väljer att sammanfattande beteckna som förföljelse från en persons sida gentemot en annan. Det är således inte tillräckligt att den som utsatts för ett brott känner obehag inför att eventuellt konfronteras med en gärningsman på fri fot.
Det är givet att risken för förföljelse av det slag som ett besöksförbud är avsett att bereda skydd emot är störst i de fall då parterna har eller har haft en nära relation. En sådan risk kan emellertid undantagsvis finnas även utan att parterna haft en förbindelse av det slaget.
Vidare gäller att restriktivitet med att meddela besöksförbud bör iakttas när personen som förbudet avser att gälla inte tidigare begått brott mot skyddspersonen.
De undantagssituationer som nämns i förarbetena är om den som förbudet avses gälla är misstänkt för ett brott som ännu inte hunnit utredas, eller om denne tidigare har gjort sig skyldig till allvarliga våldsbrott mot andra personer, t.ex. tidigare sambor, eller att begäran om besöksförbud föregåtts av omfattande trakasserier som dock inte överskridit gränsen för det straffbara.

Inte i något av de aktuella ärendena har det varit fråga om att parterna haft en nära relation. I ett par ärenden (del av AM-22935-08 och AM-169219-08) tycks det visserligen ha funnits en bekantskap mellan en man och en kvinna, men inga uppgifter tyder på att det varit fråga om något slag av parrelation. I ett fall (AM-51813-08) var det fråga om män som tillhörde samma bekantskapskrets
, medan parterna i övriga fall synes ha varit okända för varandra innan brottsmisstanke uppstod.
Ingen av de misstänkta hade dömts för brott vare sig mot skyddspersonerna eller, såvitt framkommit, mot annan person. Det har inte heller framkom

mit att några omfattande trakasserier föregått de situationer som aktualiserat besöksförbuden. Däremot har det i samtliga fall, när frågan om besöksförbud aktualiserades, funnits misstanke om brott som ännu inte hunnit utredas.
Det har således i samtliga fall varit fråga om situationer som avvikit från vad som antagits vara besöksförbuds huvudsakliga tillämpningsområde, såväl vad gäller relationen mellan parterna som i fråga om styrkt tidigare brottslighet. Det fordras då, enligt min mening, att de särskilda omständigheter som ska ligga till grund för en riskbedömning på ett i det närmaste lika tydligt sätt som vid redan begångna brott i nära relationer ger anledning att frukta förföljelse

från en persons sida mot en annan.
I ärende AM-22935-08 hade, i det ena fallet, den misstänkte hotat skyddspersonen och ett par dagar senare misshandlat denne och, i det andra fallet, skickat sms med hotfull innebörd till skyddspersonen och ett par månader senare misshandlat henne. Även om det således endast varit fråga om misstänkta brott begångna vid två tillfällen kan möjligen hot som senare följs av fysiskt våld – och det finns eller har uppstått en slags relation mellan gärningsman och offer – sägas åtminstone närma sig en sådan risk för förföljelse som lagen avser att bereda skydd emot.
Såväl ärende AM-42549-08 som AM-169219-08 rörde misstanke om utpressning eller försök till sådant brott. Det är givet att brott av det slaget kan innefatta hot, och eventuellt upprepade hot, för att förmå någon att handla på visst sätt och att offret kan känna välgrundad fruktan för att hotet eller hoten ska sättas i verket. I en sådan situation kan det finnas grund för att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel, men det har knappast varit avsett att besöksförbud ska användas för att bereda den utpressade skydd.
Såvitt gäller ärende AM-51813-08 kan jag konstatera att den misstänkte och skyddspersonen hade gemensamma bekanta. Vid två tillfällen hade det förekommit ordväxling mellan de två vid besök på ett kafé och därefter hade den misstänkte på samma kafé attackerat skyddspersonen med kniv. – De inblandade tillhörde således samma bekantskapskrets, vilket möjligen kan ha medfört att skyddspersonen upplevt en större risk för att åter konfronteras med den misstänkte. Det var likväl fråga om ett misstänkt brottsligt angrepp vid endast ett tillfälle. Att angreppet föregåtts av vissa meningsskiljaktigheter kan inte karakteriseras som sådan förföljelse som berättigat till att besluta om besöksförbud.

När det slutligen gäller ärende AM-159728-08 fanns misstanke om att en person, som var bekant med en av de åtalade i en rättegång mot personer med anknytning till grovt kriminella kretsar, utövade påtryckningar mot målsägandena. En av målsägandena kände stor oro för att den misstänkte skulle ta kontakt med honom.
Det var således fråga om misstanke rörande övergrepp i rättssak. Utöver misstanke om att sådant brott eventuellt kunde komma att begås fanns, såvitt jag kunnat se, ingen misstanke om förföljelse.
Jag har i och för sig inte anledning att tro annat än att målsägandena i de aktuella ärendena känt oro för att den eller de misstänkta skulle utsätta honom eller henne för nya brott. Enligt min uppfattning har i de aktuella ärendena emellertid inte, mot bakgrund av den mycket restriktiva hållning som ska

tillämpas när den som förbudet ska avse inte tidigare begått brott mot skyddspersonen
eller annan, någon på objektiva grunder klar och konkret risk för brott, förföljelse eller trakasserier på det sätt som lagstiftningen kräver framkommit.

Som framhållits i förarbetena är besöksförbud inte avsett att ersätta eller komplettera de straffprocessuella tvångsmedlen under en pågående förundersökning.
Besöksförbud fyller ett annat syfte. Det finns visserligen, som Åklagarmyndigheten
också anfört, i och för sig inget hinder mot att besluta om besöksförbud för vare sig en frihetsberövad person eller en person som försätts på fri fot efter ett frihetsberövande. Ett besöksförbud kan vara ett särskilt betydelsefullt inslag i samhällets stöd åt målsäganden under förundersökning och brottmålsprocess, liksom i anslutning till att någon som har dömts friges från straff (a. prop. s. 18). Det måste emellertid vara fråga om en sådan kvalificerad
risk för ytterligare brott eller förföljelse som angetts ovan. Ett besöksförbud är inte avsett att vara ett substitut till ett anhållnings- eller häktningsbeslut i fall då tillräckliga skäl för att begära den misstänkte häktad på grund av risk för fortsatt brottslighet inte föreligger.
Magnus Lindqvists uppfattning att besöksförbud i ärende AM-42549-08 framstod som ”ett bra alternativ” och Anna Hjorths uppgift att besöksförbudet i ärende AM-51813-08 innebar att det fanns förutsättningar att häva anhållningsbeslutet
skulle kunna tyda på att besöksförbud i dessa ärenden kommit att användas som en ersättning för frihetsberövanden. Jag anser mig emellertid inte ha underlag för att påstå att åklagarna använt besöksförbud som en mildare variant av ett straffprocessuellt tvångsmedel.
Med anledning av att Torsten Angervåg, av det förhållandet att de misstänkta inte haft något att erinra mot besluten och att ingen begärt tingsrättens prövning av dessa, drar slutsatsen att rättssäkerhetsaspekten beaktats och de syften som lagstiftaren velat uppnå tillgodosetts vill jag slutligen framhålla följande. I situationer som de aktuella, där ett anhållnings- eller häktningsbeslut hävts i samband med att besöksförbudet meddelats, kan den misstänkte sakna intresse av att få den i hans eller hennes ögon betydligt mildare åtgärden att åläggas ett besöksförbud prövad. I flera av de granskade ärendena har också framgått att den som ålagts förbudet framfört att han inte hade några invändningar mot ett sådant beslut och inte heller avsåg att kontakta målsäganden.

Även om ett besöksförbud begränsar en persons rörelsefrihet kan det givetvis variera hur ingripande olika personer upplever åtgärden vara. Enbart den omständigheten att ingen klagat på ett beslut berättigar därför inte till någon slutsats om dess rättsenlighet.
Jag är således sammanfattningsvis kritisk till hur de ovan angivna ärendena hanterats.

Kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med

motdemonstrationer
(Dnr 597-2009, 598-2009, 632-2009 och 776-2009)

Bakgrund

I december 2008 inledde israeliska väpnade styrkor en omfattande offensiv mot det av Hamas kontrollerade Gaza. Runt om i världen hölls under de följande månaderna demonstrationer som hade samband med kriget i Gaza. En av dessa ägde rum den 25 januari 2009 på Stortorget i Malmö. Demonstrationen, för vilken tillstånd sökts och beviljats, arrangerades för fred och frihet för både israeler och palestinier. Bland parollerna gavs bl.a. uttryck för stöd för Israels rätt till försvar. Manifestationen anordnades av en privatperson men ett flertal judiska föreningar deltog. Samtidigt anordnades en motdemonstration på Stortorget. Tillstånd till den demonstrationen hade inte sökts. Oroligheter uppstod och efter en stund avbröts den tillståndsgivna demonstrationen, i det följande även betecknad huvuddemonstrationen.

Anmälningarna

I ett flertal anmälningar, som samtliga kom från företrädare för huvuddemonstrationen, framfördes kritik mot Polismyndigheten i Skåne med anledning av polisens agerande vid tillfället. Anmälarna var framför allt missnöjda med att polisen inte hade ingripit mot de motdemonstranter som kastat sten, ägg och fyrverkeripjäser utan i stället avbrutit den tillståndsgivna demonstrationen, som var helt fredlig. Enligt anmälarna kom därigenom huvuddemonstranternas rätt till yttrande- och demonstrationsfrihet att kränkas.

Utredningen

När anmälningarna kom in till JO var polismyndighetens handlande redan föremål för utredning vid Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, Malmö. Jag beslutade därför att avvakta resultatet av den utredningen innan jag vidtog någon åtgärd. I juni 2009 beslutade chefsåklagaren Kristian Augustsson att inte inleda förundersökning om tjänstefel. Åklagarmyndighetens akt i ärendet begärdes därefter in och granskades.

Polisen videofilmade händelsen. Av videoupptagningen framgår att motdemonstranterna, som var några hundra personer, tilläts stå tämligen nära den tillståndsgivna demonstrationen, att olika föremål (bl.a. ägg och sten) efter en stund började kastas mot huvuddemonstrationen, att någon bröt strömmen till huvuddemonstrationens högtalare, att en fyrverkeripjäs avfyrades mot huvuddemonstrationen samt att huvuddemonstrationen därefter avslutades. Det framgår däremot inte om detta skedde på polisens initiativ eller inte. – Den polisman som filmade händelsen upprättade också en promemoria. I denna angavs bl.a. att avståndet mellan de olika grupperna var ca 15 meter och att stämningen efter ett tag blev alltmer hätsk från motdemonstranternas sida.

Många var aggressiva och några blev också omhändertagna.
Huvuddemonstranterna
förhöll sig däremot lugna under hela manifestationen.
Polismyndigheten gjorde en egen uppföljning av insatsen. I denna angavs att ordningsstörningarna blev mer omfattande än förväntat och att den tillståndsgivna
demonstrationen avbröts av deltagarna själva som lämnade platsen
med polisiär assistans. Det konstaterades att polisens mål med insatsen inte fullt ut uppfylldes och att ett ingripande mot motdemonstrationen av flera skäl var operativt ogenomförbart. Till sist angavs ett antal slutsatser som kunde dras med anledning av insatsen, bl.a. att den polisiära insatsen borde ha varit större och att den avspärrning som fanns (med stöd av 24 § polislagen) också borde ha varit större. Ett rimligt avstånd bedömdes vara 55-60 meter från folksamlingens tänkta yttre gräns eftersom avståndet bör motsvara kastavstånd
med viss marginal för att säkerställa att föremål som kastas mot manifestationen inte når fram.
Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över den aktuella insatsen. Av upplysningarna skulle särskilt framgå:
8. Vilka åtgärder som i förväg hade vidtagits för att på bästa möjliga sätt säkerställa att både den tillståndsgivna demonstrationen och den förväntade motdemonstrationen skulle kunna genomföras?
9. Vilka överväganden som gjordes på platsen beträffande frågan att ingripa mot motdemonstranterna för att på så sätt säkerställa att den tillståndsgivna demonstrationen skulle kunna slutföras på ett godtagbart sätt och varför ett sådant ingripande ansågs som ”operativt ogenomförbart”?
10. Varför den tillståndsgivna demonstrationen avbröts?
Polismyndigheten (länspolismästaren Eva Årestad Radner) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats ett yttrande från kommenderingschefen, polismästaren
Ulf Sempert (här utelämnat). I remissvaret anfördes följande.
Bedömning
1) JO har begärt att polismyndigheten särskilt lämnar upplysningar om vilka åtgärder som vidtogs i förväg för att säkerställa att både den tillståndsgivna demonstrationen och den i förväg förväntade motdemonstrationen skulle kunna genomföras. Myndigheten hänvisar i denna del till den redogörelse som kommenderingschefen lämnat i bifogat yttrande och tillägger följande bedömning.
Myndigheten är väl medveten om sin skyldighet att vidta rimliga åtgärder för att den tillståndsgivna demonstrationen skulle kunna genomföras. Vad avser planeringen inför insatsen synes den ha genomförts på ett professionellt sätt och helt i enlighet med gällande rutiner.

Nödvändiga beslut togs efter
samråd med företrädare för den tillståndsgivna demonstrationen och byggde på en upprättad risk- och hotbildsanalys, som framtagits i enlighet med polisens

underrättelsemodell (PUM). Myndigheten delar kommenderingschefens bedömning att utfallet sannolikt blivit annorlunda om risk- och hotbildsanalysen givit för handen att hotbildsnivån avseende risken för våldsamheter skulle komma att hamna på en högre nivå. Den felbedömningen som kan sägas ligga i detta är dock svår att kritisera eftersom den byggde på då kända faktorer som i efterhand visade sig vara felaktiga. Detta förhållande blir tydligt genom att fler faktorer var kända inför en efterföljande demonstration den 8 februari 2009, då myndigheten använde dels en större resurs, dels anpassade det av

spärrade området på ett annat sätt, vilket sammantaget ledde till att både den tillståndsgivna demonstrationen och motdemonstrationen vid det tillfället kunde genomföras utan större störningar.

2) JO har vidare särskilt begärt att myndigheten redogör för vilka överväganden som gjordes på platsen beträffade frågan att ingripa mot motdemonstranterna för att på så sätt säkerställa att den tillståndsgivna demonstrationen skulle kunna genomföras på ett godtagbart sätt och varför som ett ingripande ansågs som ”operativt ogenomförbart”.

I kommenderingschefens yttrande framgår under rubriken ”Genomförandefas” vilka bedömningar som polisinsatschefen Mats Thimgren gjorde i dessa hänseenden. Myndigheten hänvisar till den redogörelse som finns i yttrandet, men vill göra följande tillägg.

Det står enligt myndighetens mening klart att motdemonstrationen var att bedöma som en allmän sammankomst. Beslut att upplösa en allmän sammankomst kan endast fattas med stöd av reglerna i 2 kap. 22-24 §§ ordningslagen, dvs. bl.a. om svårare oordning uppkommit. Därutöver har polisen möjlighet att med stöd av bestämmelserna i polislagen och reglerna om straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken ingripa mot de som stör den allmänna ordningen eller begår brott. Föremålet för sådana åtgärder är då den enskilde och inte själva demonstrationen.

Den övergripande taktiken under insatsen byggde på att i första hand agera mot enskilda i motdemonstrationen, eftersom ett sådant förfarande inte skulle begränsa huvuddelen av deltagarnas rätt att demonstrera. Myndigheten kan inte se att den taktiken i det inledande skedet var felaktig och inte heller ser myndigheten anledning att rikta kritik mot polisinsatschefens beslut att öka antalet poliser bland motdemonstranterna, när en eskalering av våldet (äggkastning m.m.) påbörjades. Den polisiära resursen fanns tillgänglig för att gripa de fåtal som genom våld försökte stoppa den tillståndsgivna demonstrationen och bedömningen att det skulle erfordrats betydande våld från polisens sida för att genomföra en upplösning framstår som rimlig. I detta sammanhang är bestämmelsen i 2 kap. 24 § ordningslagen av väsentligt betydelse. I den bestämmelsen anges att en allmän sammankomst endast får upplösas om mindre ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga. Taktiken att ingripa mot enskilda hade inte visat sig otillräcklig i det skedet. Enligt myndighetens uppfattning var det därför rätt att först försöka ingripa mot den enskilde, innan skäl fanns att överväga ett beslut att upplösa motdemonstrationen.

I fråga om det skulle ha varit ”operativ ogenomförbart” att upplösa demonstrationen
anser myndigheten att det i och för sig skulle kunnat genomföras,
men på skäl som kommenderingschefen anfört (bl.a. att barn deltog), så skulle konsekvenserna härav blivit sådana att de inte skulle stått i proportion till den störning som de facto drabbade den tillståndsgivna demonstrationen (jfr proportionalitetskravet
i 8 § polislagen). Om våldet inte kunnat stoppas genom
gripanden av enskilda motdemonstranter så framstår det inte som osannolikt att beslut tvingats fattas i enlighet med den omfallsplanering som gjorts i förväg. I första hand skulle den tillståndsgivna demonstrationen fortsatt på ny plats, drygt 60 m från den ursprungliga. Av skäl som inte är kända för myndigheten
valde emellertid arrangören av den tillståndsgivna demonstrationen
att avbryta sin manifestation och inte använda sig av möjligheten att fortsätta på den i förväg överenskomna alternativa platsen.
3) JO har slutligen särskilt begärt att myndigheten anger anledningen till att den tillståndsgivna demonstrationen avbröts, eftersom det enligt klagomålen till JO framförts att det skedde på uppmaning av polisen.
Av kommenderingschefens yttrande framgår att det inte fattades något polisiärt beslut att avbryta den tillståndsgivna demonstrationen. Beslutet fattades sålunda ensidigt av arrangören. Myndighetens bedömning är att de polisiära åtgärder som påbörjats mot enskilda motdemonstranter skulle varit en tillräcklig åtgärd så att den tillståndsgivna demonstrationen kunnat genomföras,

alternativt hade omfallsplanen fått användas vilket inneburit att den tillståndsgivna demonstrationen fått förflytta sig till en alternativ plats.
Sammantaget anser myndigheten att rimliga åtgärder vidtagits före och under insatsen för att säkerställa att den tillståndsgivna demonstrationen skulle kunna genomföras enligt arrangörens önskemål. Slutresultatet blev likväl inte fullt tillfredsställande. De erfarenheter som gjordes vid den aktuella insatsen medförde dock, som påtalats ovan, att efterföljande demonstrationer
kunde genomföras på ett bättre sätt.
Anmälarna bereddes tillfälle att yttra sig.
I ett beslut den 12 november 2010 anförde chefsJO Melin följande.

Rättslig reglering

Grundläggande fri- och rättigheter

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

plats.
Dessa fri- och rättigheter får inom vissa ramar begränsas genom lag (2 kap. 12 - 14 §§ RF). Sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen
och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 12 § andra stycket RF). Mötes- och demonstrationsfriheterna får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter endast begränsas av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 14 § första stycket RF).
Begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna av det slag som åsyftas i den sistnämnda bestämmelsen finns – såvitt avser allmänna sammankomster
– i 2 kap. ordningslagen (1993:1617). En allmän sammankomst får upplösas bl.a.

om den hålls i strid med ett beslut om avslag på en ansökan om sådant tillstånd (22 §) eller om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (23 § första stycket 1). Den omständigheten att en allmän sammankomst äger rum utan att något tillstånd har sökts för den är inte en laga grund för att upplösa den (prop. 1992/93:210 s. 79 och 262). Sammankomsten får endast upplösas om mindre ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga (24 §).

Enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser (artikel 10). Rätten att demonstrera och anordna opinionsmöten behandlas i artikel 11 i vilken det bl.a. slås fast att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster. Dessa friheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa särskilt uppräknade
intressen, bland dem allmän säkerhet och förebyggande av oordning eller brott.
Polislagen
Enligt 13 § polislagen (1984:387) gäller att om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får en

polisman avvisa eller avlägsna honom eller henne från ett visst område eller utrymme, när det är nödvändigt för att ordningen ska upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd gärning ska kunna avvärjas. Är en sådan åtgärd otillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas. Som framgår direkt av lagtexten, har åtgärderna att avvisa eller avlägsna någon från platsen således företräde framför beslut om omhändertagande.
Av 24 § polislagen framgår att polismyndigheten i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten får, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas, förbjuda tillträde till visst område eller utrymme. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar.
Bedömning
Inledning
Vid den aktuella tidpunkten, januari 2009, pågick omfattande väpnade aktioner från israeliska styrkors sida mot Gaza. Stridigheterna föranledde kraftfulla politiska opinionsyttringar på många håll i världen. Inför genomförandet av huvuddemonstrationen hade kriminalunderrättelsetjänsten i Malmö därför gjort en hot- och riskanalys.
I denna analys bedömdes att det förelåg en betydande risk för ordningsstörningar och risk för våldsamheter (nivå 4 respektive 3 på en femgradig skala). En för den aktuella hotbilden normal resurs, totalt 141 poliser, ställdes till kommenderingens förfogande. Som mål för kommenderingen angavs bl.a.

att polisinsatsen primärt skulle inriktas på att grundlagsskyddade rättigheter och andra legitima aktiviteter skulle värnas, att genomförandet av den tillståndsgivna
allmänna sammankomsten, liksom andra eventuellt tillkommande allmänna sammankomster inom insatsområdet, så långt möjligt skulle underlättas, samt att konfrontationer mellan individer eller grupper, andra våldsamma aktioner samt angrepp på person och egendom skulle förhindras. I det

s.k. planeringsdokumentet angavs som det mest sannolika händelseförloppet att det skulle bli en våldsam motdemonstration.
Den tillståndsgivna demonstrationen startade omkring kl. 13.00. Strax dessförinnan hade ett antal motdemonstranter samlats och efter en förhållandevis kort tid fanns, enligt polisens uppskattningar, några hundra motdemonstranter på plats. Det totala antalet motdemonstranter blev slutligen mellan 400 och 500 personer, bland dem ett flertal äldre, barn och vuxna med barnvagn.
Jag vill för klarhets skull nämna att motdemonstranterna utgjorde en allmän sammankomst som rättsligt var att betrakta som en demonstration.
Bland motdemonstranterna fanns ett mindre antal personer som störde huvuddemonstrationen genom att kasta bl.a. ägg och stenar mot deltagarna i den. Vid något tillfälle bröts strömmen till huvuddemonstrationens högtalare och en fyrverkeripjäs avfyrades också mot huvuddemonstrationen. En kort

stund därefter avbröts den tillståndsgivna demonstrationen och deltagarna lämnade platsen.
Som framgått var polismyndigheten väl medveten om att risken var stor att en besvärlig och svårbemästrad situation skulle kunna uppstå. Trots detta kan det redan här konstateras att i och med att den tillståndsgivna demonstrationen störddes så pass mycket att den inte kunde genomföras kom polisens ovan angivna mål för kommenderingen inte att uppfyllas, vilket självfallet inte är godtagbart.
Händelsen åskådliggör på ett påtagligt sätt några av de svåra problem som polisen numera allt oftare ställs inför när två demonstrationer – huvuddemonstration
och motdemonstration med motsatt budskap – vid samma tillfälle vill göra sina röster hörda på samma ställe. Jag är således medveten om att uppgiften att säkerställa att huvud- och motdemonstranter samtidigt kan framföra sina respektive budskap inte alltid är alldeles enkel.
I det följande kommer jag att först mera allmänt uttala mig om de principer som i sådana situationer bör vägleda polisen och därefter behandla de i remissen ställda frågorna: åtgärderna innan händelsen, övervägandena på platsen och anledningen till att huvuddemonstrationen avbröts.
Allmänna utgångspunkter för polisingripanden vid ordningsstörningar mellan huvuddemonstration och motdemonstration
I förarbetena till regleringen i 2 kap. RF framhålls att det demokratiska styrelsesättet
inte kan bli annat än en tom form, om de enskilda medborgarna inte har en vidsträckt frihet att ta del i opinionsbildningen i samhället genom att uttrycka sina åsikter, bilda föreningar, delta i demonstrationer etc. (SOU 1975:75 s. 89). Lagstiftaren har därför eftersträvat att ge den enskildes grundläggande
fri- och rättigheter ett starkt skydd.

För att detta starka skydd ska kunna ges även i praktiken krävs att polismyndigheten,
särskilt när demonstrationstillstånd har beviljats, avdelar de resurser och vidtar de åtgärder i övrigt som krävs för att demonstrationen ska kunna genomföras i enlighet med tillståndet. Vid sin planering inför demonstrationen
måste polismyndigheten beakta risken för att framförandet av budskapet kan komma att medföra ordningsstörningar av olika grad.

Rätten att anordna och delta i en demonstration inbegriper självfallet också en rätt att anordna och delta i en motdemonstration (se t.ex. det principiella resonemanget i Europadomstolens dom den 29 september 2006 i målet Öllinger mot Österrike om rätten att anordna en motdemonstration för att protestera mot en sedan tidigare tillståndsgiven huvuddemonstration). Europadomstolen har emellertid också framhållit att en demonstration måste kunna genomföras

utan att demonstranterna riskerar att utsättas för våld från meningsmotståndare. Om det finns en sådan risk, kan detta nämligen avhålla individer eller grupper från att öppet utrycka sina åsikter. Rätten att anordna en motdemonstration innefattar därför inte en rätt att angripa huvuddemonstrationen eller annars hindra att den genomförs. Europadomstolen har vidare slagit fast att det finns en skyldighet för staten att vidta åtgärder för att säkerställa att en demonstration kan genomföras. I statens konventionsförpliktelser ingår således att se till så att en sammankomst inte förhindras eller störs av meningsmotståndare. Detta kan dock aldrig innebära en fullständig garanti för att så inte sker (se bl.a. avgörandet den 21 juni 1988 i målet Plattform ”Ärzte für das Leben” mot Österrike, se även Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl., s. 412).

Det är alltså viktigt att i detta sammanhang understryka att även om det finns en uttalad rätt att anordna en motdemonstration innebär detta inte en rätt att hindra huvuddemonstrationen eller på annat sätt omöjliggöra att den genomförs. Mitt intryck är att det under senare år har blivit allt mer vanligt med både högljudda och t.o.m. våldsamma motdemonstrationer. Motdemonstranter synes allt oftare inte endast nöja sig med att framföra sitt eget budskap och verbalt protestera mot huvuddemonstrationen utan utrustar sig också med visselpipor, megafoner, högtalare eller, efter fotbolls-VM, vuvuzelor – allt för att protestera och störa och, tycks det mig, i vissa fall uteslutande för att hindra huvuddemonstranterna att över huvud taget framföra sitt budskap.

Det finns därför anledning att framhålla att vad som ovan sagts om rätten att demonstrera naturligtvis även gäller om den åsikt eller den ståndpunkt som förmedlas vid en demonstration kan antas t.ex. kränka, chockera, störa eller stå i strid med mera allmänt omfattade uppfattningar i samhället. Jag anser att det är den demokratiska rättsstatens plikt att värna medborgarnas rätt att föra fram sina budskap. Detta gäller alldeles särskilt sådana budskap som kan uppfattas som kontroversiella, eftersom det vanligen inte föreligger något behov av skydd för den som vill framföra ett mera ”ofarligt” budskap.

Så länge den som framför budskapet inte därigenom gör sig skyldig till brott (t.ex. hets mot folkgrupp) måste rätten att föra fram budskapet skyddas. Europadomstolen har i avgörandet den 7 december 1976 i målet Handyside mot Förenade Konungariket och i en rad senare domar uttryckt saken på följande sätt.

"Yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett (demokratiskt) samhälle, en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. --- den omfattar inte endast information och idéer som mottas positivt eller kan anses ofarliga utan också dem som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen. Detta är de krav som ställs av den pluralism, den tolerans och den vidsynthet utan

vilka inget demokratiskt samhälle kan existera" (efter Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl., s. 366).
Jag är väl medveten om att detta i vissa fall kan kräva stora polisiära insatser, men å andra sidan är yttrandefriheten av så grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle att försvaret av den rättigheten måste prioriteras. Att motdemonstranter tillåts att mer eller mindre systematiskt förhindra sina meningsmotståndare från att framföra sina åsikter vid allmänna sammankomster är inte acceptabelt i en demokrati.
Enligt min mening kan det därför i en situation som den nu aktuella, dvs. när genomförandet av en tillståndsgiven demonstration (huvuddemonstrationen) äventyras på grund av ordningsstörningar eller våldsamheter från motdemonstranters
sida, inte råda något tvivel om att polisens insatser i första hand måste inriktas mot de personer som stör eller utövar våld eller, om det inte är tillräckligt, mot den motdemonstration i vilken de deltar.
Den åtgärd som ytterst kan vara aktuell, när det gäller ingripanden mot en ordningsstörande demonstration (såväl huvuddemonstration som motdemonstration),
är att upplösa sammankomsten (se 2 kap. 23 § ordningslagen). Men detta får endast ske om mindre ingripande åtgärder, t.ex. ändrad färdväg, avspärrningar och liknande åtgärder, har visat sig otillräckliga (2 kap. 24 § ordningslagen). Det är dock viktigt att hålla i åtanke att föremålet för de åtgärder som får vidtas med stöd av bestämmelserna i ordningslagen är själva demonstrationen. Polisens möjligheter att ingripa mot enskilda deltagare som stör ordningen eller begår brott regleras i rättegångsbalken och i polislagen, se t.ex. 13 § i sistnämnda lag. Det förhållandet att någon deltar i en demonstration innebär alltså inte att denne är fredad mot polisingripanden.
Om enskilda deltagare i en motdemonstration uppträder ordningsstörande eller kanske till och med brottsligt (t.ex. genom att föra oljud i sådan utsträckning att huvuddemonstrationen hindras från att föra fram sitt budskap eller genom att kasta föremål eller avfyra fyrverkeripjäser mot huvuddemonstrationen)
bör således i första hand ett ingripande mot dessa personer ske innan någon åtgärd mot motdemonstrationen som sådan eventuellt kan behöva vidtas.
Det kan däremot förhålla sig annorlunda om exempelvis motdemonstrationen huvudsakligen tar sig uttryck i att deltagarna genom bruk av visselpipor eller på annat sätt för sådant oväsen att dess primära syfte synes vara att hindra huvuddemonstrationen från att framföra sitt budskap. I ett sådant fall bör polisen, om möjligt, i stället försöka vidta åtgärder mot själva motdemonstrationen.

Det kan gälla allt från att föra en dialog med företrädare för motdemonstrationen till att, med stöd av 24 § polislagen, spärra av ett större område mellan demonstrationerna och helt enkelt flytta på motdemonstrationen. Enligt

min mening saknas nämligen godtagbara skäl för att tillåta en sådan ordningsstörande
motdemonstration att befinna sig i omedelbar anslutning till huvuddemonstrationen.
Jag inser givetvis att det kan vara förenat med stora praktiska svårigheter för polisen att i en akut situation försöka flytta på en stor grupp människor utan att förvärra saken ytterligare. Det är därför av vikt att polisen omsorgsfullt planerar en kommendering där problem av detta slag kan förväntas upp

stå och t.ex. beslutar om väl avvägda avspärrningar. Det kan inte accepteras att polisens åtgärder för att komma till rätta med en svårhanterlig och eskalerande situation i stället inriktas mot en fredlig huvuddemonstration.
Utöver nu nämnda mindre ingripande åtgärder är frågan om polisen också är berättigad att upplösa en motdemonstration som väsentligen genom att föra oväsen i realiteten hindrar huvuddemonstrationen från att framföra sitt budskap.
Som framgått regleras polisens rätt att upplösa en allmän sammankomst i 2 kap. 22-24 §§ ordningslagen. Det som kunde ligga närmast till hands är rätten att upplösa en sammankomst om det uppkommer svårare oordning vid denna (23 § första stycket 1). För att den bestämmelsen ska vara tillämplig fordras emellertid att oordningen ska vara av svårare art. Upplösning anses endast kunna komma i fråga vid uppploppsliknande situationer (se Åberg, Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis, Internetupplagan, 2 kap. 23 §). Jag är närmast böjd att anse att bestämmelsen knappast kan anses träffa en opinionsyttring
som sker genom en högljudd motdemonstration (jfr dock JO 1972 s. 42).
Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att polisen när motdemonstranter stör en huvuddemonstration inte, innan ingripanden mot deltagare i motdemonstrationen
eller mot motdemonstrationen som sådan genomförts utan framgång eller av annan anledning bedömts vara utsiktslösa, bör vidta åtgärder riktade mot huvuddemonstrationen, som t.ex. att anvisa den en annan plats.
Åtgärder vidtagna inför den aktuella demonstrationen
Som ovan angetts har polisen, när den lämnat tillstånd till en demonstration, en skyldighet att avdela de resurser och vidta de åtgärder i övrigt som krävs för att demonstrationen ska kunna genomföras i enlighet med tillståndet.
I det nu aktuella fallet har polismyndigheten uppgett att planeringen inför insatsen synes ha genomförts på ett professionellt sätt och helt i enlighet med gällande rutiner. Jag har ingen anledning att betvivla detta och har därför, med nedan angivna undantag, inga synpunkter på den planering som skedde inför demonstrationen eller på de mål för kommenderingen som angavs.
Enligt den videoupptagning som polisen själv gjorde av händelsen framgår att motdemonstranterna tilläts stå ganska nära den tillståndsgivna demonstrationen. Den polisman som filmade händelsen har uppgett att avståndet mellan

de olika grupperna endast var ca 15 meter. Oavsett det exakta avståndet är det uppenbart att detta i vart fall var alldeles för kort. Motdemonstranterna kunde ju med lätthet kasta både stenar och ägg mot huvuddemonstranterna.

Polismyndigheten
har också i sin egen uppföljning av händelsen dragit slutsatsen
att avståndet mellan demonstrationerna borde ha varit större i syfte att göra det omöjligt för deltagarna att kasta föremål på varandra och uppgett att ett rimligt avstånd kunde ha varit 55-60 meter.
I ett fall som detta hade jag inte haft någon erinran mot en sådan väl tilltagen säkerhetszon. Tvärtom finner jag det – mot bakgrund av den hot- och riskanalys som gjordes – anmärkningsvärt att detta inte på ett bättre sätt beak

tades vid planeringen av kommenderingen. Det antogs ju, med all rätt, att det kunde förekomma våld i samband med motdemonstrationen. Det borde då ha varit tämligen lätt att såväl förutse risken att föremål kastas som, förutsatt att demonstranterna höll sig på anvisade platser, motverka en sådan händelseutveckling
genom att öka avståndet mellan grupperna. I förevarande fall förefaller det alltså troligt att den tillståndsgivna demonstrationen faktiskt hade kunnat genomföras om avståndet mellan demonstrationerna hade varit större.

Polisens ingripande vid demonstrationen

Av polisens videoupptagning av händelsen framgår att polisen i ett ganska tidigt skede nåddes av information om att några motdemonstranter hade ägg med sig. Vidare framgår att i princip alla incidenter ägde rum under en tidsrymd av omkring 30 minuter och att det – sett till det totala antalet motdemonstranter – var relativt få som kastade saker eller inte respekterade polisens avspärrningar. Slutligen framgår att förhållandevis många poliser stod uppradade längs avspärrningsbanden med uppsikt över motdemonstranterna, att ett antal poliser rörde sig bland dem och att ytterligare ett antal poliser, bl.a. beridna sådana, fanns tillgängliga på platsen. I sammanhanget bör åter framhållas att det, såvitt framkommit, inte förekom några ordningsstörningar från huvuddemonstranternas sida.
Av utredningen har vidare kommit fram att polisinsatschefen, när äggkastningen började, beordrade ytterligare polismän att röra sig bland motdemonstranterna för att lugna ned situationen och att såväl uniformerad som civilklädd personal fick i uppdrag att om möjligt identifiera och omedelbart ingripa mot ordningsstörande individer. Genom dessa åtgärder omhändertogs två personer, en för äggkastning och en för att ha trängt in på avspärrat område.
Polismyndigheten har uppgett att den övergripande taktiken under insatsen var att i första hand agera mot enskilda i motdemonstrationen, eftersom ett sådant förfarande inte skulle begränsa huvuddelen av deltagarnas rätt att demonstrera.
Jag har naturligtvis inte några principiella invändningar mot en sådan taktik utan denna ligger helt i linje med vad jag ovan har anfört. Som

polismyndigheten angett kan det ju inte bli aktuellt att t.ex. upplösa en allmän sammankomst om inte mindre ingripande åtgärder visat sig otillräckliga. Det får emellertid anses relativt snart ha framgått att de åtgärder som vidtogs inte var tillräckligt ingripande, omfattande eller effektiva för att få ett slut på ordningsstörningarna.

Även om det i efterhand är svårt att bedöma en sådan här situation kan jag, mot bakgrund av framför allt det stora antalet poliser på plats i relation till det begränsade antalet våldsverkare, inte låta bli att uttrycka min förvåning över att polisen inte lyckades upprätthålla ordningen på ett bättre sätt.

I det uppkomna läget, dvs. när de vidtagna åtgärderna inte ledde till att ordningsstörningarna upphörde, borde polisen – i enlighet med vad jag ovan angett – i första hand ha övervägt att vidta ytterligare åtgärder riktade mot enskilda motdemonstranter eller, i andra hand, mot motdemonstration som sådan eftersom ordningsstörningarna emanerade från den. Alternativen att anvisa motdemonstrationen en annan plats eller utöka avståndet mellan de

monstrationerna borde således ha haft företräde framför alternativet att vidta åtgärder mot den fredliga, tillståndsgivna demonstrationen. Först om det, med hänsyn tagen till bl.a. ordningsstörningarnas art och storlek och de tillgängliga resurserna, hade visat sig praktiskt ogenomförbart att säkerställa huvuddemonstrationens genomförande, hade polisen bort vidta åtgärder riktade mot denna.

Polismyndigheten har uppgett att det i och för sig skulle ha varit operativt genomförbart att upplösa motdemonstrationen, men att konsekvenserna av ett sådant beslut – bl.a. eftersom barn deltog i manifestationen – skulle ha blivit sådana att de inte skulle ha stått i proportion till den störning som drabbade huvuddemonstrationen (jfr 8 § polislagen). Det är givetvis mycket svårt att i efterhand bedöma vilka konsekvenser som ett sådant ingripande skulle ha fått. Det framstår inte heller som givet att det var fråga om en sådan svårare oordning som hade kunnat berättiga polisen att upplösa motdemonstrationen. Jag nöjer mig med att konstatera att de störningar som drabbade huvuddemonstrationen de facto var av sådan art att denna inte kunde genomföras.

Enligt anmälarna uppfattade en stor del av deltagarna i huvuddemonstrationen att demonstrationen avslutades på order av polisen och de evakuerades också från platsen av polisen. Polismyndigheten har emellertid uppgett att demonstrationen upplöstes helt och hållet på deltagarnas eget initiativ, men att polisen hjälpte till med evakueringen när den väl hade påbörjats. Jag har i och för sig ingen anledning att ifrågasätta polismyndighetens uppgift om att det från polisens sida inte fattades något formellt beslut om att upplösa eller anvisa annan plats för den tillståndsgivna demonstrationen. Jag kan emellertid konstatera att polisens agerande uppenbarligen gav ett stort antal personer

intryck av att så var fallet.
Sammanfattande bedömning
Sammantaget kan alltså konstateras att polismyndigheten, trots att det i förväg fanns en känd hotbild och att resurser avdelats som antogs svara mot denna hotbild, inte förmådde förhindra att ett relativt litet antal motdemonstranter lyckades hindra deltagarna i en tillståndsgiven fredlig huvuddemonstration från att utöva sin grundlagsskyddade rättighet att demonstrera.
För detta förtjänar polismyndigheten kritik.
Jag har i detta beslut även i mera allmänna termer behandlat frågan om polisens möjligheter att säkerställa demonstrationsfriheten i de fall då en huvuddemonstration
möts av enskilda motdemonstranters våld, som i Malmö-fallet,
eller av t.ex. kraftigt oväsen i syfte att dränka huvuddemonstrationens budskap.
Jag finner anledning att uppmärksamma justitiedepartementet på saken genom att dit för kännedom överlämna en kopia av detta beslut.

2011/12 : JO1
106
En åklagares vägran att låta en offentlig försvarare ta del av en häktningspromemoria före häktningsförhandlingen
(Dnr 1642-2009)
Anmälan
Johan Åkermark framförde i en anmälan klagomål mot en åklagare vid Ekobrottsmyndigheten
och uppgav i huvudsak följande. Han hade förordnats till
offentlig försvarare för en person som anhållits såsom misstänkt för grov förskingring och bokföringsbrott. Samma dag som häktningsframställningen gavs in begärde han att få ett exemplar av häktningspromemorian och fick då beskedet att denna ännu inte var klar. Häktningsförhandlingen sattes ut till kl. 13.00 dagen därpå. En ny framställan om att få ut häktningspromemorian gjordes på morgonen. Åklagaren uppgav att han skulle få den före förhandlingen. Fem minuter innan häktningsförhandlingen skulle börja fick han en
pärm innehållande ett stort antal handlingar och dokument. Han började titta i pärmen, men efter omkring en minut kom åklagaren in till honom och tog tillbaka pärmen, med hänvisning till att hon hade för avsikt att begära att häktningsförhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. När häktningsförhandlingen
ropades på fick han och hans klient var sitt exemplar av det omfattande materialet. Han anförde då hinder mot häktningsförhandlingen, vilket
fick till följd att rätten beslutade om att ta en paus i häktningsförhandlingen under drygt en timme i syfte att han och klienten skulle beredas tillfälle att gå igenom materialet.
Johan Åkermark uppgav vidare att åklagarna utvecklat en praxis enligt vilken de offentliga försvararna får nöja sig med att få del av häktningspromemorian några minuter före häktningsförhandlingen och att det dessutom blivit
allt vanligare att det inte lämnas ut någon häktningspromemoria över huvud

taget. Han hemställde att JO skulle pröva lämpligheten av denna praxis ur ett rättssäkerhetsperspektiv.
Utredningen
Muntliga upplysningar hämtades in från kammaråklagaren Lena Sandnes, som var förundersökningsledare i det aktuella ärendet. Hon uppgav att skälet till att Johan Åkermark inte fått del av häktningspromemorian var att hon hade för avsikt att begära att häktningsförhandlingen skulle ske inom stängda dörrar, p.g.a. risken för att den misstänkte annars genom att undanröja bevis eller på något annat sätt skulle försvåra sakens utredning. Hon hade däremot inga planer på att begära att rätten skulle förordna om s.k. yppandeförbud.

Ärendet remitterades till Ekobrottsmyndigheten för yttrande i frågan om det förhållandet att en åklagare har för avsikt att begära att en häktningsförhandling
ska hållas inom stängda dörrar påverkar bedömningen av när den misstänkte och hans eller hennes försvarare ska tillåtas ta del av en s.k. häktningspromemoria
eller andra handlingar i en förundersökning inför en häktningsförhandling.

2011/12 : JO1
107
Ekobrottsmyndigheten (dåvarande generaldirektören Gudrun Antemar) kom in med ett yttrande och uppgav följande. (Avsnittet Rättslig reglering har här uteslutits).
Handläggningen i det aktuella ärendet
Den frågeställning som Justitieombudsmannen vill ha belyst är av principiell karaktär. Min redogörelse för handläggningen i det aktuella ärendet kan därför bli kortfattad.
Inför en kommande häktningsförhandling begärde den anhållnes offentlige försvarare, advokat Johan Åkermark, att få del av häktningspromemorian. Åklagaren nekade att lämna ut promemorian med hänvisning till att hon hade för avsikt att begära att häktningsförhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Vid förhandlingen framförde åklagaren yrkandet om stängda dörrar och föreslog att försvararen, efter att tingsrätten tagit ställning i frågan om stängda dörrar, skulle beredas möjlighet att under en paus gå igenom häktningspromemorian.
Försvararen anförde å sin sida att det förelåg hinder mot förhandlingen eftersom han inte fått del av materialet i häktningspromemorian. Tingsrätten förordnade om stängda dörrar i enlighet med åklagarens yrkande och beslutade om en paus i förhandlingen. Under pausen fick försvararen möjlighet att gå igenom materialet i häktningspromemorian. Förhandlingen avslutades med att tingsrätten biföll åklagarens yrkande om häktning.
Det kan tilläggas att även tingsrätten fick del av häktningspromemorian vid förhandlingen.
Min bedömning
Gällande rätt innebär inte att den misstänkte och hans försvarare har en ovillkorlig

rätt att få del av en häktningspromemoria eller att få skäligt rådrum på ett motsvarande sätt som gäller inför åtalsbeslutet. Det föreligger inte heller någon skyldighet för åklagaren att upprätta en häktningspromemoria. Mot den bakgrunden bedömer jag att åklagaren har handlat i enlighet med gällande rätt när hon nekade att lämna över material inför häktningsförhandlingen. Mina synpunkter i det följande är av mer principiell karaktär och tar framförallt sikte på komplicerade och omfattande utredningar där utredningsintresset ofta talar mot att uppgifter ur förundersökningen delges på ett tidigt stadium samtidigt som den misstänktes och försvararens behov av att kunna förbereda sig inför en häktningsförhandling gör sig särskilt gällande.
Bestämmelsen i 23 kap. 18 § rättegångsbalken är utformad så att den misstänkte och försvararen fortlöpande ska få del av vad som förekommit vid undersökningen. Det sker framförallt genom förhören där den misstänkte delges en viss brottsmisstanke eller vissa brottsmisstankar och hörs mot de uppgifter som finns i utredningen.

Försvararen har rätt att närvara vid förhören och får därmed också del av uppgifterna. Det innebär att den misstänkte och hans försvarare redan innan häktningsförhandlingen har kännedom om de brottsmisstankar som ska prövas vid häktningsförhandlingen och viss insyn i utredningsmaterialet.
Både rättssäkerhetsskäl och processekonomiska skäl talar för att åklagaren som regel bör upprätta en häktningspromemoria som överlämnas till rätten före häktningsförhandlingen. Promemorian bör dessutom, om möjligt, översändas i förväg till försvararen. Jag vill dock framhålla att de snäva tidsfristerna som gäller vid häktning begränsar åklagarnas möjligheter att upprätta och i förväg översända en häktningspromemoria till försvararen.
Även med den angivna utgångspunkten finns det situationer där åklagaren av utredningsskäl har behov av att inte röja viss information inför eller ens vid häktningsförhandlingen. Ett praktiskt exempel är att den misstänkte inte hörs mot alla uppgifter på en och samma gång. Det kan t.ex. finnas skäl att höra ett vittne om vissa uppgifter innan den misstänkte hörs, till undvikande

av att den misstänkte påverkar vittnets berättelse. I utredningar som gäller flera misstänkta kan de misstänkta ha motstridiga intressen och sakförhållandena vara mycket komplexa. Där kan den ordning i vilken de misstänkta förhörs få stor betydelse både för utredningen och för envar av de misstänkta. Såväl utredningsskäl som rättsäkerhetsskäl gör således att åklagarna noggrant måste avväga vid vilken tidpunkt utredningsmaterialet ska delges. Bestämmelsen i 23 kap. 18 § rättegångsbalken lämnar också utrymme för åklagaren att vänta med att delge den misstänkte och försvararen viss information med den begränsningen att uppgifter som ska ligga till grund för häktningsfrågan måste redovisas för rätten, den misstänkte och försvararen senast i samband med rättens prövning av häktningsfrågan.
En rimlig avvägning i de flesta fall torde bli att åklagarna ska sträva efter

att försöka tillgodose försvararens berättigade krav på att kunna förbereda ett effektivt försvar för sin klient till häktningsförhandlingen. En möjlighet är att åklagaren upprättar och i förväg översänder en promemoria som sammanställer dels de uppgifter som den misstänkte och försvararen redan fått del av under förundersökningen, dels de uppgifter vars röjande inte bedöms medföra men för utredningen. Endast de uppgifter som den misstänkte och försvararen inte fått del av under förundersökningen och som kan vara till men för utredningen om de röjs bör således överlämnas först vid förhandlingen.
Även uppgifter som den misstänkte och hans försvarare ska få del av enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken kan dock vara av den karaktären att det skulle vara till men för utredningen om de kom andra till del.
Om uppgifterna har framkommit vid förhör kan undersökningsledaren enligt 23 kap. 10 § rättegångsbalken besluta om yppandeförbud. Förbudet är begränsat till uppgifter som framkommer vid förhör och gäller enbart dem som har närvarat vid förhöret och träffar således t.ex. inte en försvarare som inte har närvarat vid beslutet. Om häktningsförhandling har hållits inom stängda dörrar följer av de tidigare angivna lagrummen att sekretess råder för uppgifter som framkommit vid förhandlingen och att sekretessen gäller även den misstänktes försvarare. Rätten kan också förordna om yppandeförbud.

Regelsystemet torde innebära att en åklagare som avser att yrka att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar i syfte att åstadkomma att en eller flera av dem som närvarat vid en häktningsförhandling ska vara skyldiga att iaktta sekretess eller avser att yrka yppandeförbud blir förhindrad att före förhandlingen överlämna uppgifterna till den misstänkte och hans försvarare. Intresset av sekretess för uppgifter i förundersökningen och intresset av att den misstänkte ska ha möjlighet att tillvarata sina rättigheter torde kunna uppnås genom att rätten, efter att ha beslutat om stängda dörrar, beslutar om en paus i förhandlingen så att försvararen tillsammans med den misstänkte bereds möjlighet att ta del av materialet, dvs. på det sätt som rätten gjorde i det aktuella ärendet. Om materialet skulle vara alltför omfattande eller komplicerat finns en möjlighet enligt 24 kap. 15 § rättegångsbalken att skjuta upp häktningsförhandlingen. Det aktuella förfaringssättet kan bli aktuellt även i den situationen åklagaren beslutat om yppandeförbud eftersom det förbudet enbart tar sikte på vad som förekommit vid förhöret.
I ett beslut den 3 november 2010 anförde chefsJO Melin följande.
Bedömning
Advokaten Johan Åkermark förordnades till offentlig försvarare för en person som var anhållen såsom skäligen misstänkt för grov förskingring och bokföringsbrott.
Utredningsmaterialet var omfattande, och Johan Åkermark framställde inför en förestående häktningsförhandling en begäran till åklagaren om att få ta del av en s.k. häktningspromemoria. Åklagaren tillmötesgick inte hans begäran och har uppgett att detta berodde på att hon hade för avsikt att

begära att häktningsförhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Hon avsåg däremot inte att begära att rätten skulle förordna om s.k. yppandeförbud. Ekobrottsmyndigheten har i sitt yttrande uppgett att en åklagare som avser att yrka att en häktningsförhandling ska hållas inom stängda dörrar i syfte att en eller flera av dem som närvarat vid häktningsförhandlingen ska vara skyldiga att iaktta sekretess är förhindrad att före förhandlingen överlämna uppgifterna till den misstänkte och hans eller hennes försvarare.

Jag vill inledningsvis klargöra att min granskning i ärendet har begränsats till frågan om åklagaren hade fog för att inte lämna ut den färdigställda promemorian innan tingsrätten tagit ställning till om förhandlingen skulle äga rum inom stängda dörrar.

Betydelsen av ett förordnande om stängda dörrar

I 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns regler om sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott. Där anges bl.a. att sekretess gäller för en uppgift som hänför sig till en förundersökning i ett brottmål om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (1 § första stycket).

Av 5 kap. 1 § rättegångsbalken, RB, framgår att en förhandling vid domstol som huvudregel ska vara offentlig. Uppgifter som lagts fram eller anses vara upptagna under en sådan förhandling blir då offentliga, oavsett om åhörare varit närvarande eller inte. Rätten kan dock, i syfte att hindra att uppgifter som förebringas vid förhandlingen ska bli tillgängliga för allmänheten, under vissa i bestämmelsen närmare angivna förutsättningar besluta att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar. Såvitt gäller en domstolsförhandling under en förundersökning i ett brottmål, t.ex. en häktningsförhandling, gäller att förhandlingen får hållas inom stängda dörrar om det kan antas att det vid denna kommer att förebringas uppgifter för vilken sekretess enligt bl.a. 18 kap. 1 § OSL gäller.

Förbudet i offentlighets- och sekretesslagen att röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter gäller för den myndighet där uppgifterna är sekretessbelagda, se 2 kap. 1 § OSL. I bestämmelsen anges vidare vilka personer som omfattas av sekretessregleringen, bl.a. de som fått kännedom om uppgiften på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten. Förbudet gäller emellertid inte för offentliga försvarare (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, s. 2:1:2) och självfallet inte heller för den misstänkte.

Däremot kan en offentlig försvarare, i och med att en sådan som huvudregel är advokat (21 kap. 5 § RB), ha en straffsanktionerad tystnadsplikt med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 4 § första stycket RB. Där föreskrivs att en advokat är skyldig att förtiga vad han får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta. Vad som är god advokatsed är inte närmare angivet i rättegångsbalken. Det har emellertid ansetts att en advokat kan handla i strid med god advokatsed genom att avslöja vad som har förekommit vid

en förhandling inom stängda dörrar (se Fitger, Rättegångsbalken, s. 8:15 samt t.ex. JK 1989 s. 21 och 1992 s. 20).
Gör det någon skillnad om en häktningspromemoria lämnas till försvaret före eller efter det att tingsrätten förordnat om stängda dörrar?
Enligt 23 kap. 18 § RB har den misstänkte och hans eller hennes försvarare rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. Under en pågående förundersökning,
innan s.k. slutdelgivning är aktuell, är det således förundersökningsledaren som bedömer i vilken omfattning försvaret får ta del av utredningen. Eftersom en häktningspromemoria innehåller material som ligger till grund för åklagarens häktningsframställning innehåller den rimligen endast uppgifter som åklagaren bedömt att den misstänkte och hans eller hennes försvarare i och för sig i anslutning till häktningsförhandlingen kan få ta del av.
Som tidigare nämnts gäller inte sekretesslagens bestämmelser för den misstänkte. Det spelar därför ur den synvinkeln ingen roll om den misstänkte får del av materialet före förhandlingen eller först sedan tingsrätten förordnat om stängda dörrar. Om åklagaren bedömer att det finns en risk för att den misstänkte genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning torde denne ha utnyttjat möjligheten att ålägga den anhållne restriktioner i kontakterna med omvärlden (16 och 23 §§ lagen [1976:371] om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.).
Vad gäller den misstänktes försvarare omfattas som sagt inte heller denne av förbudet i 2 kap. 1 § OSL att röja eller utnyttja en sekretessbelagd uppgift. Däremot är en advokat, som ovan angetts, skyldig att förtiga vad han får kännedom
om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta. Jag har redan nämnt att en advokat kan anses handla i strid med god advokatsed genom att avslöja vad som har förekommit vid en förhandling inom stängda dörrar. Frågan är då om det har någon betydelse för bedömningen av om ett röjande av vissa uppgifter är förenligt med god advokatsed att försvararen, som skulle ha varit fallet i det aktuella ärendet om Johan Åkermarks framställning hade tillmötesgåtts, fått del av informationen före en häktningsförhandling i stället för under en sådan förhandling inom stängda dörrar. I advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed anges bl.a. att en advokat inte får främja orätt.

I kommentaren till bestämmelsen sägs bl.a. att det måste krävas
av en advokat att denne handlar på ett sätt som främjar hederlighet och redbarhet inom rättssamhället. Högsta domstolen har i ett avgörande (NJA 1991
s. 293) angett att bestämmelsen bl.a. ger uttryck för att en försvarare är förhindrad att medverka i handlande som på något sätt kan befaras störa en pågående brottsutredning. Mot denna bakgrund saknar det, vid bedömningen av
om ett visst handlande ska anses stå i strid med god advokatsed, som jag ser

det, betydelse om informationen erhållits före eller under en förhandling inom stängda dörrar.
Om en advokat i Johan Åkermarks situation hade fått del av häktningspromemorian
före häktningsförhandlingen och därefter genom att lämna uppgifter
ur den till någon som den misstänkte själv var förhindrad att kontakta

på grund av ett beslut om restriktioner och därigenom eller på annat sätt försvårat sakens utredning hade det således, enligt min uppfattning, stått i strid med god advokatsed.
Jag kan därför inte inse att det förhållandet att en åklagare har för avsikt att begära att en häktningsförhandling ska hållas inom stängda dörrar, skulle medföra att det skulle vara till men för utredningen om den misstänkte eller dennes försvarare fick del av uppgifterna i häktningspromemorian före häktningsförhandlingen.
Avslutande synpunkter
Som Ekobrottsmyndigheten anfört föreligger det i och för sig inte längre någon skyldighet för åklagaren att överlämna en häktningspromemoria till rätten och till den anhållne och dennes försvarare. I samband med att denna skyldighet avskaffades framhölls emellertid att det givetvis underlättade handläggningen om åklagaren hade möjlighet att före förhandlingen sammanställa material som kan ha betydelse för häktningsfrågans bedömande och att det i så fall är lämpligt att materialet lämnas till både domstolen och den misstänkte
eller hans eller hennes försvarare (prop. 1986/87:112 s. 76).
I ett mål som det aktuella – med ett omfattande skriftligt material – är det naturligtvis av särskilt stor betydelse för den misstänktes möjlighet att förbereda sig inför häktningsförhandlingen att den misstänkte och dennes försvarare i så god tid som möjligt får ta del av det material som ligger till grund för åklagarens häktningsframställning. Det är givetvis också viktigt att i möjligaste mån undvika att behöva skjuta upp en påbörjad häktningsförhandling.
När en häktningspromemoria har upprättats anser jag således att det förhållandet att åklagaren avser att begära att den kommande häktningsförhandlingen ska hållas inom stängda dörrar inte utgör något hinder mot att låta den misstänkte eller hans eller hennes försvarare ta del av häktningspromemorian
före häktningsförhandlingen. Det är tvärtom från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att försvaret även i en sådan situation ges tillräckliga möjligheter att i förväg granska de omständigheter som åklagaren lägger till grund för sin häktningsframställning.
Enligt min uppfattning borde Lena Sandnes alltså ha tillmötesgått Johan Åkermarks begäran om att få ta del av den upprättade häktningspromemorian.
Uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna
utan hennes huvudbonad
(Dnr 1219-2010)

Anmälan
A.S. framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Södermanlands län med anledning av hur hon behandlades under tid då hon var frihetsberövad.

Av anmälan framgick i huvudsak följande. Den 20 februari 2010 var A.S. frihetsberövad hos polisen när en manlig polisman kom in i cellen. Hon täckte huvudet med en filt, bad mannen att inte titta på henne och sa att hon behövde sin huvudduk, en sjal. Polismannen förklarade för henne att det inte spelade någon roll för han skulle ändå fotografera henne utan huvudduk. Polismannen gick men kom snart tillbaka med en manlig kollega. De uppgav att de skulle ta till våld om hon inte följde med. Sedan drog polismannen bort filten från hennes huvud och slet ut henne från cellen. A.S. ansåg att de borde ha gett henne sjalen och bett henne följa med. Vidare borde en kvinnlig polisman ha följt henne till fotograferingen. Hon ansåg också att hon borde ha fått bära sjalen vid fotograferingen eftersom hon alltid har den på sig och ingen ser henne utan den. Polisen uppvisade bristande respekt mot henne som kvinna och muslim.

Utredning
Handlingar från polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Eskilstuna, och från Eskilstuna tingsrätt infordrades och granskades. Av handlingarna framgick i huvudsak följande. A.S. hämtades till förhör på kvällen den 19 februari 2010 och anhölls strax efter förhöret misstänkt för bl.a. misshandel. På morgonen den 20 februari fotograferades hon och hon fick också lämna fingeravtryck (s.k. daktning). Senare på eftermiddagen nämnda dag frigavs hon.

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

Polismyndigheten (länspolismästare Mats Kirestam) uppgav i sitt yttrande följande.

Bakgrund
Av företagen utredning och handlingar i ärendet har följande framkommit.

Fredagen den 19 februari 2010, kl. 20.50, hämtades A.S. till förhör efter beslut av jourhavande förundersökningsledare inspektör Dennis Norberg. A.S. delgavs misstanke om misshandel och olaga hot i förhör som hölls kl. 21.04. Jouråklagaren Klas Hellgren beslutade kl. 21.30 att anhålla A.S. och ålägga denna restriktioner.

Lördagen den 20 februari 2010 informerade polisassistenten Lars-Anders Tranefors A.S. om att dennas fingeravtryck och fotografi skulle tas (s.k. daktning). Informationen lämnades när A.S. satt i cellen med en filt runt huvudet. Närvarande var arrestantvakten Catarina Sandelin. A.S. klargjorde att hon inte tänkte låta sig fotograferas utan sin huvudbonad. Polisassistenten Lars-Anders Tranefors talade om att han skulle ta reda på om det var möjligt att tillgodose detta och kontaktade jourhavande förundersökningsledare inspektören Klas Pettersson. Polisassistenten Lars-Anders Tranefors fick besked om att A.S.

önskemål skulle tillgodoses så långt som möjligt men att fotografering med huvudbonad inte var möjligt.

Polisassistenten Lars-Anders Tranefors anade att han skulle kunna möta visst motstånd från A.S. sida och tog med sig inspektören Göran Kard för att genomföra åtgärden. Arrestantvakten Catarina Sandelin var närvarande, kl. 09.15, när A.S. informerades av polisassistenten Lars-Anders Tranefors att fotografering skulle ske utan huvudbonad och det skulle underlätta om en kvinna genomförde den. A.S. ställde en motfråga om det skulle vara någon

man som tittade på korten i ett senare skede. Polisassistenten Lars-Anders Tranefors talade då om att så sannolikt kommer att vara fallet. A.S. deklarerade att det inte spelade någon roll om det var en man eller kvinna som fotograferade henne. Polisassistenten Lars-Anders Tranefors frågade om det fanns något sätt att fotografera A.S. utan huvudbonad som kunde accepteras. A.S. svarade att hon helt enkelt inte skulle gå med på någon fotografering varför polismännen tvingades att ta av henne filten och ta tag i armarna och leda henne ut ur cellen. Utanför cellen började A.S. skrika till sin målskamrat som satt i en annan cell. Polismännen höll ett stadigt tag i hennes armar för att leda henne till rummet där daktningen skulle ske. Väl framme lugnade A.S. ned sig så att fotograferingen kunde genomföras utan problem. Efter daktningen fick A.S. möjlighet att ha sin huvudduk runt huvudet men hon avböjde erbjudandet vid detta tillfälle. Senare satte hon på sig sin huvudduk när hon skulle träffa sin advokat.

Polismyndighetens bedömning beträffande fotograferingen

Grundläggande skydd för religionsfriheten finns i artikel 9 i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Inskränkningar i religions- och trosfriheten är enligt konventionen tillåtna under förutsättning att de är föreskrivna i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till vissa allmänna eller enskilda intressen.

Skyddet för religionsfrihet finns också i 2 § 2 kap. regeringsformen där det framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Skyddet avser rätten att hysa vilken tro som helst och hindrar åtgärder som kan sägas syfta till förföljelse. Vanliga och allmänna regler rörande äktenskap, slakt av djur och förbud mot djurplågeri hindras inte. Tvångsmedel inom eller utom ramen för förundersökning torde vara tillåtna så länge de inte syftar till förföljelse.

Rätten för polisen att ta fingeravtryck och fotografi i ett sammanhang som detta framgår av 14 § 28 kap. RB. Där stadgas det att av den som är anhållen eller häktad må fotografi och fingeravtryck tagas. Regeringen bemyndigas samtidigt att meddela närmare bestämmelser hur detta ska gå till.

Regeringen har utfärdat närmare föreskrifter för dessa åtgärder genom förordning

(1992:824) om fingeravtryck m.m. Av 2 § 3 p.

kan utläsas att fingeravtryck
och fotografi ska tas av den som anhållits som misstänkt för brott, om fingeravtryck eller fotografi kan behövas för att utreda om den anhållne har begått brottet eller något annat brott eller annars för att få till stånd erforderlig utredning eller om den anhållne anses farlig för den allmänna säkerheten eller laglydnaden. Rätten att besluta om denna åtgärd tillkommer undersökningsledaren i de fall åtgärden behövs för utredningen i brottet och i övriga fall av polismyndigheten. Rikspolisstyrelsen har av regeringen bemyndigats att inom givna ramar meddela närmare föreskrifter hur tagande av fingeravtryck och fotografi ska gå till.
Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om fingeravtryck och annan signalementsupptagning, RPSFS 2005:12, FAP 473-1. Av 1 § 5 kap. framgår att fotografier ska vara välliknande och att den som normalt bär glasögon ska göra detta på bilden som tas framifrån. Om glasögon har färgat glas eller ögonbågar som stör identifieringsmöjligheten, tas även en bild utan glasögon. Religiösa huvudbonader berörs inte i föreskriften eller de allmänna råden.
Någon dokumentation över vem som har beslutat om daktning finns inte hos polismyndigheten. Vid samtal med polisassistenten Lars-Anders Tranefors framgår att det är hans uppfattning att jourhavande förundersökningsledaren inspektören Klas Pettersson fattat beslutet, men att någon dokumentation över detta ej skett. Inspektören Klas Pettersson uppger att han minns telefonsamtalet med polisassistenten Lars-Anders Tranefors men inte om han

beslutade om daktning och grunderna härför. Han uppger vidare att han i egenskap av jourhavande förundersökningsledare inte brukar dokumentera dylika beslut, utan utgår ifrån att utredarna antecknar beslutet i akten. Han är emellertid säker på att han sagt att A.S. ska fotograferas utan huvudduk eftersom det annars inte med säkerhet skulle gå att använda fotografiet vid identifiering.
Polismyndigheten finner att det är en brist att det av dokumentationen i ärendet inte går att utröna vem som tagit beslutet och på vilka grunder. Det finns emellertid inte något formellt krav på dokumentation, förutom den blankett med signalementsuppgifter som sänds till Rikspolisstyrelsen.
Syftet med daktningen torde inte ha varit att vinna utredning av det brott som A.S. satt anhållen för utan för något av de övriga syften som anges i 25 §§ i förordning (1992:824) om fingeravtryck m.m. Beslut att dakta någon med syftet att utreda det specifika brottet är förbehållet förundersökningsledaren som, vid den här tidpunkten, var Åklagarmyndigheten. Någon notering om att Åklagarmyndigheten skulle ha fattat detta beslut finns inte.
Polismyndigheten menar att starka skäl talar för att jourhavande förundersökningsledare
inspektören Klas Pettersson tog beslutet vid telefonsamtalet mellan honom och polisassistenten Lars-Anders Tranefors. Enligt polismyndighetens

beslutsordning har inspektören Klas Pettersson rätt att fatta detta beslut. Vidare får det antas att han gjort bedömningen att A.S. varit farlig för den allmänna säkerheten eller laglydnaden. Polismyndigheten finner att det finns ett betydande utrymme för olika uppfattningar huruvida detta förhållande förelegat, utan att något av dem var för sig skulle vara felaktigt. Polismyndigheten anser därför att beslutet att ta fingeravtryck och fotografi av den för misshandel misstänkta A.S. var lagligen grundat.

Det finns inte reglerat hur polismyndigheten ska förfara när en person med religiösa huvudbonader ska fotograferas i dessa sammanhang. Fotografiet och fingeravtrycken registreras under vissa bestämda förutsättningar i fingeravtrycks- och signalementsregistret som Rikspolisstyrelsen för. Ändamålet med behandlingen av personuppgifter i detta register är bl.a. att underlätta identifieringen
av personer i samband med brott. Dessa bilder fyller en mycket viktig funktion inom ramen för förundersökningens bedrivande för att utröna vem som skäligen kan misstänkas för brott. Bilderna används också som distraktorer vid fotokonfrontationer. Ett avvikande utseende, exempelvis en religiös huvudbonad, utgör allt som oftast ett alldeles för avvikande utseende för att användas i konfrontationssammanhang. Religiösa huvudbonader som döljer delar av ansiktet eller hårfästet försvårar oftast också en säker identifiering när de används för detta syfte.

Med stöd av ovan resonemang anser polismyndigheten att fotografering med registreringssyfte ska göras utan att huvudbonad bärs vare sig det är av religiösa skäl eller inte. Om fotograferingen görs med syfte att utreda det specifika brottet, som föranlett beslutet, anser polismyndigheten att fotografering med huvudbonad kan ske om det inte är till men för utredningen. Polismyndigheten välkomnar Justitieombudsmannens uppfattning i frågan.

Polismyndighetens bedömning rörande våldsanvändningen

Rätten för polismännen att använda våld för att föra A.S. till rummet där fotograferingen skulle ske regleras i 2 § 24 kap. BrB. Där framgår det att det våld som är försvarligt med hänsyn till omständigheterna får brukas för att ordningen ska upprätthållas. Rätten att använda våld uppkommer även när den frihetsberövade på annat sätt gör motstånd. I detta innefattas även passivt motstånd exempelvis att vägra följa med på tillsägelse.

Polismännen hade, som de uppfattade det, beslut om att genomföra en daktning av A.S. De försökte förmå henne att frivilligt följa med för att genomföra tjänsteåtgärden. A.S. deklarerade att hon inte tänkte medverka till åtgärden. Polismyndigheten finner att polismännens agerande genom att ta ett

stadigt tag i A.S. armar var nödvändig och proportionerlig i förhållande till vikten på den tjänsteåtgärd som skulle genomföras. Polismyndigheten anser att våldsanvändningen var lagligen grundad.

Dokumentationen av ärendet

Polismyndigheten konstaterar vid en granskning av ärendet brister i

dokumentationen.
Förutom beslutet om daktning, återfinns ingen dokumentation
om vem som beslutat att ta A.S. i förvar och vilken tid detta skett.
Enligt jourhavande förundersökningsledare inspektören Dennis Norberg
hade han en kontakt med en ”manlig jouråklagare” innan några
tvångsmedelsbeslut
fattades över huvud taget. Anledningen till kontakten var att inspektör
Dennis Norberg ville dryfta frågan om ärendet var att anse som
varande av enkel beskaffenhet eller inte och frågan om Åklagarmyndigheten
skulle överta förundersökningen. Såvitt inspektören Dennis Norberg minns
var jouråklagaren av uppfattningen att relationen mellan målsäganden och en
av de misstänkta låg så långt tillbaka i tiden att brottet var av enkel beskaffenhet.
Jouråklagarens beslut borde enligt polismyndighetens mening dokumenterats
i ärendet.
Polismyndigheten har sedan 2007, årligen, inom ramen för egenkontrollen,
bedrivit tillsyn av arrestverksamheten och dokumentationen över
frihetsberövanden.
Vidare har polismyndigheten en omfattande och tydlig tjänsteföreskrift
för personalen på området. Det är därför besvärande att brister i dokumentationen
förekommer. Polismyndigheten ska överväga vilka åtgärder som
härnäst ska vidtas för att ytterligare förbättra verksamheten.
A.S. yttrade sig över remissvaret och uppgav bl.a. att hon inte ville försvåra
polisarbetet men att hon hade känt sig bättre till mods om det hade varit
kvinnlig personal.
I ett beslut den 11 januari 2010 anförde stf JO Pennlöv följande.
Rättslig reglering
Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna
tillförsäkrad bl.a. religionsfrihet. Med religionsfrihet avses frihet att ensam
eller tillsammans med andra utöva sin religion. Till skillnad mot vad som
gäller beträffande andra fri- och rättigheter i regeringsformen får religionsfriheten
inte inskränkas. I artikel 9 i Europeiska konventionen om skydd för de
mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) finns också
bestämmelser om religionsfrihet.
Av 28 kap. 14 § rättegångsbalken följer att bl.a. fotografi får tas av den
som är anhållen eller häktad samt att regeringen får meddela närmare
bestämmelser
i frågan. Dessa bestämmelser finns i förordningen (1992:824) om
fingeravtryck m.m. I 2 § första stycket nämnda förordning föreskrivs att fotografi
och fingeravtryck ska tas av den som häktats som misstänkt för brott (1),
den som anhållits misstänkt för brott, om denne är okänd m.m.

(2) eller den
som anhållits misstänkt för brott, om fingeravtryck eller fotografi kan behövas
för att utreda om den anhållne har begått brottet eller något annat brott
eller annars för att få till stånd erforderlig utredning eller om den anhållne
anses farlig för den allmänna säkerheten eller laglydnaden (3). Av 6 §

fingeravtrycksförordningen
följer att beslut om att ta avtryck eller fotografi enligt

bl.a. 2 § fattas av undersökningsledaren i de fall åtgärden behövs för utredningen av brottet. I övriga fall fattas beslutet av polismyndigheten.
Lagstöd för polisens befogenhet att använda våld i ett sådant fall finns i 10 § första stycket 4 punkten polislagen (1984:387). 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,
om polismannen med laga stöd bl.a. ska biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd. Med uttrycket annan liknande åtgärd avses bl.a. tagande av fotografi och fingeravtryck (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2:a uppl. s. 657). I fall som detta får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd (andra stycket).
Bedömning
I sin anmälan till JO framförde A.S. kritik mot polismyndigheten för att den inte respekterat henne som kvinna och muslim. Hon ansåg i huvudsak att polisen kunde ha fotograferat henne med huvudbonaden på och att en kvinnlig polisman kunde ha varit närvarande vid tillfället.
Av utredningen framgår att A.S. var anhållen misstänkt för misshandel och olaga hot när beslutet om att hon skulle fotograferas m.m., s.k. daktning, fattades. Som framgått krävs – när den anhållne inte är okänd – vissa omständigheter
för att fotografering och fingeravtryck ska få tas. Utredningen ger emellertid vid handen att det är oklart på vilken grund beslutet fattades och vem som fattade detsamma. Polismyndigheten har fört ett närmare resonemang
i dessa frågor och kommit fram till att starka skäl talar för att det var en jourhavande förundersökningsledare som fattade beslutet. Enligt myndigheten får det antas att denne gjorde bedömningen att A.S. var farlig för den allmänna säkerheten eller laglydnaden och att beslutet således var lagligt grundat.
Först vill jag betona vikten av att sådana beslut dokumenteras ordentligt; det bör framgå vem som fattat beslutet, när och på vilken grund. Om det fanns formella förutsättningar för att besluta om s.k. daktning i detta fall, vilket alltså polismyndigheten menar, saknar jag underlag för att bedöma och finner inte heller anledning att utreda vidare.
När det sedan gäller frågan om A.S. borde ha tillåtits att ha sin huvudbonad på vid fotografering gör jag följande överväganden.
A.S. är muslim och hon bär en huvudbonad, i detta fall en sjal, av religiösa skäl. Huvudbonaden är således att betrakta som är en religiös symbol.

Jag

finner därför anledning att erinra om det skydd för religionsfriheten som ges i 2 kap. regeringsformen och artikel 9 i EKMR. Europadomstolen har i några avgöranden prövat om skyldigheten att ta av en huvudbonad i en viss situation har inneburit en kränkning av nämnda artikel. Domstolen har därvid bl.a. uttalat att ”the State may limit the freedom to manifest a religion, for example by wearing an Islamic headscarf, if the exercise of that freedom clashes with the aim of protecting the rights and freedoms of others, public order and public safety” (se t.ex. avgörandet Dogru mot Frankrike, dom den 4 december

2008). Europadomstolen har således godtagit att en stat i vissa fall har rätt att begära att den enskilde tar av sig sin huvudbonad, t.ex. av säkerhetsskäl (Phull mot Frankrike, beslut den 11 januari 2005) eller vid en identifiering (El Morsli mot Frankrike, beslut den 4 mars 2008).

Enligt min mening bör polisen naturligtvis sträva efter att i största möjliga utsträckning tillgodose den enskildes rätt att bära en huvudbonad med religiös innebörd. Det finns emellertid vissa situationer då det kan godtas att polisen kräver att den enskilde tar av sin huvudbonad, t.ex. vid identifiering eller som i detta fall vid fotografering. Som framgått har polisen en laglig möjlighet att under en brottsutredning fotografera en frihetsberövad person. Jag har inte någon principiell invändning mot att polisen i ett sådant fall gör bedömningen att fotograferingen ska ske utan huvudbonad. Om så behövs är i första hand en fråga för polisen att avgöra utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Uppenbarligen ansåg polisen att det fanns skäl att fotografera A.S. utan huvudbonad och jag har ingen anledning att ifrågasätta detta.

Vid genomförandet av en fotografering bör polisen givetvis sträva efter att denna sker på ett sätt som i minsta möjliga mån uppfattas som kränkande för den enskilde. Är det t.ex. av religiösa eller andra skäl av betydelse för en kvinna att bli fotograferad av en annan kvinna bör polisen, om så är möjligt, tillmötesgå ett sådant önskemål.

A.S. har framfört att polisen borde ha kunnat se till att kvinnlig personal var närvarande. Polismyndigheten har uppgett att A.S. vid tillfället deklarerade att det inte spelade någon roll om det var en man eller kvinna som fotograferade henne. Jag finner inte anledning att kommentera saken vidare men utgår från att polisen hade försökt tillgodose hennes önskemål i frågan om hon uttryckligen hade begärt att en kvinna skulle ta hand om fotograferingen.

A.S. har vidare gjort gällande att polisen drog bort filten från hennes huvud och slet ut henne från cellen. Enligt polismyndigheten uppgav A.S. att hon inte tänkte gå med på någon fotografering varför polismännen tvingades att ta av henne filten och ta tag i armarna och leda henne ur cellen. Med beaktande av att A.S. självmant inte synes ha gått ut från cellen har jag inte några synpunkter på att polismännen tog tag i hennes armar och ledde ut henne därifrån. Jag är däremot mycket kritisk till att polisen drog av henne filten i cellen.

Det har inte framkommit några skäl för polisens agerande i denna del

och jag anser att hon borde ha tillåtits ha sin huvudbonad eller åtminstone filten på sig under transporten till rummet där fotograferingen skulle äga rum. Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

Uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott

(Dnr 4787-2009)

Anmälan

Emelie R. framförde i en anmälan som kom in till JO den 28 augusti 2009 klagomål mot Polismyndigheten i Skåne med anledning av att myndigheten tillkännagett att den, i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera misstänkta personer, kunde komma att publicera bilder från övervakningskameror på sin hemsida på Internet.

Utredningen

Polismyndigheten anmodades att komma in med yttrande över vilka rättsliga och övriga överväganden som föregick det ovan nämnda beslutet att, under vissa förutsättningar, publicera bilder från övervakningskameror på sin hemsida.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Hans Nordin) kom in med ett yttrande, varvid sammanfattningsvis anfördes att polismyndigheten anser att publicering av övervakningsbilder på Internet inte strider mot gällande bestämmelser, men att det i varje enskilt fall krävs noggranna lämplighetsöverväganden inför en sådan publicering. Genom de krav som myndigheten ställt upp i en upprättad tjänsteföreskrift ansåg myndigheten att en rimlig avvägning mellan de motstående intressena, å ena sidan kravet på att polisen utreder och lagför brott och å andra sidan skyddet för den enskildes integritet, uppnåtts.

Det inhämtades därefter att Rikspolisstyrelsen begärt ett s.k. samråd med Datainspektionen avseende lagligheten i polisens publicering av personuppgifter på Internet generellt sett och att Datainspektionen den 30 november 2009 avgett ett sådant yttrande. I yttrandet anförde Datainspektionen sammanfattningsvis att en publicering endast i undantagsfall, t.ex. om det rör sig om särskilt grov brottslighet eller då gärningsmannen på goda grunder kan antas vara farlig för allmänheten eller enskilda, är förenlig med bestämmelserna i personuppgiftslagen. Datainspektionen ifrågasatte också om en tillräckligt ingående sekretessprövning kan göras med det begränsade material som polisen disponerar och uppgav slutligen att den anser att de närmare förutsättningarna för polisens publicering av personuppgifter på Internet bör författningsregleras.

Rikspolisstyrelsen anmodades därefter att komma in med ett yttrande över styrelsens uppfattning såväl vad gäller rättsenligheten av att i brottsutredande syfte publicera bilder från övervakningskameror på polisens hemsidor på Internet som i fråga om lämpligheten av att så sker.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) kom in med ett yttrande och anförde bl.a. följande.

Allmänna utgångspunkter

Publicering av bilder på brottsmisstänkta personer på Internet har varit föremål för olika överväganden under 2000-talet. Polisdatautredningen föreslog i betänkandet Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet år 2001 att frågan borde lagregleras. Förslaget omfattade även personer som betraktas som farliga (SOU 2001:92 s. 180 f.). I departementspromemorian Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet (Ds 2007:43) konstaterades däremot att det vare sig av integritetsskäl eller av andra skäl fanns behov av någon reglering utan att polisen, som vid all annan personuppgiftsbehandling,
skulle överväga de allmänna förutsättningarna för en
publicering och göra en bedömning av om det var lämpligt ur integritetssynpunkt. Förslaget till ny polisdatalag som nu är föremål för riksdagsbehandling innehåller ingen regel gällande publicering av bilder på Internet (se närmare prop. 2009/10:85).

Justitiekanslerns (JK) beslut från år 2007 (Beslut 2007-09-25; Dnr 18030731) som gällde just publicering av bilder på enskilda är av särskilt intresse. Det gällde bilder på en målsägande som förekom på en övervakningsfilm när ett rånförsök gjordes. Polisen hade bl.a. lagt ut en del av övervakningsfilmen på sin hemsida. JK uttalade bl.a. att det vid sidan av sekretesslagens bestämmelser inte finns något generellt hinder för polis och åklagare att lämna ut uppgifter ur en förundersökning till allmänheten, t.ex. genom publicering på polisens hemsida, för det fall det bedöms erforderligt för den brottsutredande verksamheten. Däremot ska polisen noga överväga konsekvenserna av offentliggörandet.

Rikspolisstyrelsen vill inledningsvis anföra att styrelsen i allt väsentligt ställer sig bakom Polismyndighetens i Skåne bedömning av rättsläget och de verksamhetsbehov som föreligger för publicering av misstänkta personer på Internet samt under vilka närmare förutsättningar sådan publicering bör kunna ske. Rikspolisstyrelsen vill särskilt anföra följande.

Polisdatalagen och personuppgiftslagen

Polisdatalagen gäller utöver personuppgiftslagen vid behandling av personuppgifter
i polisens verksamhet. Eftersom polisdatalagen saknar särskilda bestämmelser om publicering av bilder på Internet ska bedömningen ske utifrån personuppgiftslagens bestämmelser.

Rikspolisstyrelsen delar den bedömning som Datainspektionen gjort, nämligen att personuppgifterna får anses ingå i ett strukturerat material på vilket personuppgiftslagens hanteringsregler är tillämpliga. Det innebär i princip att en behandling ska vara förenlig med lagens samtliga bestämmelser.

menar också, liksom Datainspektionen, att den nu aktuella behandlingen är förenlig med de grundläggande kraven i 9 § personuppgiftslagen. Beträffande tillåtlighetsbedömningen enligt 10 § personuppgiftslagen gör Rikspolisstyrelsen däremot en annan bedömning än Datainspektionen. I 10 § personuppgiftslagen anges när det är tillåtet att behandla personuppgifter.

Personuppgifter får behandlas utan samtycke om behandlingen anses nödvändig utifrån ett visst syfte. 1 10 § d anges att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse, 1 10 § e nämnda lag anges att personuppgifter får behandlas om behandlingen anses nödvändig för att en arbetsuppgift i samband med att myndighetsutövning ska kunna utföras.
I kommentaren till personuppgiftslagen (Sören Öman, Hans-Olof Lindblom ; Personuppgiftslagen En kommentar; 3:e upplagan, s. 182 f.) uttalas att vad nödvändighetskravet närmare innebär inte är helt klart. En personuppgift torde vara nödvändig att behandla om ändamålet inte kan realiseras om inte uppgiften får användas. Nödvändighetskravet torde däremot inte innebära att

det ska vara faktiskt omöjligt att utföra en arbetsuppgift utan sådan behandling av personuppgifter som omfattas av lagen, utan det räcker sannolikt att det innebär en påtaglig förenkling att personuppgifterna behandlas elektroniskt. Om däremot en arbetsuppgift kan utföras nästan lika enkelt och billigt utan att personuppgifterna behandlas, kan det inte anses nödvändigt att behandla dem.
Vad särskilt gäller bestämmelsen i punkten e konstateras i kommentaren att genom den bestämmelsen torde en stor del av den behandling av personuppgifter som utförs inom den offentliga sektorn vara tillåten, i vart fall när det gäller den egentliga sakverksamheten (aa s. 192).
Med tanke på den närmare utformningen av bestämmelserna i punkten d respektive e och mot bakgrund av uttalanden i förarbetena ligger det enligt Rikspolisstyrelsens bedömning närmast till hands att göra bedömningen utifrån bestämmelsen i punkten e.
Mot bakgrund av vad som sägs i förarbetena menar Rikspolisstyrelsen att det får anses nödvändigt i bestämmelsens mening att publicera en bild på en misstänkt gärningsman om detta är en förutsättning för att kunna komma vidare i en brottsutredning. I en sådan situation måste förutsättningarna för behandling av personuppgifter enligt 10 § e anses vara uppfyllda och behandlingen tillåten enligt bestämmelsen. I en situation där publicering bedöms som den i princip enda framkomliga vägen för att komma vidare i en utredning avseende viss allvarligare brottslighet skulle det enligt Rikspolisstyrelsen t.o.m. kunna uppfattas som stötande om förundersökningen lades ned trots att det finns material som skulle kunna binda en gärningsman till brottet. Rikspolisstyrelsen menar att förarbetsuttalandena till och med ger stöd för att publicera

bilder även i andra fall än när detta är en absolut förutsättning för utredningens fortsatta bedrivande.
Datainspektionen menar dock att vare sig bestämmelsen i 10 § d eller e är tillämplig på polisens publicering av bilder på Internet. Som skäl anges att det ur en polisiär synvinkel inte kan anses nödvändigt i personuppgiftslagens mening att lämna ut övervakningsbilder genom att publicera dem på Internet. Enligt Datainspektionen kan däremot bestämmelsen i 10 § f, dvs. efter en intresseavvägning, åberopas som grund för sådan publicering. Eftersom det i paragrafen uppställda nödvändighetskriteriet är en förutsättning även för tillämpningen av 10 § f blir Datainspektionens resonemang något svårförståeligt. Datainspektionen anser således att den enda rättsliga grunden i 10 § personuppgiftslagen
för polisen att publicera bilder på misstänkta gärningsman
är punkten f. I sitt yttrande utvecklar Datainspektionen vidare vilka kriterier som bör gälla för den intresseavvägning som ska göras enligt bestämmelsen.

Rikspolisstyrelsen kan bara konstatera att det över huvud taget inte är praktiskt möjligt att tillämpa dessa kriterier och göra de bedömningar som i så fall skulle krävas.
Vidare anser Rikspolisstyrelsen att de intressen som Datainspektionen vill skydda genom uppställandet av dessa kriterier får anses väl tillgodosedda genom annan lagstiftning, bl.a. 23 kap. 4 § rättegångsbalken som stadgar att en förundersökning ska bedrivas så att någon inte onödigt utsätts för misstanke eller annan olägenhet.
Vad gäller tillämpligheten av 33 § personuppgiftslagen gör Rikspolisstyrelsen ingen annan bedömning än Polismyndigheten i Skåne.
Rikspolisstyrelsens uppfattning är således att varken polisdatalagens eller personuppgiftslagen bestämmelser hindrar det nu aktuella förfarandet.
Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Bestämmelser om sekretess till skydd för den brottsförebyggande och brottsutredande
verksamheten finns bl.a. i 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sekretess till skydd för uppgifter om enskilds person

liga och ekonomiska förhållanden i en förundersökning regleras i 35 kap. 1 § samma lag.
Enligt 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar inte sekretess till skydd för en enskild att en uppgift lämnas ut till en annan enskild eller till en myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.
Av kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen (Eva Lenberg, Ulrika Geijer, Anna Tansjö; Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar; 1:a upplagan, s. 10:2:1) framgår att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och att sekretessen enbart får efterges i sådana fall då ett utlämnande är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande.

Rikspolisstyrelsen anser att i de fall när, såsom också Polismyndigheten i Skåne har resonerat, i princip alla andra utredningsåtgärder är uttömda bör det vara möjligt att med stöd av bestämmelsen lämna ut en bild på en misstänkt gärningsman genom publicering på Internet såsom en sista åtgärd för att utreda brottet. Styrelsen menar att detta gäller även om det är fråga om en sekretessbestämmelse med s.k. omvänt skaderekvisit.

Datainspektionen aktualiserar i sitt yttrande bestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för personuppgift om det kan antas att ett utlämnade skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Ett generellt förbud gäller alltså för att lämna ut personuppgifter om det kan antas att utlämnandet skulle innebära att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Bedömningen ska då inte ta sikte på myndighetens utlämnande av uppgifter utan i stället avse om det kan antas att uppgifterna efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen. Datainspektionen har i detta sammanhang sett farhågor med att uppgifterna utgör sådana uppgifter om lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § personuppgiftslagen. Sådana uppgifter får nämligen behandlas i strukturerad form endast av myndigheter. Enligt kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen (Eva Lenberg m.fl. a.a., s. 21:7:1) torde dock risken för sådan skada som anges i bestämmelsen i praktiken aktualiseras bara vid massuttag i någon form av uppgifter.

I likhet med Polismyndigheten i Skåne anser således Rikspolisstyrelsen att offentlighets- och sekretesslagen, enligt vad som ovan sagts, inte hindrar en publicering av bilder på Internet.

Lämplighetsbedömning

Rikspolisstyrelsen anser således att det inte föreligger några formella rättsliga hinder för polisen att publicera bilder på brottsmisstänkta personer på Internet. Att publicera bilder på personer misstänkta för brott på Internet måste i sig betraktas som ett intrång i den personliga integriteten.

Det är därför viktigt att detta sker med försiktighet och efter en noggrann avvägning mellan intresset av att utreda brott och den enskildes intresse av integritet. Även om det i svensk rätt saknas en regel om allmänt skydd för den enskildes personliga integritet ska självfallet en myndighet vid tillämpningen av gällande bestämmelser beakta den enskildes integritet (1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen).

I dag finns ett behov av att i verksamheten kunna använda sig av alla möjligheter som lagstiftaren medger för att skapa effektiva arbetsmetoder och öka effektiviteten i utredningsverksamheten så att polisen kan fullgöra sitt uppdrag enligt 2 § polislagen (1984:387). Digital media förekommer i förundersökningar i långt större utsträckning än för bara några år sedan. I en stor del av ärendena har gärningsmannen fångats på bild utan att denne kunnat identifieras. Polisen har således i dag ett stort antal ärenden där den enda möjligheten att komma vidare i utredningen är att söka allmänhetens hjälp med identifiering av den misstänkte gärningsmannen.

För att kameraövervakning utöver att användas i brottsförebyggande syfte även på ett effektivt sätt ska kunna bidra till att öka antalet uppklarade brott menar Rikspolisstyrelsen att det är angeläget att bilder från övervakningen under vissa förutsättningar ska kunna publiceras på Internet.
Av visst intresse i sammanhanget är två av Regeringsrätten nyligen meddelade domar den 11 februari 2010 (mål nr 7834-08, 7872-08). I domarna gör Regeringsrätten bedömningen att övervakningsintresset beträffande vissa brottsutsatta områden, då andra åtgärder inte visat sig tillräckligt effektiva, är större än det starka integritetsintresset och därmed meddelat tillstånd till allmän kameraövervakning av vissa områden i centrala Stockholm. Regeringsrätten har i avgörandena funnit att det finns ett stort behov av allmän kameraövervakning.
I likhet med Polismyndigheten i Skåne anser Rikspolisstyrelsen att det ur ett integritetsperspektiv är viktigt att det finns tydliga kriterier för när publicering av misstänkta gärningsmän på Internet ska kunna ske. Detta skapar också förutsättningar för en enhetlig tillämpning runt om i landet. De tjänsteföreskrifter som Polismyndigheten i Skåne har tagit fram är enligt Rikspolisstyrelsens mening väl genomarbetade och kan med fördel användas som utgångspunkt för det fall Rikspolisstyrelsen beslutar att ta fram riktlinjer på området. Vad särskilt gäller frågan om hur allvarlig brottslighet det bör vara fråga om vill Rikspolisstyrelsen framhålla följande.
Enligt Datainspektionens bedömning bör det vara fråga om särskilt allvarlig brottslighet för att publicering ska få ske och synes härvid ansluta sig till det förslag som Polisdatautredningen lade fram i sitt betänkande, dvs. att misstanken ska avse ett brott för vilket inte lindrigare straff än fängelse i två år är föreskrivet.
Ett sådant krav skulle medföra att publicering inte kan komma i fråga när det exempelvis gäller misstanke om grov misshandel, eftersom påföljden för det brottet är fängelse lägst ett och högst tio år. En misshandel är att betrakta som grov om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller på annat sätt visat särskild hänsynslöshet eller råhet. Det är således fråga om ett mycket allvarligt brott.
Andra mycket allvarliga brott som inte skulle komma att omfattas är exempelvis olaga frihetsberövande, rån och allmänfarlig ödeläggelse. Det handlar här om brott för vilka minimistraffet är ett års fängelse. Att använda publicering av bilder på personer som är misstänkta för sådan allvarlig brottslighet måste rimligen anses vara motiverat även ur ett integritetsperspektiv.

I likhet med den uppfattning som Polismyndigheten i Skåne redovisar i sitt yttrande kan det emellertid finnas skäl att tillåta publicering även när det gäller vissa andra brott.
Som nämnts ovan har polisen i dag ett stort antal ärenden där den enda möjligheten att komma vidare i utredningen bedömts vara att söka allmänhetens hjälp med identifiering av den misstänkte gärningsmannen. Exempel på

sådana ärenden är brottsutredningar som gäller grov skadegörelse, omfattande bedrägerier, utpressning eller stöld där den misstänkte gärningsmannen fångats av en kamera vid en banks uttagsautomat eller av övervakningskameran i en taxi. Även i många fall av misshandel saknas möjligheter att gå vidare på grund av att den misstänkte gärningsmannen inte kan identifieras. Det bör framhållas att vissa av dessa brott är s.k. mängdbrott vilka utgör en mycket stor del av den totala brottsligheten och som polisen har att prioritera.
Det är här fråga om brott för vilka fängelse i två år ingår i straffskalan.
Mot bakgrund av vad som sagts ovan bör polisen kunna publicera bilder av misstänkta gärningsmän även vid sådana brott.
I ett beslut den 21 december 2010 anförde chefsJO Melin följande.

Bedömning
Inledning
Polismyndigheten i Skåne har, i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott, publicerat bilder från övervakningskameror på myndighetens hemsida på Internet.
Enligt den tjänsteföreskrift som gäller för publiceringen krävs för att publicering ska få ske att det sker under en pågående förundersökning i aktuellt brott, att det för brottet ingår två års fängelse i straffskalan och att det är av väsentlig vikt för utredningen av brottet att bilden publiceras.
Såväl polismyndigheten som Rikspolisstyrelsen har ansett att publiceringen är rättsenlig och, om de förutsättningar som uppställs i tjänsteföreskriften är uppfyllda, lämplig.
Jag gör ingen annan bedömning än polismyndigheten och Rikspolisstyrelsen beträffande vilka lagar som ska tillämpas vid en prövning av rättsenligheten och lämpligheten i övrigt av publiceringen. Således kommer jag nedan att bedöma om och i så fall under vilka förutsättningar som en publicering av bilder på misstänkta på Internet är förenlig med i första hand bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), PUL, och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.
Publiceringens förenlighet med bestämmelserna i personuppgiftslagen
Bestämmelser om polisens behandling av personuppgifter finns i polisdatalagen (1998:622). Polisdatalagen gäller utöver personuppgiftslagen och innehåller de särregler som har ansetts nödvändiga i polisens verksamhet. Några särregler beträffande den behandling av personuppgifter som här är aktuell finns emellertid inte. Således är det bestämmelserna i personuppgiftslagen som ska tillämpas.
I 9 § PUL anges de grundläggande kraven på behandlingen av personuppgifter. För att en viss behandling ska vara laglig krävs inte bara att behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med dessa krav, utan behandlingen måste också kunna hänföras till något av de fall som anges i 10 § PUL, där det finns en uttömmande uppräkning av i vilka fall behandling av personuppgifter utan den registrerades samtycke är tillåten. Kan en tilltänkt behandling inte hänföras till något av de fall som anges i 10 §, är behandlingen otillåten

och får inte genomföras.
I 5 a § PUL, den s.k. missbruksregeln, föreskrivs dock att bl.a. bestämmelserna i 9 och 10 §§ inte behöver tillämpas på behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. För sådan behandling gäller dock att den inte får utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Polismyndigheten har ansett att denna bestämmelse är tillämplig i det aktuella ärendet.

Datainspektionen har däremot, i det ovan nämnda samrådsyttrandet, inte ansett att bestämmelsen i 5 a § PUL är tillämplig och Rikspolisstyrelsen har

instämt i denna bedömning. Jag har ingen annan uppfattning. Det är ju här närmast fråga om personuppgifter i form av bilder som utlämnas, och därmed behandlas, på ett sätt som syftar till att påtagligt underlätta för allmänheten att söka efter och ta del av just dessa personuppgifter.
För att den aktuella behandlingen av personuppgifter ska vara tillåten enligt personuppgiftslagen krävs således att den kan hänföras till något av de fall som anges i lagens 10 §. Rikspolisstyrelsen har ansett att det ligger närmast till hands att göra bedömningen utifrån bestämmelsen i 10 § e, enligt vilken behandling får ske bl.a. om den är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige
ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. Datainspektionen har å andra sidan bedömt saken så att en behandling av personuppgifter bestående i att lämna ut övervakningsbilder genom att publicera dem på Internet inte i personuppgiftslagens mening kan anses nödvändig för att en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning ska kunna utföras. En annan sak är att bestämmelsen tillåter att polismyndigheten samlar in och internt behandlar bilderna automatiserat, för att t.ex. kunna färdigställa ett förundersökningsprotokoll.
Det är odiskutabelt en polisiär arbetsuppgift att identifiera och eftersöka den som är misstänkt för brott för att kunna gripa och lagföra denne. Jag anser emellertid för min del att behandling av personuppgifter bestående i att uppgifter om personer misstänkta för brott lämnas ut genom publicering på Internet generellt sett inte kan anses nödvändig för att polisen ska kunna utföra arbetsuppgiften att utreda brott. Däremot kan givetvis, som Datainspektionen påpekat, samma personuppgifter samlas in och internt behandlas automatiserat. Enligt min mening kan dock en publicering av bilder på en misstänkt på Internet – i enskilda fall och under vissa förutsättningar – anses nödvändig för att utföra en polisiär arbetsuppgift.
Jag anser därför att det ligger närmare till hands att bedöma tillåtligheten av den aktuella behandlingen av personuppgifterna genom att tillämpa den bestämmelse av generalklausulskaraktär som finns i 10 § f PUL. Enligt den bestämmelsen får en behandling av personuppgifter ske om den är nödvändig

för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

För att avgöra om en publicering är tillåten enligt den bestämmelsen krävs således att det görs en avvägning mellan polisens intresse av att i visst fall utreda ett brott, som väl i och för sig alltid får anses vara berättigat, och den enskildes intresse av skydd för sin personliga integritet. En publicering av övervakningsbilder kan alltså vara tillåten med stöd av personuppgiftslagen. Jag återkommer senare i detta beslut till vilka förutsättningar som enligt min mening bör vara uppfyllda för att en publicering av övervakningsbilder ska vara försvarbar.

Det bör slutligen nämnas att en ny polisdatalag (2010:361) träder i kraft den 1 mars 2012. Enligt 2 kap. 1 § i nya polisdatalagen gäller den lagen, med vissa undantag, i stället för personuppgiftslagen. Detta innebär bl.a. att be

stämmelserna i 10 § PUL inte längre kommer att bli tillämpliga på bl.a. polisens brottsutredande verksamhet. Dock kommer de grundläggande krav på behandling av personuppgifter som framgår av 9 § PUL att i huvudsak alltjämt vara tillämpliga. Det finns inte heller i den nya polisdatalagen någon bestämmelse som uttryckligen tar sikte på den behandling av personuppgifter som är aktuell i detta ärende.

Publiceringens förenlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen

I 18 kap 1 § OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet. Eftersom den aktuella publiceringen görs i syfte att utreda ett brott får det anses självklart att polisen bedömt att publiceringen inte kan anses störa utredningen.

Enligt 35 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning

i brottmål om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. För sådana uppgifter gäller således en presumtion för sekretess.

Beträffande uppgift om namnet på den misstänkte i en förundersökning anförde lagstiftaren i proposition 2003/04:93 s. 66 följande.

Inte heller när det gäller förundersökningsfallen kan en uppgift om den misstänktes namn anses utgöra en typiskt sett harmlös uppgift. Det kan tvärtom i stället antas att personen i fråga blir utsatt för andras missaktning om uppgiften att denne är misstänkt för brott kommer ut. Uppgift om att någon är misstänkt för brott får således i normalfallet anses vara så pass känslig att uppgiften omfattas av sekretess även vid tillämpning av ett rakt skaderekvisit (dvs. när det råder en presumtion för offentlighet, JO:s anmärkning).

Jag kan inte inse att bedömningen skulle bli annorlunda när det gäller en bild på den misstänkte. Det kan väl till och med sägas att en bild många gånger är

lättare att knyta till en viss person än vad enbart en namnuppgift är. Utgångspunkten för bedömningen måste enligt min uppfattning mot denna bakgrund vara att bilder från en övervakningskamera som ingår i en förundersökning
och som är så tydliga att misstänkta personer kan identifieras, omfattas av sekretess.

Det bör även anmärkas att presumtionen för sekretess enligt bestämmelsen torde bli starkare ju allvarligare brott som misstankarna rör – detta eftersom det normalt sett måste anses vara större risk att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om misstankarna rör ett allvarligt brott än om det gäller ett mer bagatellartat sådant.
Enligt 21 kap. 7 § OSL gäller vidare sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Bestämmelsen innefattar inte någon tystnadsplikt i vanlig bemärkelse. Risk för sådan skada som anges i bestämmelsen torde nämligen i praktiken aktualiseras bara i samband med utlämnanden av allmänna handlingar. Dock kan andra bestämmelser om sekretess också vara tillämpliga på personuppgifterna i fråga och i sådana fall föreligger också tystnadsplikt för uppgifterna. Bedömningen ska inte ta sikte på om myndighe

tens utlämnande av uppgifter skulle strida mot personuppgiftslagen, utan ska avse om det kan antas att uppgifterna efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen. Den risk för skada som anges i bestämmelsen har främst ansetts aktualiseras vid utlämnanden av en större mängd uppgifter, s.k. massuttag, men också ett utlämnande av selekterade uppgifter har ansetts kunna innebära risk för den i bestämmelsen angivna skadan. Det torde inte kunna uteslutas att bestämmelsen även kan bli tillämplig vid fall av utlämnanden
som rör enstaka personuppgifter (SOU 2010:4 s. 152 f.).
Datainspektionen har pekat på att uppgifter om lagöverträdelser m.m. endast får behandlas i strukturerad form av myndigheter (21 § PUL) och att det innebär att all behandling som privatpersoner, företag och organisationer gör och som omfattar uppbyggande av egna databaser med de bilder som polisen publicerar är i strid med personuppgiftslagen. Datainspektionen har också ansett att det på goda grunder kan antas att även en stor del av den ostrukturerade behandling som sker hos mottagarna skulle anses kränkande och således stå i strid med 5 a § andra stycket PUL.
Jag anser för egen del till att börja med att en första förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig torde vara att någon faktiskt begärt att få ut en personuppgift, vilket ju inte är fallet i den aktuella situationen. Det förhållandet måste i vart fall vara ägnat att påtagligt försvåra möjligheten att göra några välgrundade antaganden om avsikt och syfte hos mottagarna av uppgifterna. Oavsett detta måste bestämmelsen vidare anses ha sitt huvudsakliga tillämpningsområde vad gäller uppgifter som inte är sekretessbelagda enligt

någon annan bestämmelse och som således, om bestämmelsen inte fanns, kunde ha lämnats ut. Beträffande uppgifter om att någon är misstänkt för brott har jag ovan konstaterat att utgångspunkten måste vara att det i och för sig råder sekretess för sådana uppgifter. Enligt min uppfattning utgör således denna bestämmelse inget hinder mot den aktuella publiceringen på Internet.
Av 10 kap. 2 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande.

Enbart en bedömning
att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får alltså inte leda till att sekretessen åsidosätts (Eva Lenberg, Ulrika Geijer och Anna Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, s. 10:2:1). Såvitt gäller förundersökningar brukar bestämmelsen tillämpas t.ex. vid vittnesförhör eftersom det vid sådana ofta är nödvändigt att lämna ut hemliga uppgifter till förhörspersonen, t.ex. för att kunna ställa en förhörspersons uppgifter mot vad en annan förhörsperson uppgett (se Jesper Ekroth och Therése Fridström Montoya, Nödvändigt utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap. 5 §, FT 2008 s. 153 för en utförlig redogörelse av hur bestämmelsen [som motsvarar nuvarande 10 kap. 2 § OSL] tillämpats).
Bestämmelsen måste, även om lagstiftaren inte torde ha haft denna typ av utlämnande i åtanke ens vid senare tids lagstiftningsarbete, anses lämna ett

utrymme för att efter en prövning i det enskilda fallet lämna ut sekretessbelagda uppgifter på det aktuella sättet.
Även i förhållande till offentlighets- och sekretesslagens reglering gäller således att en publicering på Internet av övervakningsbilder i syfte att identifiera en misstänkt person kan vara tillåten.
Hur ska avvägningen göras?
Jag anser således att varken personuppgiftslagen eller offentlighets- och sekretesslagen
ställer upp något absolut hinder mot att publicera bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att identifiera misstänkta personer.
Frågan blir då under vilka närmare förutsättningar som förfarandet kan anses motiverat.
Vid denna bedömning måste naturligtvis även bestämmelsen i 23 kap. 4 § rättegångsbalken, (RB) enligt vilken en förundersökning ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet, beaktas. Detta innebär bl.a. att under förundersökningen ska diskretion iakttas så långt det är möjligt.
Jag vill inledningsvis framhålla att åtgärden att publicera bilder från övervakningskameror

på Internet är en helt annan sak än att en bild på en misstänkt person visas för eventuella vittnen vid t.ex. dörrknackning i närheten av en brottsplats. En publicering innebär att uppgiften omedelbart blir tillgänglig för alla som har tillgång till Internet. I och med publiceringen måste också, även om polismyndigheten lägger tekniska spärrar på bilderna i syfte att försvåra nedladdning, polisen i princip anses avhända sig all kontroll över hur mottagarna väljer att använda uppgifterna. Detta innebär att en publicering kan få stora konsekvenser för framför allt den misstänkte och dennes anhöriga, men även för den som har ett utseende som påminner om den misstänktes. Med hänsyn till de vittgående konsekvenser en publicering således kan få anser jag att nödvändighetskriteriet i såväl personuppgiftslagen som i offentlighets-

och sekretesslagen i detta sammanhang bör ges en restriktiv innebörd. Det bör därför krävas att det inte finns något annat realistiskt sätt att komma vidare i utredningen. Alternativet till publicering ska helt enkelt vara att den pågående förundersökningen läggs ned. En publicering får således aldrig ske slentrianmässigt eller som en genväg när det finns andra måhända mer resurskrävande, men ändå praktiskt genomförbara, åtgärder som kan vidtas för att nå samma resultat. I den aktuella tjänsteföreskriften stadgas att det ska vara av väsentlig vikt för utredningen av brottet att publicering sker.

Jag anser att detta krav bör skärpas ytterligare och att det således ska krävas att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen av brottet.
Vad sedan gäller den vidare avvägningen bör man hålla i minnet att om en förundersökning avslutas med att åklagaren väcker åtal blir namnet på den åtalade offentligt. Detsamma gäller, som huvudregel, bilderna från övervakningskamerorna om de tas med i förundersökningsprotokollet. I dessa fall kan därför en publicering sägas innebära endast en tidigareläggning av offentliggörandet av misstankarna och bilderna. Det men eller den kränkning av den personliga integriteten som den misstänkte eller dennes anhöriga därvid riske

rar att utsättas för kan enligt min uppfattning generellt inte jämföras med vad som kan drabba den som varit misstänkt i en förundersökning som inte avslutas med att åtal väcks. I ett sådant fall skulle ju uppgifterna, om publicering inte hade skett, som huvudregel alltjämt ha varit sekretessbelagda. Det finns mot den bakgrunden skäl att ställa höga krav på brottsmisstankens styrka.
I den aktuella tjänsteföreskriften anges beträffande brottsmisstanken inte mer än att publiceringen ska avse personer misstänkta för brott. Polismyndigheten anger vidare i sitt yttrande att om personen varit känd så skulle denne ha delgetts misstanke om brott. Således är det tillräckligt att personen i fråga skulle ha ansetts skäligen misstänkt för brott, 23 kap. 18 § RB. För att så ska

vara fallet krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått brottet (se t.ex. JO 2009/10 s. 72). Det rör sig emellertid inte om ett särskilt högt ställt beviskrav, och långt ifrån alla förundersökningar i vilken någon antecknats som skäligen misstänkt leder till att denne åtalas för brottet. Särskilt med tanke på den spridning en publicering av de aktuella uppgifterna på Internet kan få, och de konsekvenser detta kan medföra för den misstänkte och dennes anhöriga, bör kravet därför ställas betydligt högre än så.
Jag har, trots tjänsteföreskriftens innehåll, uppfattat polismyndigheten så, att en publicering av bilder från övervakningskameror endast kan bli aktuell när bilderna – antingen sedda för sig eller bedömda tillsammans med övrig utredning i ärendet – visar någon som utför vad som objektivt sett är ett brott. En sådan situation kan ju på sitt sätt sägas påminna om ett gripande på bar gärning. Det är enligt min uppfattning också en rimlig nivå på bevisläget, som i väsentlig mån borde minska risken för oriktiga utpekanden på Internet från polisens sida. Jag vill emellertid inte utesluta att en publicering någon gång kan vara försvarbar även utan ett så starkt bevisläge, nämligen om det rör sig om särskilt grov brottslighet eller om den misstänkte på goda grunder kan antas vara farlig för allmänheten eller enskilda.
Slutligen krävs naturligtvis att misstankarna gäller ett brott av viss svårighetsgrad. Jag har förvisso ovan angett att presumtionen för sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL torde bli starkare ju allvarligare brott det är fråga om, men det är självfallet också så att intresset av att brottet utreds blir större ju allvarligare brottet är.

Polismyndigheten och Rikspolisstyrelsen har ansett att en lämplig avgränsning är att det för brottet ska ingå två års fängelse i straffskalan.
I Polisdatautredningens betänkande Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (SOU 2001:92) föreslogs att en efterlysning av en person på Internet med anledning av misstanke om brott skulle få ske endast om misstanken avsåg ett brott för vilket inte lindrigare straff än fängelse i två år var föreskrivet eller personen kunde antas vara farlig för annans personliga säkerhet. Tiden anknyter till bestämmelsen om s.k. obligatorisk häktning i 24 kap. 1 § RB, dvs. att när det gäller brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år ska häktning ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.
I den departementspromemoria, Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet (Ds 2007:43), som därefter upprättades ansågs

det emellertid knappast lämpligt att införa särregler just för publicering av personuppgifter på Internet.
Jag kan konstatera att ett krav på att två års fängelse ska ingå i straffskalan för det aktuella brottet i princip endast utesluter brott av mindre allvarlig karaktär, såsom ringa misshandel, snatteri, bedrägligt beteende, ringa narkotikabrott

m.fl. Med tanke på vad jag ovan angett om den spridning m.m. som en publicering på Internet ger, kan den avgränsningen inte anses tillräckligt begränsande.

Polisdatautredningens förslag innebär å andra sidan att en publicering bara skulle kunna bli aktuell vid utredningar om de allra allvarligaste brotten, såsom mord, synnerligen grov misshandel, våldtäkt och grovt rån. Däremot skulle en sådan reglering inte tillåta publicering i brottsutredningar om t.ex. grov misshandel, rån, grovt bedrägeri eller grov stöld. När det gäller sådan förhållandevis allvarlig brottslighet måste intresset av att brotten utreds anses väga mycket tungt.

Jag anser för egen del att en lämplig avvägning kan vara att det för brottet inte ska vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst sex månader. Åtgärden bör kunna användas även vid försök till sådant brott.

Sammanfattning och övriga synpunkter

Sammanfattningsvis menar jag att följande förutsättningar ska vara uppfyllda för att åtgärden att publicera bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att identifiera en person misstänkt för brott ska vara rättsenlig och lämplig.

− Åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen.

− Bilderna från övervakningskameran ska – antingen sedda för sig eller bedömda tillsammans med övrig utredning i ärendet – visa någon eller några som utför vad som objektivt sett är ett brott eller försök till brott.

− Det ska för brottet inte vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst sex månader.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda, får således intresset av att utreda det aktuella brottet anses väga tyngre än det skydd för den enskilde som stadgas i personuppgiftslagen och offentlighets- och sekretesslagen. Åtgärden måste då också anses vara förenlig med bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB. Detsamma måste i undantagsfall kunna gälla även utan ett så starkt bevisläge, om det rör sig om särskilt grov brottslighet eller om den misstänkte på goda grunder kan antas vara farlig för allmänheten eller enskilda.

Trots vad jag ovan angett angående de särdrag som den aktuella utredningsåtgärden har, är jag inte övertygad om lämpligheten av att i lag förordna om förutsättningarna för att använda den.

Eftersom Datainspektionen väckt frågan finner jag emellertid anledning att överlämna en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Däremot är det förstås angeläget att polismyndigheterna tillämpar åtgärden enhetligt, och jag utgår från att Rikspolisstyrelsen utfärdar riktlinjer i frågan. Jag instämmer slutligen i att polismyndighetens tjänsteföreskrift därvid kan

användas som utgångspunkt och har ingenting att invända mot vad som där anges beträffande t.ex. gallring och om behöriga beslutsfattare.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande
(Dnr 5950-2009)

Bakgrund

Den 20 april 2008 gjordes ett polisingripande mot Johan L. Efter ett kraftigt handgemäng övermannade polisen honom, belade honom med handfängsel och placerade honom i en piketbuss för transport till stationen. Strax efter att Johan L. förts in i piketbussen försämrades hans hälsotillstånd i sådan utsträckning att han av polisen fördes till sjukhus, där han avled en knapp vecka senare. En förundersökning angående de ingripande polisernas ansvar för det inträffade inleddes. Den 1 juli 2009 beslutade vice chefsåklagaren Bo Lindgren att lägga ned förundersökningen.

Beslutet att lägga ned förundersökningen kom under hösten 2009 att uppmärksammas i medierna, och i början av oktober återupptog Bo Lindgren förundersökningen och överlämnade därefter ärendet till överåklagaren Björn Ericson. Sedan ett antal ytterligare utredningsåtgärder vidtagits beslutade Björn Ericson i sin tur den 12 mars 2010 att lägga ned förundersökningen. Sedan även detta beslut blivit föremål för viss uppmärksamhet i medierna inledde överåklagaren Jörgen Lindberg en granskning av ärendet. Han fann därefter, i beslut den 24 juni 2010, inte anledning att ändra Björn Ericsons beslut. Jörgen Lindberg ansåg emellertid att händelserna på sjukhuset borde utredas ytterligare och överlämnade till åklagare vid Göteborgs åklagarkammare att bedöma om en förundersökning skulle inledas.

Den 4 november 2010 beslutade James von Reis, kammaråklagare vid Göteborgs åklagarkammare, att inte inleda en förundersökning rörande något brott som kan ha förövats vid sjukvårdsomhändertagandet av Johan L. eller av någon som därefter lämnat uppgifter till utredningen med anledning av hans död.

Polismyndigheten i Västra Götaland har med anledning av det inträffade gett en särskild utredare, professor Dennis Töllborg, i uppdrag att utreda bl.a. hur man på ett bättre sätt kan hantera anmälningar mot polisanställda. Hans arbete påbörjades den 1 april 2010, och uppdraget med slutrapport skulle vara redovisat senast den 15 december 2010. En delrapport presenterades i augusti.

Anmälan m.m.

Anna L., mamma till Johan L., har i en anmälan som kom in till JO i oktober 2009 framfört klagomål mot polis och åklagare med anledning av dels polisingripandet mot Johan L., dels handläggningen av den ovannämnda förundersökningen.

Under det senaste året har det även kommit in ett antal andra anmälningar med liknande innehåll. Jag har avslutat de ärendena med hänvisning till att jag inte anser att JO bör inleda en granskning under pågående förundersökning och uppgett att eventuella åtgärder och uttalanden från min sida angående

det inträffade, när förundersökningen avslutats, kommer att göras i det ärende som inleddes med anledning av Anna L:s anmälan, dvs. i detta ärende.

Utredningen och avgränsningen av min granskning

Jag har tagit del av de ovan angivna besluten i vilka Bo Lindgren, Björn Ericson och Jörgen Lindberg kommit fram till att det inte går att hålla någon polisman straffrättsligt ansvarig för det inträffade samt av James von Reis beslut angående sjukvårdsomhändertagandet m.m. Vidare har muntliga upplysningar inhämtats från Jörgen Lindberg.

När det gäller åklagarnas beslut att lägga ned eller inte återuppta förundersökningen,

gäller att JO som regel inte prövar myndigheters ställningstaganden i sak, i synnerhet om de bygger på överväganden i bedömningsfrågor. Ett beslut att lägga ned en förundersökning bygger ofta på bedömningar, bl.a. av den bevisning som finns och av vad som kan vinnas med ytterligare utredningsåtgärder.

I bedömningsfrågor kan man också ha olika uppfattning utan att någon av dem kan sägas vara felaktig. Tre åklagare har var för sig utrett och prövat de straffrättsliga aspekterna av polisingripandet mot Johan L. Efter det att förundersökningen återupptogs i oktober 2009 vidtogs också ett antal ytterligare utredningsåtgärder.

Mot bakgrund av detta och då det redan vid tiden för anmälan till JO hunnit förflyta lång tid från det aktuella ingripandet anser jag att en ytterligare granskning, nu från min sida, knappast skulle kunna bringa någon ökad klarhet rörande de omständigheter som föranlett Johan L:s död.

Min granskning har i stället begränsats till endast en, men långt ifrån oviktig, fråga, nämligen om förhör med inblandade poliser genomförts med tillräcklig skyndsamhet. I den delen har bl.a. en diarieutskrift begärts in och granskats. Muntliga upplysningar har hämtats in från kommissarien LarsGöran Berglund och från Bo Lindgren.

Jag redovisar därutöver vissa allmänna synpunkter vad gäller utredning av fall då en allvarlig personskada eller ett dödsfall inträffat i samband med ett polisingripande.

Av utredningen har bl.a. följande framkommit. Förundersökning inleddes den 25 april 2008. Bo Lindgren hade inledningsvis tillgång till bl.a. promemorior upprättade av de fyra polismän som deltog i handgemänget med Johan L.

Förhör med Johan L:s flickvän samt de kamrater till honom som varit närvarande vid ingripandet hölls i maj 2008. En rapport från en utvidgad rättsmedicinsk obduktion blev färdigställd den 8 juli och kompletterades, sedan Bo Lindgren ställt vissa frågor, den 14 augusti 2008. Förhör med de polismän som iakttagit eller deltagit i ingripandet, sammanlagt 13 stycken, hölls från mitten av november 2008 till mitten av mars 2009. Med anledning av vad som kom fram vid förhören ställde Bo Lindgren därefter ytterligare ett antal frågor till den läkare som upprättat rapporten från den utvidgade rättsmedi

cinska obduktionen. Dessa frågor besvarades i början av juni, och förundersökningen
lades ned den 1 juli 2009.
Bo Lindgren har uppgett att han inte med någon säkerhet kan uttala sig om varför det kom att dröja ungefär tre månader från det att det rättsmedicinska utlåtandet hade kompletterats till dess att förhören med de ingripande polismännen påbörjades, men att det råder ett ansträngt arbetsläge på enheten. Han har vidare uppgett att det naturligtvis hade varit bra om förhören hade kunnat hållas tidigare och att tanken redan i inledningen av utredningen var att alla som varit närvarande på platsen skulle förhöras. Bo Lindgren ville dock inte hålla förhör med polismännen förrän utlåtandet var klart. Han har, under olika perioder av förundersökningen, haft täta muntliga kontakter med utredaren. Om det, när förhören med polismännen väl inleddes, hade kommit fram uppgifter som lett till att någon kunde anses vara skäligen misstänkt för brott, är det sannolikt att han agerat i syfte att påskynda utredningen. Slutligen har Bo Lindgren uppgett att han inte kommer ihåg när han gav direktiv om att de olika polismännen skulle höras eller om han påmint utredaren om givna direktiv.
I ett beslut den 19 november 2010 anförde chefsJO Melin följande.
Bedömning
Förhören med inblandade poliser
Jag har inte funnit tillräcklig anledning att hämta in ett yttrande från Åklagarmyndigheten,
men vad som kommit fram föranleder följande uttalanden
från min sida.
En förundersökning ska enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken, förkortad RB, bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns inte längre skäl att fullfölja en förundersökning ska den läggas ned. Enligt 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948), förkortad FUK, har undersökningsledaren
ansvaret för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till så att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen
tas till vara. Undersökningsledaren ska också ge dem som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet.
Enligt 5 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) ska ett ärende omedelbart överlämnas till åklagare för prövning om en förundersökning ska inledas eller inte bl.a. om en person skadats genom något som en polisman gjort i tjänsten och skadan är allvarlig. I 5 kap.

2 § samma förordning föreskrivs dels att den
myndighet där frågan om att inleda en förundersökning uppstått omedelbart ska vidta de åtgärder som brådskar och som inte utan olägenhet kan skjutas upp, dels att en förundersökning mot en anställd inom polisen ska inledas och bedrivas med särskild skyndsamhet.
Det är naturligtvis i princip alltid en fördel att hålla förhör i så nära anslutning

som möjligt till den händelse som förhöret avser. Detta gäller inte minst när det gäller uppmärksammade och omskrivna händelser där förhörspersonernas minnesbilder – förutom att blekna med tiden – även riskerar att påverkas av t.ex. vad som skrivs eller sägs om saken i den offentliga debatten. Jag

noterar även Jörgen Lindbergs påpekande om risken för att polismäns minnesbilder
påverkas genom deltagande i en s.k. debriefing efter traumatiska händelser.
I den aktuella förundersökningen har det – sedan det rättsmedicinska utlåtandet med svar på de kompletterande frågorna väl färdigställts i mitten av augusti, dvs. nästan fyra månader efter det att förundersökningen inleddes – därefter dröjt ytterligare tre månader innan det första förhöret med en polisman ägde rum. När det sista förhöret med en polisman hölls, hade förundersökningen pågått i närmare elva månader. Bo Lindgren har inte, utöver ett ansträngt arbetsläge, kunnat lämna någon förklaring till att förhören inte påbörjades
i närmare anslutning till att utlåtandet var klart. Han har vidare uppgett att han sannolikt hade försökt påskynda utredningen om det vid de inledande förhören hade framkommit uppgifter som hade lett till att han ansåg någon vara skäligen misstänkt för brott.
När en förundersökning inleds är det bestämmelserna i 23 kap. RB som anger förutsättningarna för att hålla förhör. Av 6 § framgår att förhör under en förundersökning får hållas med alla som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Förhör hålls med stöd av denna bestämmelse oberoende av om förhörspersonen är misstänkt, målsägande, vittne eller annan.
Innan ett förhör påbörjas har emellertid var och en rätt att få besked om anledningen
till förhöret. Det gäller alla förhör. När misstanken mot en viss person har uppnått sådan styrka att han eller hon är att anse som skäligen misstänkt för brott, tillkommer att denne vid förhöret ska underrättas om misstanken i enlighet med bestämmelsen i 18 §. Enligt 12 § FUK ska den misstänkte då också underrättas om sin rätt att anlita biträde av försvarare under förundersökningen och om att offentlig försvarare under vissa förutsättningar
kan förordnas.

Min företrädare, chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, har, i ett ärende som gällde en för brott utpekad polisman, påpekat att när denne på ett tidigt stadium av utredningen hördes upplysningsvis medförde det en icke obetydlig risk för att han under förhöret, medvetet eller omedvetet, skulle komma att lämna för honom själv oförmånliga uppgifter, vilka sedermera kunde komma att användas mot honom vid en straffrättslig prövning, utan att han fått tillfälle att ta ställning till om han önskade biträde av försvarare. Det förhållandet att ett förhör avbryts efter det att sådana uppgifter lämnats förändrar

inte situationen (JO 2000/01 s. 100, särskilt s. 105).
Om omständigheterna är sådana att det finns anledning att anta att brott har begåtts men det inte genast kan konstateras att någon av de personer som befunnit sig på plats är skäligen misstänkt för brott, krävs det således ytterligare utredning. Om utredningen leder till att någon skäligen kan misstänktas för brottet ska förhöret med denne ske med iakttagande av de rättssäkerhetsgarantier
som ska omgärda ett sådant förhör. Det innebär givetvis i sin tur att det i den beskrivna situationen är angeläget att all den ytterligare utredning som kan fordras, t.ex. en rättsmedicinsk undersökning, genomförs snarast möjligt.
Jag anser mig mot bakgrund av det ovanstående inte kunna ifrågasätta Bo Lindgrens bedömning att det fanns anledning att avvakta resultatet av den

utvidgade rättsmedicinska obduktionen innan han bestämde sig för att hålla förhör med vissa av de berörda polismännen. Jag utgår nämligen från att han ansåg sig behöva ha klarare besked om bl.a. dödsorsaken för att kunna avgöra om någon polisman borde förhöras som skäligen misstänkt för brott. Å andra sidan kan jag inte förstå att det funnits något hinder mot att hålla förhör med de polismän som inte aktivt deltagit i att fysiskt betvinga Johan L. och inte heller varit ansvariga för hur han därefter transporterades till sjukhuset.
En förundersökning mot en anställd inom polisen ska som redan sagts bedrivas med särskild skyndsamhet. Den aktuella utredningen rörde polismäns eventuella ansvar för att en gripen person avlidit. En sådan utredning måste självfallet ges mycket hög prioritet. Särskild skyndsamhet fordras givetvis i första hand för att säkra bevisning men är nödvändig även av hänsyn till såväl anhöriga till den avlidne som till berörda polismän. En snabb och effektiv utredning bidrar också till ett allmänt förtroende för polis och åklagares förmåga att utreda brott som påstås, eller kan befaras, ha begåtts av polismän.
Jag anser därför att Bo Lindgren, oavsett den rådande arbetsbelastningen, borde ha lagt sig vinn om att ge denna utredning sådan prioritet att tidiga förhör med inblandade polismän kunde hållas, i några fall tämligen omgående och i andra åtminstone betydligt tidigare än som kom att bli fallet. Jag är således kritisk till handläggningen av förundersökningen i den delen.
Avslutande synpunkter
Förundersökningen med anledning av Johan L:s död har således inte bedrivits med erforderlig skyndsamhet, i synnerhet såvitt gäller förhör med inblandade polismän. Den har också tydliggjort den motsättning som i vissa förundersökningar
kan finnas mellan vikten av snabba utredningsåtgärder i form av förhör med inblandade polismän, å ena sidan, och polismäns berättigade intresse av att även utredningar mot dem ska omgärdas av höga krav på rättssäkerhet, å den andra.
Under senare år har flera utredningar granskat polis och åklagares handläggningsrutiner

när en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande eller annars varit omhändertagen av polis. Det har också lämnats förslag på författningsförändringar och andra åtgärder som behöver vidtas, ytterst för att öka medborgarnas förtroende för dessa brottsutredningar. Samtliga utredningar har framhållit vikten av att utredningsåtgärder vidtas snabbt.

I Justitiekanslerns rapport Rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripande (november 1998) betonades bl.a. att det är angeläget att åklagare och polisens utredningsenhet kopplas in omedelbart vid dödsfall och allvarliga personskador i samband med att någon omhändertas av polisen, bl.a. för att de ska kunna ta ställning till vilka primära utredningsåtgärder som behöver vidtas. I betänkandet Osmo Vallo – utredning om en utredning (SOU 2002:37) föreslogs ett särskilt utredningsförfarande. Det föreslagna förfarandet innebar bl.a. att det alltid ska genomföras en utredning när en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande. En sådan utredning ska genomföras även om det inte finns förutsättningar

att inleda någon förundersökning och även då ledas av åklagare. Om åklagaren redan inledningsvis kom fram till att det fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal begåtts skulle emellertid en förundersökning inledas. Osmo Vallo-utredningen ansåg att avrapportering genom upprättande av promemorior inte borde förekomma men förhör hållas med samtliga polismän som medverkat vid ingripandet eller kommit till platsen i nära anslutning till detta. Förhören borde hållas snarast möjligt efter det att ett ärende överlämnats till åklagaren.

I Internutredningsutredningens betänkande Summa summarum (SOU 2007:5), som överlämnades till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet i januari 2007, föreslogs likaså ett sådant obligatoriskt utredningsförfarande. Utredningen poängterade vikten av att i ett tidigt skede kunna hålla förhör med bl.a. polismän och andra vittnen och föreslog, liksom Osmo Valloutredningen,

att sådana förhör skulle kunna hållas även om det inte fanns förutsättningar att inleda en förundersökning. Om det under ett förhör lämnades uppgifter som gav anledning att anta att ett brott hade förövats skulle förhöret omedelbart avbrytas för ställningstagande i frågan om förundersökning. Vikten av att utredningsåtgärder, bl.a. förhör med inblandade polismän, vidtas med stor skyndsamhet betonas också i Dennis Töllborgs inledningsvis nämnda delrapport.

Nyss nämnda förslag tar alltså sikte på att åstadkomma snabba utredningsåtgärder även i de fall då det – till skillnad mot fallet Johan L. – inte redan inledningsvis står klart att en förundersökning ska inledas. Förslagen om ett obligatoriskt utredningsförfarande har emellertid ännu inte lett till någon ny lagstiftning.

Även inom ramen för ett sådant obligatoriskt utredningsförfarande som

Internutredningsutredningen
föreslagit kan förstås den tidigare nämnda motsättningen mellan snabbhet och rättssäkerhet uppstå. Den kan möjligen bemästras genom att man t.ex. ger en polisman, som ska förmås underkasta sig ett sådant särskilt förfarande, rätt att under vissa förutsättningar biträdas av en försvarare. Den enligt min uppfattning viktigaste rättssäkerhetsgaranti som följer av bestämmelsen i 23 kap. 18 § RB är nämligen rätten för den skäligen misstänkte att anlita biträde av en försvarare.
Det är som jag ser det ytterst angeläget att säkerställa en effektiv, rättssäker och trovärdig utredning i samtliga fall då en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande. Eftersom frågan om ett obligatoriskt utredningsförfarande enligt uppgift fortfarande bereds i Regeringskansliet överlämnar jag en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet.

En åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt
(Dnr 7245-2009)
2011/12 : JO1
136
Anmälan
C-E.P. framförde i en anmälan klagomål mot kammaråklagare Karin Hansson vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Luleå, för att hon återkallat ett överklagande till hovrätten sedan det kommit fram nya uppgifter som talade till hans förmån. Han uppgav bl.a. följande.
Han dömdes av Luleå tingsrätt för grovt narkotikabrott till fängelse två år. Han förklarade sig nöjd med domen, men kammaråklagare Karin Hansson överklagade densamma och yrkade straffskärpning. I samband med överklagandet inhämtade åklagaren ett utlåtande från Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) avseende narkotikans renhetsgrad. Sedan det visat sig att narkotikan hade en ovanligt låg renhetsgrad, återkallade åklagaren överklagandet trots att C-E.P:s offentlige försvarare försökte övertala åklagaren att låta hovrätten pröva målet. Eftersom tiden för överklagande hade gått ut, skrev hovrätten av målet. Han beviljades senare resning och dömdes slutligen för narkotikabrott av normalgraden till fängelse ett år och två månader.
Utredning
Följande handlingar hämtades in. Luleå tingsrätts dom den 14 maj 2009 i mål B 1031-09, Hovrättens för Övre Norrland slutliga beslut den 4 augusti 2009 i ärende Ö 521-09, Luleå tingsrätts dom den 28 augusti 2009 i mål B 2195-09 samt Hovrättens för Övre Norrland dom den 22 oktober 2009 i mål B 708-09.
Av de inhämtade handlingarna framkom bl.a. följande. C-E.P. dömdes den 14 maj 2009 av Luleå tingsrätt för grovt narkotikabrott till fängelse två år. I domskälen skrev tingsrätten bl.a. följande. ”Åklagaren har dock inte presenterat någon bevisning beträffande amfetaminets renhetsgrad. Med hänsyn härtill och till att C-E.P:s uppgifter om den utspädning som varit inte kan lämnas utan avseende bör den osäkerhet som detta medför i fråga om renhetsgraden komma C-E.P. tillgodo vid bedömningen av brottets straffvärde.” C-E.P.

förklarade sig nöjd med domen, men kammaråklagare Karin Hansson överklagade densamma till hovrätten och yrkade straffskärpning. I en skrivelse, som inkom till hovrätten den 26 juni 2009, återkallade Karin Hansson sitt överklagande och anförde att ett analysbesked avseende narkotikans renhetsgrad hade inhämtats efter tingsrättens dom och att beskedet enligt hennes bedömning medförde att straffskärpning inte längre kunde påräknas. Med anledning av återkallelsen skrev hovrätten av målet från vidare handläggning. Sedan C-E.P.

beviljats resning prövades målet igen, först av tingsrätten som dömde honom för narkotikabrott av normalgraden till fängelse ett år och sedan, efter överklagande av åklagaren, av hovrätten som dömde honom till fängelse ett år och två månader. Hovrätten konstaterade att straffvärdet såvitt avsåg narkotikabrottet motsvarade fängelse i ett år.
Åklagarmyndigheten anmodades att lämna upplysningar och yttrande om vilka överväganden som föregick åklagarens beslut att återkalla överklagandet av tingsrättens dom.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) kom in med ett remissvar till vilket var fogat yttranden från kammaråklagaren Karin Hansson och chefsåklagaren Håkan Nyman.
Karin Hansson upplyste följande.
Jag överklagade den 3 juni 2009 Luleå tingsrätts dom av den 14 maj 2009 i mål B 1031-09, eftersom straffskärpning enligt min mening var påkallad med hänsyn till brottets art, typ och mängd narkotika. Tingsrätten hade i sin dom till förmån för CEP beaktat, att åklagaren inte presenterat någon bevisning om amfetaminets renhetsgrad. Tingsrättens utgångspunkt blev därvid CEP:s egna uppgifter om att han skulle ha blandat ut narkotikan. Detta vann visst stöd av de i tingsrätten då tillgängliga analysbeskeden, varav det framgick, att det i narkotikan fanns koffein som inblandningsämne. Analys av amfetaminets renhetsgrad hade inte tagits fram under polisutredningen, vilket följde gängse utredningsrutiner. CEP och hans försvarare har vare sig under förundersökningen, vid slutdelgivning enligt 23 kap 18 § rättegångsbalken eller under eller efter huvudförhandlingen i tingsrätten påfordrat detta.
CEP förklarade sig den 20 maj 2009 nöjd med tingsrättens dom.
På mitt initiativ inför ett eventuellt överklagande från min sida hade jag inhämtat analysbesked från Statens kriminaltekniska laboratorium avseende amfetaminets renhetsgrad. Efter det att tiden för överklagande hade gått ut, fick jag del av analysbesked om renhetsgraden. CEP fick genom sin försvarare del av dessa.
Jag återkallade överklagandet, eftersom jag inte kunde förvänta mig en straffskärpning utifrån den konstaterade renhetsgraden, och att tingsrätten faktiskt hade beaktat utspädningen vid straffmätningen till CEP:s förmån. Osäkerheten ifråga om renhetsgrad hade därvid redan kommit CEP till godo vid bedömningen av straffets längd. Dessa överväganden gjorde jag på objektiva

grunder utifrån en samlad bedömning av samtliga omständigheter och efter samråd med andra åklagare.
Efter det att försvararen hade delgivits analysbeskeden men innan återkallelsen, blev jag uppringd av försvararen. När han fick klart för sig, att jag avsåg att återkalla överklagandet, gjorde han hotfulla och mästrande uttalanden av innebörden att om jag inte gjorde som han sade, d v s lät överklagandet kvarstå skulle han JO-anmäla mig och vända sig till pressen. Det kan rimligtvis inte ligga i åklagarens uppgift att som motpart bistå en försvarare på angivet sätt.
Försvararen med främsta uppgift att belysa omständigheter till CEP:s förmån har enligt min mening haft möjlighet att tillvarata sin klients intressen genom att begära analysbesked om renhetsgrad under polisutredningen och överklaga med hänvisning till utfallet av sådan analys. Istället har hans klient förklarat sig nöjd med tingsrättens dom.

Enligt min mening har jag beaktat samtliga omständigheter i detta mål såväl före som efter avslutad förundersökning och försökt att tillvarata åklagarens och motpartens intressen.
Håkan Nyman anförde bl.a. följande.
Kammaråklagare Hansson har i sin analys av aktuell dom nått den bestämda uppfattningen att längden på det fängelsestraff tingsrätten utmätt var för kort, i vart fall om det skulle visa sig – som hon ansåg – att tingsrätten tagit för stor hänsyn till att det omstämda amfetaminet var utspätt och låtit denna hänsyn alltför långt verka till förmån för den tilltalade. Hon har därför överklagat domen och för att hävda sin åsikt vid kommande hovrättsförhandling begärt en analys av amfetaminet. När det sedan visade sig att amfetaminet verkligen var utspätt har Hansson kommit fram till att straffet var korrekt utmätt. Ingen kritik borde kunna riktas mot hennes beslut då att återkalla sitt överklagande.

Beträffande offentlige försvararens roll i saken kan jag bara konstatera att han när domen föll måste ha gjort den bedömningen att den var korrekt och under alla förhållanden inte skulle kunna ändras till hans klients fördel på den grunden att tillräcklig hänsyn inte tagits till att amfetaminet antogs vara utspätt. Det kan inte vara åklagarens uppgift att ”läka” felbedömningar och misstag av offentliga försvarare om det skulle innebära att åklagaren fattar beslut som strider mot den egna uppfattningen om vad som är korrekt.
Kerstin Skarp gjorde följande bedömning.
Enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska den som är anklagad för brott tillförsäkras en rättvis rättegång. Det är såväl domstolen som åklagaren som ska se till att kravet på en rättvis rättegång tillgodoses.
I 23 kap. 4 § rättegångsbalken (RB) föreskrivs att vid en förundersökning ska inte endast de omständigheter, som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom beaktas och bevis, som är till hans förmån,

tillvaratas. Utredningen bör så bedrivas att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet.
För åklagare gäller alltså, enligt nämnda bestämmelse, ett krav på objektivitet under förundersökningen. Den fråga som nu närmast är aktuell är emellertid vilka krav på objektivitet som gäller därefter – när åtal är väckt, dom har meddelats och överklagats endast av åklagaren samt tiden för överklagande har gått ut – och vilken skyldighet åklagaren då kan ha att agera till den dömdes förmån.
När åtal är väckt har ju åklagaren tagit ställning i skuldfrågan och det är, som JO tidigare har framhållit, naturligt att åklagaren under en huvudförhandling främst argumenterar för åtalet (se JO 2007/08 s. 91). Åklagaren har dock en allmän skyldighet att se till att saken blir belyst på ett adekvat sätt. Denna skyldighet är särskilt tydlig när den misstänkte inte företräds av en försvarare. I de fall den misstänkte biträds av en försvarare är det givetvis denne som i första hand ska lyfta fram omständigheter som talar till den tilltalades förmån. Även i dessa fall har dock åklagaren en skyldighet att vid behov gripa in och vidta relevanta åtgärder för att förhindra att en person felaktigt döms för ett brott. En ledstjärna för åklagararbetet måste ständigt vara att åklagare aldrig får främja orätt.

Åklagarens objektivitetsplikt gäller under hela det straffrättsliga förfarandet, även om den – som har framgått – tar sig olika uttryck. Således gäller objektivitetsplikten även efter att huvudförhandlingen är avslutad och dom har meddelats.
Enligt 20 kap. 2 § tredje stycket RB har åklagaren möjlighet att i högre rätt fullfölja en talan till den misstänktes förmån. Åklagaren, som statens företrädare i straffrättskipningen, har givetvis inte något legitimt intresse av att personer döms felaktigt eller för strängt. I doktrinen har framförts uppfattningen att det är svårt att tänka sig att en åklagare skulle ha rätt att avstå från att överklaga en fällande tingsrättsdom om han eller hon kommit att bli helt övertygad om att den är oriktig. (Se Heuman i Juridisk Tidskrift 2004/05 s. 57 f.).
Enligt min uppfattning har en åklagare emellertid inte någon allmän skyldighet att bevaka att tingsrättsdomar som framstår som alltför stränga överklagas av den dömde och att i annat fall själv överklaga till den misstänktes förmån. Endast vid mer uppenbara eller betydande felaktigheter bör det åligga åklagaren att agera på eget initiativ. I annat fall ligger det på den dömde att själv agera om han eller hon vill få sin sak prövad av högre rätt.
Den som av en tingsrätt har dömts för brott har alltid en rätt att överklaga domen. I många fall har den dömde också en ovillkorlig rätt till en förnyad prövning av saken i hovrätten. I situationer där den dömde inte längre själv har möjlighet att överklaga domen är åklagaren i ett annat läge än när den dömde själv kan agera för att få sin sak prövad av högre rätt. Om det i detta läge framkommer nya omständigheter som kan antas ha betydelse för målets

utgång och den dömde uttryckligen begär att åklagaren ska agera för att tillvarata hans eller hennes rätt, bör utgångspunkten enligt min uppfattning vara att åklagaren ska tillmötesgå den dömdes begäran. I många fall är det i dessa situationer naturligt att den dömdes rätt att få till stånd en prövning i högre rätt tillgodoses av åklagaren. Detta gäller i särskilt hög grad om ett långt fängelsestraff har utdömts.
I det nu aktuella fallet har CEP av tingsrätten dömts till två års fängelse för bl.a. grovt narkotikabrott bestående i huvudsak av att han hanterat ca 280 gram amfetamin. Av domen framgår att tingsrätten vid bedömningen av brottets straffvärde tagit viss hänsyn till den osäkerhet som rådde beträffande narkotikans renhetsgrad. Hur mycket denna osäkerhet påverkat straffvärdebedömningen
är emellertid inte tydligt.
Åklagaren har överklagat tingsrättens dom och yrkat straffskärpning. Hon har vidare inhämtat ett analysbesked från Statens kriminaltekniska laboratorium avseende amfetaminets renhetsgrad. Analysbesked inkom till åklagaren sedan tiden för överklagande gått ut och sedan CEP hade avgett nöjdförklaring. Av analysbeskedet framgick att halten amfetaminsulfat var ovanligt låg – mellan ca 6 och ca 8 procent. Sedan CEP:s försvarare fått del av uppgifterna har han, såvitt framkommit, hos åklagaren begärt att hon skulle låta överklagandet kvarstå.
Åklagaren har uppgett att hon återkallade sitt överklagande då hon inte kunde förvänta sig en straffskärpning utifrån den konstaterade renhetsgraden och då tingsrätten faktiskt hade beaktat utspädningen vid straffmätningen till CEP:s förmån. Åklagarens uppfattning har uppenbarligen varit att de nya uppgifterna inte kunde förväntas påverka utgången i någon riktning. När det gäller sådana bedömningsfrågor kan det inte sällan finnas fog för olika uppfattningar.
Det kan dock i detta fall konstateras att domstolarna senare har gjort en annan bedömning än åklagaren.
CEP har i den uppkomna situationen inte haft någon egen möjlighet att få sin sak prövad av hovrätten. Den nya omständigheten har, enligt min mening, kunnat antas påverka målets utgång. CEP har genom sin försvarare också uttryckligen begärt att åklagaren skulle vidhålla sitt överklagande för att den nya omständigheten skulle kunna bli föremål för hovrättens prövning. Under sådana förhållanden anser jag att åklagaren borde ha tillmötesgått CEP:s begäran och låtit överklagandet kvarstå.
I ett beslut den 8 september 2010 anförde chefsJO Melin följande.
Bedömning
Av utredningen framgår att C-E.P. dömdes av Luleå tingsrätt för grovt narkotikabrott
till fängelse två år.

C-E.P. förklarade sig nöjd med domen. Karin
Hansson överklagade densamma och begärde av SKL att en analys av narkotikans renhetsgrad skulle genomföras. Analysbeskedet, som kom in till åklagaren

efter det att tiden för att överklaga tingsrättens dom hade gått ut, visade att narkotikan hade en ovanligt låg renhetsgrad. Sedan C-E.P:s offentlige försvarare fått del av analysbeskedet – och fått klart för sig att Karin Hansson avsåg att återkalla överklagandet – begärde han att hon inte skulle göra detta utan låta hovrätten pröva målet. Åklagaren återkallade dock sitt överklagande och angav i skrivelsen till hovrätten att hon inte längre kunde förvänta sig en straffskärpning. Frågan i ärendet är om hennes handlande var korrekt.

Enligt 23 kap. 4 § rättegångsbalken, förkortad RB, ska vid en förundersökning inte endast de omständigheter, som talar emot den misstänkte, utan även

de som är gynnsamma för honom beaktas och bevis, som är till hans förmån, tillvaratas. Utredningen bör så bedrivas att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet.

Av bestämmelsen framgår inte annat än att objektivitetsprincipen gäller under förundersökningen. I doktrinen har dock ansetts att objektivitetsprincipen för åklagare gäller såväl före som under rättegången. (Se Per Olof Ekelöf, Rättegång I, 8:e uppl., s. 73 f., Thomas Bring m.fl., Förundersökning, 3:e uppl., s. 70 f., Maths Heuman, Brottets beivrande, s. 123 och 126). Även Åklagarmyndigheten har ansett att objektivitetsplikten gäller under hela rättsprocessen.

Jag har i ett tidigare beslut (JO 2007/08 s. 87) anslutit mig till nyss nämnda ståndpunkt och jag framhöll då även följande.

Åklagaruppgiften består ytterst i att på statsmaktens uppdrag verka för det allmänna intresset av att enskilda som begår brott lagförs och straffas [– – –]. Staten har emellertid inte något legitimt straffanspråk annat än i förhållande till den mot vilken det föreligger övertygande bevisning i skuldfrågan. Det är visserligen i sista hand domstolen som har att avgöra om så är fallet. Det hindrar emellertid inte att var och en som anförtrotts ett uppdrag som syftar till att fullfölja statens anspråk på att straffa den som begått brott måste iaktta objektivitet och saklighet i sin verksamhet. Det gäller vid utredningen av om brott har begåtts och av vem som i så fall bär det straffrättsliga ansvaret, vid bedömningen av om åtal skall väckas och av hur det i så fall bör utformas, vid utförandet av talan inför domstol liksom vid prövning av om nya omständigheter eller bevis kan tala för att en fällande brottmålsdom som vunnit laga kraft är oriktig (s. 91).

Jag anser att denna syn på kravet på objektivitet och saklighet – som således har en vidare innebörd än att blott beakta även omständigheter och bevis som talar till den misstänktes förmån – gör sig gällande även i ett fall som det förevarande. Staten har nämligen inte heller något legitimt intresse av att en person ådöms ett för hårt straff. Den, vars roll är att verka för det allmänna intresset i straffrättskipningen, har tvärtom att värna allas likhet inför lagen, dvs. i detta sammanhang närmast principen om ”lika straff för lika brott”. Det får således anses ligga även i åklagaruppgiften att allmänt sett verka för enhetlighet i påföljdsval och straffmätning.

Frågan här är då om det med denna utgångspunkt var fel av Karin Hansson att återkalla sitt överklagande och därmed undandra hovrätten möjligheten att pröva om de nya uppgifterna kunde påverka brottets rubricering och/eller straffvärde i en för den dömde förmånlig riktning.
Enligt 20 kap. 2 § tredje stycket RB har åklagaren möjlighet att i högre rätt fullfölja en talan till den misstänktes förmån. Bestämmelsen har inte motiverats med objektivitetsprincipen men väl med åklagarens befogenhet att företräda det allmänna intresset i straffrättskipningen (se NJA II 1943 s. 255).
I doktrinen har Lars Heuman ansett att det är svårt att tänka sig att en åklagare skulle ha rätt att avstå från att överklaga en fällande brottmålsdom om han kommit att bli helt övertygad om att den är oriktig (JT 2004-05 s. 57 f.). Även Gunnel Lindberg har i en artikel om åklagaretik uttalat sig om i vilka situationer en åklagare får anses förpliktad att överklaga till den tilltalades förmån (SvJT 1997 s. 217).

Jag kan instämma i Åklagarmyndighetens uppfattning att åklagare inte kan anses ha en allmän skyldighet att bevaka att domar som framstår som alltför stränga överklagas, utan att det i de flesta fall ligger på den dömde att själv agera om han eller hon vill få sin sak prövad av högre rätt. Vid uppenbara eller betydande felaktigheter bör det emellertid, vilket jag också uppfattat vara Åklagarmyndighetens ståndpunkt, åligga en åklagare att verka för att en fällande tingsrättsdom överklagas. En sådan åtgärd från åklagarens sida är givetvis i särskilt hög grad påkallad i situationer där det inte är möjligt för den enskilde att agera (se t.ex. RH 2004:89, där åklagare överklagade sedan det framkommit att den dömde avlidit före huvudförhandlingen).
I det aktuella fallet hade tingsrätten i sin dom funnit att C-E.P. gjort sig skyldig till grovt narkotikabrott och, med hänsyn bl.a. till den osäkerhet som rådde om narkotikans renhetsgrad, dömt honom till det lägsta straffet för sådant brott, två års fängelse. Som Åklagarmyndigheten också anfört framgår det inte tydligt av domen hur mycket denna osäkerhet påverkat bedömningen av brottets straffvärde.
Det står klart att det har betydelse för rubricering och straffmätning om narkotikans renhetsgrad är särskilt låg eller hög (se bl.a. NJA 1998 s. 512 och RH 2008:14). Den på åklagarens initiativ, efter tingsrättens dom, företagna analysen visade att narkotikan i detta fall hade en ovanligt låg renhetsgrad. Eftersom det inte klart framgick i hur hög grad straffvärdet påverkats av den osäkerhet om narkotikans renhetsgrad som förelåg i tingsrätten, kunde resultatet av den senare genomförda analysen – som uppenbart talade till den misstänktes fördel – tyda på att det utmätta straffet var alltför strängt. I vart fall i en situation som den förevarande, då den dömde saknade möjlighet att själv överklaga domen, borde åklagaren därför ha tillmötesgått den dömdes begäran och avstått från att återkalla sitt överklagande. Hon förtjänar således kritik för sitt handlande.

Kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av

brottsling
(Dnr 140-2010)
Anmälan
Advokaten Anders Bohmansson begärde i en anmälan att JO skulle granska bl.a. kammaråklagaren Karin Lindells vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Örebro, agerande gentemot honom i hans egenskap av offentlig försvarare för en person som var misstänkt för våldtäkt. Anders Bohmansson uppgav följande.
Han förordnades som offentlig försvarare för J.M.H. den 9 november 2009.

När han träffade sin klient samma dag i arresten framkom att J.M.H:s mobiltelefon, som förvarades av dennes son, kunde vara av intresse i utredningen såsom bevisning för J.M.H:s oskuld. J.M.H. häktades den 11 november och ålades restriktioner. Senare samma dag kontaktade Anders Bohmans

son J.M.H:s son och bad denne att överlämna mobiltelefonen till honom för genomgång av dess innehåll. Han fick mobiltelefonen påföljande dag.
Den 16 november kontaktades han av polisens utredare i förundersökningen om våldtäkt som uppgav att innehållet i J.M.H:s mobiltelefon kunde vara av intresse för polisen och att J.M.H. hade berättat att telefonen fanns hos Anders Bohmansson. Han bekräftade att han hade telefonen och förklarade att han önskade diskutera telefonens innehåll med sin klient innan den överlämnades till polisen. Samtalet avslutades med att Anders Bohmansson och utredaren kom överens om att eventuellt talas vid senare under dagen. På grund av gällande regler om god advokatsed ansåg han sig förhindrad att överlämna telefonen till polisen utan att först samråda med sin klient och få dennes samtycke.
Senare samma dag begav sig Anders Bohmansson till häktet för att träffa J.M.H. Hans avsikt var att lämna telefonen till häktesvakten och att efter besöket, för det fall J.M.H. samtyckte därtill, överlämna telefonen till polisen.
På vägen till häktet stoppades han emellertid av Karin Lindell och två polismän som uppenbarligen hade väntat på honom och som krävde att få telefonen. Anders Bohmansson uppfattade att det inte kunde vara fråga om annat än husrannsakan och beslag från polisens sida, varför han överlämnade telefonen.
Karin Lindell anförde den 23 november i en framställan till Örebro tingsrätt att det enligt hennes uppfattning var olämpligt att Anders Bohmansson kvarstod som försvarare för J.M.H. med hänsyn till att det pågick en utredning om hans agerande i samband med uppdraget som offentlig försvarare.
Tingsrätten återkallade därefter hans förordnande som offentlig försvarare. I beslutet angavs bl.a. att det var upplyst att han var misstänkt för brott som hade att göra med hans uppdrag som offentlig försvarare i målet och att ärendet hade överlämnats till Riksenheten för polismål för vidare handläggning.
Beslutet fastställdes av Göta hovrätt, som däremot senare undanröjde ett annat beslut av tingsrätten att avvisa honom som ombud för J.M.H. i målet om våldtäkt.

Utredning
Handlingar i bl.a. Åklagarmyndighetens ärenden AM-181398-09 och AM191645-09
samt Polismyndighetens i Örebro län ärende K35910-09 och Polismyndighetens i Västmanlands län ärende K36216-09 begärdes in. Följande framkom.
Av beslagsprotokoll framgick att J.M.H:s mobiltelefon den 16 november 2009 togs i beslag i förundersökningen om våldtäkt enligt beslut av Karin Lindell, som även verkställde beslaget tillsammans med två polismän. I protokollet noterades angående telefonen:

”Hade överlämnats av mt son till mt advokat Bomansson. Bomansson hade med sig telefonen till polishuset med avsikt att gå igenom det som fanns i telefonen med sin klient, detta trots att mt har restriktioner.”

I en promemoria, upprättad av en av de polismän som verkställde beslaget, angavs bl.a. följande. Då Anders Bohmansson anlände till polishuset för att

besöka sin klient på häktet möttes han i receptionen av två polismän och Karin Lindell, varefter han ledsagades till ett förhörsrum i arrestavdelningen. En av polismännen förklarade för Anders Bohmansson att det hade framkommit uppgifter om att J.M.H:s mobiltelefon fanns i Anders Bohmanssons besittning och att telefonen skulle tas i beslag. Anders Bohmansson öppnade då omedelbart sin väska och tog fram en telefon vilken han lade på bordet framför sig.
Enligt den polisanmälan som upprättades mot Anders Bohmansson av polisinspektören Christina Hallin vid Polismyndigheten i Örebro län den 23 november bestod det ifrågavarande brottet, som rubricerades som skyddande av brottsling under tiden den 11–16 november, av att Anders Bohmansson, genom att undanhålla polisen bevismaterial, hade försvårat utredningen och gett sin klient möjlighet att anpassa sin bevisning efter det som fanns i klientens mobiltelefon. I anmälan angavs att Karin Lindell samma dag hade fattat beslut om att Anders Bohmansson var skäligen misstänkt.
Vidare fanns i ärendet noteringar om att beslut att inleda förundersökning hade fattats vid tre skilda tillfällen och av tre olika personer. Det senaste beslutet fattades av tf. chefsåklagaren Pär G. Lindell vid Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, den 30 november. Den 12 januari lade han ned förundersökningen i ärendet. Som motivering för nedläggningsbeslutet angavs: ”Det saknas numera anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats.”

Förundersökning och vidare utredning

På grund av vad som kommit fram fann chefsJO Melin anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts och beslutade därför att inleda förundersökning rörande sådant brott.
Under förundersökningen hölls inledningsvis förhör med Anders Bohmansson

och ett flertal personer som på ett eller annat sätt varit involverade i beslaget av mobiltelefonen och i ärendet rörande skyddande av brottsling.
– – –
Förhör hölls därefter med Karin Lindell, som underrättades om misstanke om tjänstefel enligt följande gärningspåstående.
Kammaråklagaren Karin Lindell var förundersökningsledare i Åklagarmyndighetens
, åklagarkammaren i Örebro, ärende AM-181398-09 angående våldtäkt. Advokaten Anders Bohmansson var förordnad som offentlig försvarare för J.M.H., som häktades av Örebro tingsrätt den 11 november 2009 varvid åklagaren gavs tillstånd att ålägga den häktade restriktioner. Dagen därpå överlämnade J.M.H:s son sin fars mobiltelefon till Anders Bohmansson. Vid ett telefonsamtal den 16 november med en utredningsman hos polisen förklarade Anders Bohmansson att han avsåg att med J.M.H.

diskutera innehållet i
sms-meddelanden som skickats kring tidpunkten för det anmälda brottet men att han därefter var villig att överlämna telefonen till polisen. När Anders Bohmansson senare samma dag skulle besöka sin klient på häktet möttes han av Karin Lindell och två polismän. Under omständigheter som innebar att Anders Bohmansson mot sin vilja förmåddes att lämna ifrån sig mobiltelefonen kom denna i polisens besittning. Karin Lindell beslutade då att ta mobil

telefonen i beslag i våldtäktsärendet med motiveringen att den hade betydelse för utredning om brott.
De meddelanden som mobiltelefonen innehöll hade anförtrotts Anders Bohmansson för fullgörande av hans uppdrag som offentlig försvarare för J.M.H. Dessa omfattades därför av det beslagsförbud som följer av bestämmelserna
i 27 kap. 2 § första punkten och 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Lagliga förutsättningar att ta mobiltelefonen i beslag på det sätt som skedde förelåg således inte. Karin Lindell har – genom att besluta om beslag av mobiltelefonen, som inte frivilligt överlämnats av Anders Bohmansson till polisen – uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften som åklagare.
Gärningen är inte att anse som ringa.
Karin Lindell förnekade brott. [– – –]
Ytterligare ett förhör hölls efter vilket chefsJO Melin inte längre fann anledning att fullfölja förundersökningen, varför han lade ned densamma.
Karin Lindell bereddes tillfälle att komplettera de upplysningar hon lämnade vid förhöret. Hon kom in med ett yttrande. [– – –]
Åklagarmyndigheten anmodades att redovisa sin bedömning av den fråga om beslag av mobiltelefon som aktualiserats. Myndigheten skulle därvid särskilt yttra sig dels över Karin Lindells handlande i samband med att telefonen togs i beslag, dels över vad Karin Lindell anfört om sina möjligheter att

under rådande omständigheter fatta beslut om tvångsåtgärder gentemot Anders Bohmansson för att verkställa beslag av telefonen. Åklagarmyndigheten anmodades vidare att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet om skyddande av brottsling. Av upplysningarna skulle särskilt framgå när och av vem beslut om att inleda förundersökning fattades samt vilka överväganden som gjordes inför detta beslut. Myndigheten skulle även redovisa sin bedömning av det som kommit fram i fråga om handläggningen av detta ärende.
Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) kom in med ett yttrande [– – –] till vilket hade fogats upplysningar från chefsåklagaren Gunnar Brodin vid åklagarkammaren i Örebro och Pär G. Lindell.
I ett beslut den 22 december 2010 anförde chefsJO Melin följande.
Rättslig reglering
Av 27 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, förkortad RB, följer bl.a. att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott får tas i beslag. I bestämmelsens andra stycke anges att vad som sägs om föremål också – om inte annat är särskilt föreskrivet – gäller om skriftliga handlingar. Beslag får inte läggas på sådan skriftlig handling vars innehåll kan antas vara sådant att befattningshavare eller annan som avses i 36 kap. 5 § RB inte får höras som vittne därom (27 kap. 2 § 1 RB).
Av 36 kap.

5 § andra stycket framgår att advokater får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning har anförtrotts dem eller som de i samband därmed har erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. Vidare stadgas i tredje stycket att ett rättegångsombud får höras som vittne om vad som anförtrotts honom eller henne för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Detta gäller oavsett om ombudet är advokat eller inte och omfattar även vad huvudmannen i angivet syfte meddelat ombudet innan denne åtog sig uppdraget (se NJA II 1943 s. 468). Med ombud jämställs biträden och försvarare. Eftersom det krävs att vederbörande ska vara rättegångsombud, biträde eller försvarare behöver anförtroendet ha gjorts med avseende på en kommande eller pågående rättegång (se Fitger, Rättegångsbalken, En kommentar på Internet, 36 kap. 5 § RB). I fråga om andra än försvarare gäller enligt fjärde stycket vissa undantag från förbuden enligt andra och tredje stycket.
Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning av brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken (28 kap. 11 § första stycket RB). Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att det därigenom kommer att anträffas ett sådant föremål som avses i första stycket eller vinnas ett sådant utredningsresultat som

där avses (andra stycket). Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (tredje stycket).
Enligt punkten 6.2.2 i Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed får en advokat inte medverka till att bevis undertrycks eller förvanskas.
Vidare föreskrivs att en advokat dock inte är skyldig att förete eller åberopa bevis eller lämna uppgift som talar till klientens nackdel, om det inte finns en laglig skyldighet för advokaten att göra detta.
Om någon döljer den som förövat brott, hjälper honom att undkomma, undanröjer bevis om brottet eller på annat dylikt sätt motverkar att det uppdagas eller beivras, döms för skyddande av brottsling till böter eller fängelse i högst ett år (17 kap. 11 § första stycket brottsbalken).
Bedömning
Resultatet av förundersökningen
När ärendet initierades hos JO framkom sammanfattningsvis följande. Anders Bohmansson var förordnad till offentlig försvarare för en person som var misstänkt för våldtäkt. Karin Lindell, som var förundersökningsledare i ärendet, beslutade att ta Anders Bohmanssons klients mobiltelefon i beslag sedan Anders Bohmansson fått telefonen överlämnad till sig av klientens son.

Vidare
upprättades, en kort tid därefter, en polisanmälan i vilken gjordes gällande att Anders Bohmansson misstänktes ha gjort sig skyldig till skyddande av brottsling i sitt uppdrag som offentlig försvarare. Förundersökningen har avsett bägge dessa förfaranden.
Anders Bohmansson uppgav i sin anmälan hit, och även i det förhör som genomfördes under den förundersökning som jag inledde med anledning av hans uppgifter, att beslaget av telefonen föregicks av att han mot sin vilja förmåddes att överlämna telefonen till polisen.

Karin Lindell bestred att det utövats något tvång gentemot Anders Bohmansson i samband med att han lämnade ifrån sig telefonen.
Efter ett flertal förhör har jag, vid en samlad bedömning, kommit fram till att jag inte kan bevisa att Karin Lindells beslut om beslag av telefonen föregicks av att Anders Bohmansson mot sin vilja förmåddes att överlämna telefonen till polisen. Min utredning har inte heller till fullo kunnat klarlägga omständigheterna i samband att förundersökning inleddes i ärendet rörande skyddande om brottsling. Jag har därför inte ansett mig kunna hävda att någon befattningshavare under min tillsyn har gjort sig skyldig till brott.
Beslaget av mobiltelefon
Som ovan angetts har jag efter vidtagen utredning inte funnit att Karin Lindell gjort sig skyldig till tjänstefel. Hennes handlande och de invändningar hon framfört föranleder emellertid följande uttalanden.
Karin Lindell har, som jag har uppfattat henne, uppgett att mobiltelefonen inte omfattades av beslagsförbud eftersom dels det inte vara fråga om en

skriftlig handling, dels den inte var anförtrodd Anders Bohmansson på det sätt som anges i bestämmelserna om beslagsförbud då det i telefonen inte kunde finnas några meddelanden mellan honom och den misstänkte.
Av t.ex. NJA 1977 s. 403 framgår att förbudet mot beslag enligt 27 kap. 2 § 1 RB inte är begränsat till handlingar som är att betrakta som meddelanden från klienten till advokaten eller i allt fall har upprättats i samband med och föranletts av klientens kontakt med advokaten. I stället omfattar beslagsförbudet
i princip varje skriftlig handling som anförtrotts en advokat inom ramen för dennes yrkesutövning (se också bl.a. NJA 2010 s. 122).
Reglerna om beslag i 27 kap. RB tar sikte på fysiska föremål. Den särskilda bestämmelsen i 1 § andra stycket tillkom eftersom det vid beslag av handlingar normalt inte är handlingen som sådan, utan den information handlingen innehåller, som är av intresse för brottsutredningen. På samma sätt kan man beträffande en mobiltelefon, som ju i och för sig är ett föremål, säga att det som regel inte är telefonen som sådan utan den information som telefonen innehåller som är av intresse för brottsutredningen. Någon reglering som särskilt tar sikte på information i elektronisk form finns emellertid inte.
Som framgått är beslagsförbudsregeln i 27 kap. 2 § RB enligt sin ordalydelse direkt tillämplig endast på skriftliga handlingar. Jag har i ett tidigare ärende behandlat frågan om beslagsförbudsregelns tillämplighet när det gäller elektroniska handlingar (se JO 2009/10 s. 80). I det ärendet, vilket också Åklagarmyndigheten hänvisat till i sitt remissyttrande, gällde beslaget en brottsmisstänkt persons dator i vilken lagrats bl.a.

e-postkorrespondens mellan
honom och hans f.d. hustru, se 27 kap. 2 § 2 RB angående beslagsförbud på skriftliga meddelanden mellan närstående. Beslaget gjordes hos den misstänkte, dvs. datorns ägare. I likhet med vad jag uttalade i mitt beslut i det ärendet anser jag att det finns starka skäl att behandla elektroniskt lagrad information på samma sätt som man skulle ha behandlat informationen om den hade återfunnits i en skriftlig handling (se även Justitiekanslerns beslut den 19 december 2007, dnr 6372-07-31 och 6373-07-31). Jag fann således i

det tidigare ärendet att i samma mån som korrespondensen mellan de f.d. makarna inte hade fått användas i brottsutredningen om den hade haft skriftlig form fick den inte heller användas i sin elektroniska form. Däremot hade jag i det då aktuella fallet inte några synpunkter på beslutet att ta datorn i beslag. Detta mot bakgrund av att det som var fredat från beslag var endast meddelanden mellan närstående och datorn kunde givetvis innehålla även annat material som inte omfattades av beslagsförbudet. Av praktiska skäl måste man därför i en sådan situation tillåta att själva bäraren av informationen, t.ex. en dator eller en mobiltelefon, tas i beslag trots att den eventuellt innehåller information på vilken beslagsförbudet är tillämpligt.
I likhet med Åklagarmyndigheten finner jag att de textmeddelanden i form

av sms som telefonen innehöll hade anförtrotts Anders Bohmansson i hans uppdrag som försvarare, varför dessa meddelanden utan tvivel omfattades av beslagsförbudet. Åklagarmyndigheten har emellertid anfört att beslaget inte endast syftade till att få tillgång till dessa textmeddelanden utan också för att klarlägga när i tiden kommunikationen i form av textmeddelanden och telefonsamtal
ägt rum, varför det enligt Åklagarmyndighetens bedömning funnits förutsättningar att ta telefonen i beslag från Anders Bohmansson. Åklagarmyndighetens
resonemang utgår alltså från att endast de textmeddelanden
som telefonen innehöll var skyddade mot beslag men inte den information som därutöver var elektroniskt lagrad i telefonen.
Jag delar inte Åklagarmyndighetens uppfattning i denna del. Det är en sak att, som i JO 2009/10 s. 80, ta en informationsbärare i beslag hos en misstänkt för att utröna om den innehåller information som omfattas av ett beslagsförbud för visst slag av kommunikation. Det är något helt annat att ta själva informationsbäraren i beslag hos en försvarare som anförtrotts denna eller, snarare, dess innehåll. I en sådan situation omfattar beslagsförbudet samtlig information som klienten anförtrott sin försvarare. Jag anser alltså att all den information som fanns elektroniskt lagrad i mobiltelefonen, således inte endast textmeddelanden utan även t.ex. uppgifter om när meddelanden och samtal ägt rum, omfattades av beslagsförbudet.
Sammanfattningsvis var således enligt min bedömning mobiltelefonen fredad från beslag i enlighet med bestämmelserna i 27 kap. 2 § 1 RB såvida inte klienten medgav att telefonen överlämnades till polis och åklagare. Av utredningen framgår att något sådant medgivande inte förelåg vid tidpunkten för beslaget.
Det nu sagda innebär i sin tur givetvis att polis och åklagare inte kunde använda sig av tvångsmedel, såsom t.ex. husrannsakan eller kroppsvisitation, för att komma åt telefonen hos Anders Bohmansson (jfr NJA 1977 s.

Karin Lindell har bestritt att det utövades något tvång gentemot Anders Bohmansson i samband med att han överlämnade telefonen till polisen. Som ovan angetts har jag också funnit att jag inte kan bevisa att Karin Lindells beslut om beslag av telefonen föregicks av att Anders Bohmansson mot sin vilja förmåddes att lämna telefonen ifrån sig. Anders Bohmansson har emellertid uppgett att han överlämnade telefonen eftersom han uppfattade sig vara

föremål för en tvångsåtgärd och att han i annat fall inte hade lämnat den ifrån sig.
Beträffande omständigheterna vid telefonens överlämnande och beslaget har av utredningen framkommit att det var Karin Lindell som initierade mötet

med Anders Bohmansson i polishusets entré sedan hon av polis informerats om att han hade telefonen och var på väg till sin klient på häktet för att diskutera innehållet i denna. Hon fick före mötet veta att Anders Bohmansson för polisen förklarat att han var villig att överlämna telefonen efter sitt sammanträffande
med klienten. Det kan knappast råda något tvivel om att Anders Bohmansson var helt oförberedd på mötet med Karin Lindell och de två polismännen,
vilket också synes ha varit åklagarens avsikt. Anders Bohmansson ledsagades därefter till ett förhörsrum där han av en av polismännen upplystes om att de kände till att han hade klientens telefon. Jag hyser stor förståelse för att Anders Bohmansson under dessa förhållanden blev, som han själv uttryckt det, skärrad. Vad han uppgett om att ordet ”husrannsakan” nämndes innan han överlämnade telefonen har i och för sig inte bekräftats av någon av de övriga närvarande personerna. Oavsett om detta begrepp nämndes eller inte anser jag att det är tydligt att Anders Bohmansson i den rådande situationen med fog kunnat uppfatta sig vara utsatt för en tvångsåtgärd. Karin Lindell måste också rimligen ha insett att det i vart fall fanns en risk för att Anders Bohmansson uppfattade situationen på detta sätt. Jag är därför mycket kritisk till att Karin Lindell agerade på ett sådant sätt att Anders Bohmansson uppfattade att tvångsmedel kom till användning mot honom.

Beslutet att inleda förundersökning om skyddande av brottsling

Av utredningen i ärendet har framkommit att polisanmälan om skyddande av brottsling upprättades av polisinspektören Christina Hallin vid Polismyndigheten i Örebro län den 23 november 2009, dvs. en vecka efter beslaget av mobiltelefonen. I anmälan finns en notering om att Karin Lindell samma dag fattade beslut om att Anders Bohmansson var skäligen misstänkt.

Christina Hallin har vid förhör uppgett att hon och Karin Lindell, efter att mobiltelefonen hade tagits i beslag, tillsammans diskuterade huruvida Anders Bohmansson kunde misstänkas för brott genom sitt agerande med telefonen. Enligt Christina Hallin kom de gemensamt fram till att Anders Bohmansson hade begått brott och att en polisanmälan skulle upprättas. Det begångna brottet bestod i att han hade undanhållit telefonen och den information som fanns i denna.

Christina Hallin har vidare uppgett att hon i polismyndighetens kriminaldiarium (RAR) angav Karin Lindell som den som fattat beslut om att skälig misstanke skulle gälla eftersom Karin Lindell var hennes överordnade. Enligt Christina Hallin innebar dock denna åtgärd att varken hon eller Karin Lindell fattade beslut om att inleda förundersökning i ärendet.

Karin Lindell har å sin sida uppgett att hon diskuterade med polis vilka brottsmisstankar det skulle kunna vara fråga om, men att hon inte var delaktig i upprättandet av polisanmälan eller i ärendets fortsatta handläggning. Enligt Karin Lindell informerade hon sin chef, Gunnar Brodin, som sade åt henne att hon inte skulle ha något med en eventuell polisanmälan att göra. Gunnar

Brodin, som också hörts under utredningen, har berättat att han fann Anders Bohmanssons agerande anmärkningsvärt och att det är möjligt att han bad polismyndigheten att upprätta en polisanmälan på grund av misstankar om att Anders Bohmansson eventuellt kunde ha raderat information i telefonen. Enligt Gunnar Brodin inledde han dock inte förundersökning utan överlämnade i stället ärendet till Riksenheten för polismål enligt överenskommelse per telefon med överåklagaren Björn Ericson.
I de handlingar som inhämtats från polisens och Åklagarmyndighetens akter i ärendet finns, utöver uppgiften om att Anders Bohmansson var skäligen misstänkt, noteringar om tre olika beslut att inleda förundersökning. Således finns noterat att beslut härom fattats dels den 24 november av Björn Ericson, dels den 28 november av en kriminalinspektör vid Polismyndigheten i Västmanlands
län, dit ärendet överfördes från Polismyndigheten i Örebro län, dels den 30 november av Pär G. Lindell. Den senare har uppgett att enligt hans uppfattning var förundersökning inte inledd då han fick ärendet och att det således var han som inledde förundersökning genom sitt beslut den 30 november.
Vad som framkommit föranleder mig att göra följande uttalanden.
Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket RB). Vem som skäligen kan misstänkas för brottet ska utredas under förundersökningen (2 §). Beslut om att någon är skäligen misstänkt för brott fattas således inom ramen för en redan inledd förundersökning.
Under utredningen har framkommit till viss del motstridiga uppgifter om vem eller vilka som initierade upprättandet av den aktuella polisanmälan. Jag har inte funnit det meningsfullt att ytterligare försöka klarlägga omständigheterna kring detta. Med anledning av det som kommit fram finner jag dock skäl att betona vikten av tydlighet i kommunikationen mellan åklagare och polis. Om en åklagare ger polisen i uppdrag att upprätta en brottsanmälan, och det till grund för detta inte föreligger en anmälan eller uppgifter framkomna under ett förhör, måste det normalt anses innebära att åklagaren funnit att det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats och att åklagaren således redan tagit ställning i fråga om inledande av förundersökning
. I annat fall bör det rimligen krävas att åklagaren uttryckligen påpekar för polisen att någon prövning i förundersökningsfrågan ännu inte har gjorts. Risken för missförstånd torde annars vara uppenbar.

I nu aktuellt ärende synes den i anmälan den 23 november gjorda noteringen om beslut avseende skälig misstanke inte, såvitt framkommit, avspegla ett faktiskt fattat beslut härom. Eftersom ett sådant beslut endast kan fattas inom ramen för en förundersökning skulle det ha inneburit att förundersökning hade inletts. Enligt de uppgifter som bl.a. Christina Hallin, Karin Lindell, Gunnar Brodin och Pär G. Lindell lämnat förefaller det vid nyss nämnda

tidpunkt inte ens ha fattats något beslut om att inleda förundersökning. Inte heller de ovan nämnda noteringarna om inledande av förundersökning den 24 respektive den 28 november verkar ge uttryck för faktiskt fattade beslut. I

stället torde det endast vara noteringen om Pär G. Lindells beslut den 30 november som avser ett verkligt beslut i frågan.

Det är naturligtvis helt oacceptabelt att vad som kan utläsas av handlingarna i ärendet ger en sådan direkt missvisande bild av handläggningen som det är fråga om här och att det endast efter tämligen långtgående utredningsåtgärder har varit möjligt att i efterhand vinna någon som helst klarhet i när och av vem förundersökning de facto inletts.

Pär G. Lindell har beträffande sitt beslut att inleda förundersökning uppgett att detta grundades på att han fått uppgifter om att mobiltelefonen eventuellt hade manipulerats. Dessa uppgifter dokumenterades emellertid inte och han har inte heller kunnat ge några närmare upplysningar när eller av vem uppgifterna lämnades. Pär G. Lindell har vidare inte kunnat ange vilka omständigheter som uppgifterna om eventuell manipulation grundades på.

I den polisanmälan om skyddande av brottsling som upprättades hos Örebropolisen angavs, som redan nämnts, Anders Bohmansson som skäligen misstänkt för att ”genom att undanhålla polismyndigheten bevismaterial, (ha) försvårat utredningen och gett den misstänkte, som är häktad med restriktioner, möjlighet att anpassa sin bevisning efter det som finns i den misstänktes mobiltelefon”. Någon eventuell manipulation nämns således över huvud taget inte. Det förhållandet att de uppgifter som, enligt Pär G. Lindell, låg till grund för beslutet att inleda förundersökning således inte dokumenterats och inte heller på annat sätt varit möjliga att kontrollera i efterhand är enligt min mening synnerligen anmärkningsvärt.

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt. Det räcker att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan alltså inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott. Dock måste misstankarna avse ett konkret brott. Visserligen behöver inte den ifrågavarande gärningens alla detaljer vara kända och inte heller exakt var och när den har utförts, men det räcker inte att det finns ”anledning” att någon ägnar eller ägnat sig åt brottslig verksamhet såvida man inte känner till något konkret fall härav (se Per Olof Ekelöf, SvJT 1982, s. 658).

På grundval av den i ärendet befintliga dokumentationen, dvs. bortsett från uppgifterna om eventuell manipulation, saknar enligt min uppfattning antagandet att Anders Bohmansson kunde misstänkas ha gjort sig skyldig till skyddande av brottsling eller något annat brott all grund. Det har vidare framkommit att upprättandet av polisanmälan om skyddande av brottsling och beslutet att inleda förundersökning bl.a.

innebar att Anders Bohmanssons
förordnade som offentlig försvarare för J.M.H. återkallades. Det torde vara
givet att Anders Bohmansson uppfattat detta som mycket chikanerande för
honom. För J.M.H. medförde i sin tur brottsutredningen mot Anders Bohmansson
att han nödgades byta försvarare under pågående förundersökning
och medan han var frihetsberövad. Det är således tydligt att brottsutredningen
fått stora konsekvenser för såväl Anders Bohmansson som hans klient. Jag ser
mot denna bakgrund mycket allvarligt på Pär G. Lindells bristande dokumentation
av de uppgifter som legat till grund för hans beslut att inleda förundersökning.

Eftersom det saknas närmare information om vilka omständigheter som
uppgifterna om manipulation avsåg, har jag inte möjlighet att bedöma huruvida
det var riktigt att i det aktuella ärendet inleda förundersökning eller inte.
Jag finner dock anledning påpeka att endast det förhållandet att Anders
Bohmansson
förfogat över den aktuella telefonen under en period, och således
haft möjlighet att manipulera telefonen, självfallet inte kan anses bilda grund
ens för en vag misstanke om att han faktiskt hade manipulerat telefonen. På
enbart den grunden kunde således beslut om att inleda förundersökning inte
fattas.

Säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning
(Dnr 3088-2010)

I ett beslut den 16 februari 2010 anförde chefsJO Melin bl.a. följande.

Bakgrund

I januari 2009 uppmärksammade Säkerhets- och Integritetsskyddsnämnden
vid en granskning av ett enskilt ärende vid Säkerhetspolisen att upptagningar
och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning inte hade förstörts, trots att
åklagare hade beslutat att så skulle ske.
Upptäckten föranledde Säkerhetspolisen att genomföra en verksamhetskontroll
för att utreda om detta var en engångsföreteelse eller om det fanns
liknande fall. Tämligen omgående kunde konstateras att det fanns flera andra
ärenden i vilka Säkerhetspolisen inte hade verkställt åklagares beslut att förstöra
material från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.
Mot den bakgrunden överlämnades saken till Åklagarmyndigheten, Riksenheten
för polismål, för prövning av om tjänstefel kunde vara begånget. I
början av februari 2009 inledde chefsåklagaren Per Lind förundersökning
rörande misstanke om tjänstefel. Under förundersökningen, som bedrevs
under drygt ett års tid, hölls bl.a. ett femtiotal förhör och material från
Säkerhetspolisen
granskades. Den 30 april 2010 beslutade Per Lind att lägga ned
förundersökningen eftersom någon enskild tjänsteman inte ansågs ha handlat
på ett sådant sätt som kunde bedömas som straffbart tjänstefel.
Vad som framkom i nedläggningsbeslutet föranledde mig att den 27 maj

2010 inom ramen för mitt uppdrag påbörja en granskning av vad som förekommit. Min avsikt var att göra en egen straffrättslig bedömning av det inträffade.

Mina överväganden i förundersökningsfrågan

Inledning

Säkerhetspolisen har till uppdrag att bl.a. förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Hemliga tvångsmedel – t.ex. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervak

ning – kan vara viktiga instrument för Säkerhetspolisen vid fullgörandet av dessa uppdrag. Användningen av sådana tvångsmedel innebär emellertid ett mycket stort ingrepp i den enskildes personliga integritet. Det är bl.a. därför av allra största vikt att användningen av hemliga tvångsmedel alltid sker enligt det strikta regelverk som omgärdar dem. Säkerhetspolisen måste självfallet ha en organisation och den kunskap som fordras för att säkerställa att användningen
sker på ett rättsenligt sätt.

Det som kom fram i våras om bristerna i Säkerhetspolisens verksamhet i detta avseende var därför i hög grad anmärkningsvärt. Per Linds beslut klargjorde nämligen att Säkerhetspolisen i ett stort antal ärenden under en följd av år underlåtit att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning
och hemlig teleövervakning i nedlagda förundersökningar, trots att åklagare beslutat att så skulle ske. Vidare kom det fram att anställda inom Säkerhetspolisen hade sökt uppgifter i avslutade förundersökningar där telematerialet
skulle ha varit förstört. – Detta felhandlande hade, i olika utsträckning, förekommit vid de tre operativa enheterna för författningsskydd, kontraspionage och kontraterrorism. Eftersom det inte var fråga om något enstaka misstag uppkom frågan om någon befattningshavare vid Säkerhetspolisen straffrättsligt kunde hållas ansvarig för det inträffade.

Som framgår av Per Linds beslut fann han att så inte var fallet, i huvudsak beroende på att det inträffade, enligt hans mening, berodde på brister i interna rutiner och på att berörda tjänstemän saknade relevant utbildning. Det handlade, enligt uttalanden av Per Lind i medierna, helt enkelt om ett systemfel som inte kunde läggas någon enskild tjänsteman till last.

Jag ansåg, som redan antytts, att de anmärkningsvärda uppgifter som kom fram i nedläggningsbeslutet var av den karaktären att de i vart fall borde bli föremål för ytterligare en bedömning i straffrättsligt hänseende. Jag har därför nu för egen del gått igenom det omfattande förundersökningsmaterialet, huvudsakligen
bestående av förhör med anställda vid Säkerhetspolisen. Jag har därutöver infordrat vissa ytterligare handlingar från Säkerhetspolisen.

Överväganden

Säkerhetspolisen införde 1999 ett digitalt system för hemlig teleavlyssning,

kallat Pluto. Eftersom det inte gick att bearbeta och analysera information i Pluto utvecklades ett särskilt gränssnitt för detta ändamål, T. I början av 2006 ersattes Pluto av ett nytt avlyssningssystem kallat Buster. T. fortsatte att användas. I både Pluto och Buster fanns möjligheter att radera det hemliga telematerialet. I T. saknades emellertid en raderingsfunktion. Anledningen till detta synes ha varit att T.

var tänkt som ett renodlat verktyg för att analysera och bearbeta insamlade trafikdata, dvs. uppgifter av olika slag. I realiteten kom dock bl.a. fullständiga uppteckningar från hemlig teleavlyssning som lagrats i avlyssningssystemen att också överföras dit. Detta innebar att material från t.ex. hemlig avlyssning kom att finnas samtidigt i två skilda system, först i Pluto och T., därefter i Buster och T.

När åklagare beslutade att lägga ned en förundersökning, och samtidigt beslutade att upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skulle förstöras, var det alltså möjligt att verkställa beslutet i Pluto och Buster men inte i T. Utredningen ger emellertid likväl vid handen att åtskilliga beslut om förstörande av hemligt telematerial inte verkställts i vare sig Pluto eller Buster.

När det gäller de ärenden som härrör från den tid då avlyssningssystemet Pluto användes, dvs. före januari 2006, är det nu med något enstaka undantag mer än fem år sedan dessa handlades. Detta innebär att eventuella brott torde vara preskriberade om inte felhandlandet bedöms som grovt tjänstefel. Jag anser mig inte kunna hävda att så är fallet.

Resterande del av de felaktigt handlagda ärendena – också det ett ganska stort antal – är sådana där teleavlyssningen och teleövervakningen alltså huvudsakligen har skett med användning av avlyssningssystemet Buster. Jag övergår nu till att behandla handläggningen av dessa ärenden.

Det står till en början, enligt min mening, klart att det förhållandet att befattningshavare vid Säkerhetspolisen under flera år i ett stort antal ärenden underlåtit att verkställa beslut om förstörelse av hemligt telematerial är av den arten att ansvar för tjänstefel rent objektivt kan föreligga.

Av betydelse för den vidare bedömningen är emellertid vad felhandlandet berott på: medvetet handlande, slarv, okunskap, dåliga rutiner, tekniska hinder eller något annat.

I sitt beslut rörande skilda befattningshavares ansvar pekar Per Lind på att en orsak till den felaktiga handläggningen var okunskap om gällande regelverk. I 27 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Frågan om förstörande av upptagningar och uppteckningar från dessa tvångsmedel regleras i 24 §. Sådant telematerial ska i princip förstöras om en förundersökning läggs ned. Som redan framhållits kan dock uppgifter i materialet i efterhand få behandlas av brottsutredande

myndigheter. Beslut om förstörelse fattas av åklagare (se mer om detta i Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2:a uppl. s. 503). Det ankommer på Säkerhetspolisen att verkställa åklagares beslut om förstörelse.
Det är således inte fråga om att den verkställande myndigheten – Säkerhetspolisen – har att göra någon komplicerad bedömning: har åklagare beslutat om förstörande av uppteckningar och upptagningar ska polisen verkställa beslutet. Det fordras knappast någon särskild utbildning i hemliga tvångsmedel för att förstå vad uppgiften kräver.

Jag kan därför för min del svårligen se att de brister i utbildning som otvivelaktigt funnits i någon nämnvärd grad kan påverka den straffrättsliga bedömningen av berörda personers handlande.
Det är emellertid anmärkningsvärt att tjänsteman efter tjänsteman i förhör uppger att de knappt fått någon utbildning om hemliga tvångsmedel, trots att de i stor utsträckning arbetar med material som inhämtas genom sådana tvångsmedel.
Att upptagningar och uppteckningar inte har förstörts i de nu aktuella ärendena förefaller vid en genomgång av förundersökningsmaterialet kunna ha berott på en rad olika slag av brister. Till de brister som förekommit hör

bl.a. följande. I vissa fall har en förstörelserapport – dvs. den inledande handling som ger anvisning om att visst material ska förstöras – inte upprättats. I åter andra fall tycks upprättade rapporter inte sänts vidare till dem som haft att vidta de tekniska åtgärder som fordras. I några fall tycks misstag ha skett såvitt gäller den faktiska raderingen av materialet och i en del fall har det visat sig att materialet de facto har raderats men åtgärden inte dokumenterats.
Det finns således inte någon för samtliga fall gemensam brist som förklarar varför material som borde ha varit förstört kommit att bevaras – förutom, givetvis, den genomgående bristen på uppföljning av att åklagarens beslut också verkställs. Det kan därför, enligt min mening, konstateras att avsaknaden av fungerande handläggningsrutiner starkt har bidragit till det inträffade.
För den straffrättsliga bedömningen är det vidare centralt att fråga sig vilken eller vilka befattningshavare som varit ansvariga för att besluten verkställdes på ett korrekt sätt: tekniker, administrativ personal, handläggare, sektionschefer, enhetschefer eller myndighetschef.
I den arbetsordning, som gällde under den aktuella tidsperioden, pekades enhetscheferna ut som ansvariga för att ärenden föredrogs för åklagare vad gäller beslut om förstöring. Även om det uttryckligen inte sägs att enhetscheferna också var ansvariga för att besluten verkställdes ligger det, enligt min mening, i sakens natur att även det ledet innefattas i arbetsordningens föreskrift.
Utredningen ger emellertid vid handen att regeln i arbetsordningen inte på något sätt återspeglade det arbetssätt som sedan länge gällt vid berörda enheter. Det faktiska ansvaret för aktuella frågor synes i stället ha legat längre ner i organisationen, dock förefaller meningarna vara något delade om på vilken nivå ansvaret vilat. Det kan i vart fall konstateras att arbetsordningen i denna

del inte har varit förankrad i verkligheten eller – om man vänder på det – inte har fått något som helst genomslag i organisationen.
Den bild som det femtiotal förhör som hållits ger är i stället denna: enhetschefer hänvisar till sektionschefer, sektionschefer till handläggare, handläggare till sektionschefer eller till administrativ personal som i sin tur hänvisar till handläggare osv. Det förefaller som om i princip ingen tycks anse sig ha burit ansvaret för denna viktiga uppgift.
Detta visar, om inte annat, att saken internt inte har fått den uppmärksamhet som krävts. Den betydande oklarhet som rått om ansvarsförhållandena i denna fråga synes ha kunnat existera under flera år, utan att någon ifrågasatt detta sakernas tillstånd. Det yttersta ansvaret för att så har blivit fallet vilar otvivelaktigt på framför allt myndighetschefen.

Det är dennes uppgift att
säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande rätt.
Myndighetschefen
ska också besluta en arbetsordning med de föreskrifter som behövs t.ex. om delegering av beslutanderätt och om handläggningen av ärenden. Det är tydligt att Säkerhetspolisens ledning under en följd av år inte sett till att det inom myndigheten funnits sådana rutiner som säkerställt att denna viktiga del av verksamheten bedrivits rättsenligt.
Utredningen ger alltså vid handen att ansvaret för frågan om förstörande av hemligt telematerial endast på pappret, i arbetsordningen, har legat på enhetschefsnivå.
Den faktiskt existerande ordningen, dvs. att ansvaret har legat på

lägre nivå – ovisst vilken – synes inte ha ifrågasatts inom Säkerhetspolisen. Även om berörda enhetschefer givetvis likväl bär ett övergripande arbetsledande ansvar för verksamheten vid enheten anser jag mig mot denna bakgrund inte kunna hävda att den brist som funnits i detta avseende kan bedömas som straffbart tjänstefel.
När det därefter gäller övriga personalkategoriers felhandlande kan följande konstateras. Fall av underlåten förstörelse av hemligt telematerial har förekommit vid tre enheter, vid ett antal sektioner inom dessa enheter och i ärenden som handlagts av ett tämligen stort antal enskilda handläggare. Sådana fall har dessutom förekommit under flera års tid och flera av de tjänster som varit inblandade i hanteringen har bytt innehavare vid en eller flera tidpunkter. Det innebär inte endast att det skulle fordras mycket omfattande utredningsåtgärder
för att klarlägga enskilda befattningshavares eventuella straffrättsliga ansvar. Mycket talar dessutom för att endast enstaka fall av underlåten förstörelse skulle kunna läggas en enskild tjänsteman till last. Det är i hög grad tveksamt om sådana enstaka fall skulle kunna medföra ansvar för straffbart tjänstefel, i synnerhet som en misstänkt med visst fog kan göra gällande att hans eller hennes underlåtenhet mera varit en följd av bristande anvisningar

och rutiner än om ett personligt avsiktligt eller oaktsamt åsidosättande av gällande lagregler.
Slutligen vill jag särskilt nämna beträffande det material som lagrats i T. att en brottsutredande myndighet har, även om beslut om förstörande har meddelats, under vissa förutsättningar rätt att i efterhand behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (se 27 kap. 24 § fjärde stycket RB). T. var, som nyss sagts, avsett att utgöra ett sådant hjälpmedel för analys och bearbetning av uppgifter som inhämtats genom användning av hemliga tvångsmedel. Det förefaller emellertid som om T. inte endast kommit att användas på det sätt som var tänkt från början.
Sammanfattande bedömning
Det kan således konstateras att i vissa fall torde eventuella brott vara preskriberade. Vad särskilt gäller det material som lagrats i T. tillkommer att Säkerhetspolisen, trots beslut om förstörande, under vissa förutsättningar har rätt att i efterhand behandla uppgifter från t.ex. en uppteckning. Detta innebär att gränsdragningen mellan vad som är att betrakta som sådana uppgifter som enligt 27 kap. 24 § fjärde stycket RB får behandlas och vad som är ett otillåtet bevarande av hemligt telematerial är oklar.

Det medför i sin tur att det är förenat med stora svårigheter att avgöra om – och i så fall i vilken utsträckning – som underlåtenheten att förstöra material i T. är att betrakta som straffbart tjänstefel.
Överlag gäller emellertid, som torde framgå av min tidigare redovisning, att det – för att tala klartext – har varit en faslig oreda när det har gällt ansvarsförhållanden och rutiner för att verkställa åklagares beslut om förstörelse, vilket i sin tur medför att straffrättsligt ansvar blir i det närmaste omöjligt att utkräva. Det yttersta ansvaret för denna oordning vilar på Säkerhetspolisens tidigare ledningar som i detta avseende inte styrt verksamheten på ett godtagbart sätt. I sammanhanget kan nämnas att den nuvarande ledningen hade varit på plats i ungefär ett och ett halvt år då saken uppdagades.
Jag gör mot denna bakgrund den bedömningen att jag, även om ytterligare utredningsåtgärder inom ramen för en återupptagen förundersökning skulle vidtas, inte kan förvänta en fällande dom mot någon enskild befattningshavare inom Säkerhetspolisen. Den nedlagda förundersökningen om tjänstefel ska därför inte återupptas.
Avslutningsvis finner jag inte heller skäl att inom ramen för ett ordinärt tillsynsärende ytterligare granska Säkerhetspolisens handlande i fråga om förstörelse av hemligt telematerial. Att fel och brister av allvarligt slag har funnits har klargjorts genom redan vidtagna förundersökningsåtgärder. Av inhämtade uppgifter framgår vidare att Säkerhetspolisens nuvarande ledning synes ha vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att hemliga tvångsmedel

hanteras på ett sätt som är förenligt med lagens föreskrifter.

Uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas

(Dnr 4293-2010)

Anmälan

A. framförde i en anmälan klagomål mot kammaråklagaren Sonja Pettersson Wallin vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Halmstad. Hon var missnöjd bl.a. med att Sonja Pettersson Wallin hade meddelat henne besöksförbud utan att hon fått tillfälle att yttra sig.

Utredning

Handlingar i åklagarkammarens ärende AM-17180-10 och i Polismyndighetens i Hallands län ärende K1006-10 infordrades. Vidare inhämtades domar från Norrtälje tingsrätt och Svea hovrätt. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

I januari 2006 dömdes A. av Svea hovrätt för grov misshandel, ofredande och överträdelse av besöksförbud till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

Brotten var begångna under åren 2003–2005. Målsägande var A:s f.d. make C.

C. polisanmälde i januari 2010 A. för ofredande bestående i att hon under tiden den 7–12 januari hade ringt till honom vid sex tillfällen. Ett förhör hölls med C., vid vilket han bl.a. uppgav att detta var första gången efter domen som A. kontaktade honom samt att han endast svarade på det sista samtalet och då lade på luren när han hörde att det var A. I samband med förhöret ansökte C. om besöksförbud samt uppgav att han inte angav ofredandet till åtal.

Sonja Pettersson Wallin meddelade den 3 februari 2010 A. besöksförbud med en giltighetstid om ett år. Som motivering till beslutet angav hon följande. Det finns på grund av särskilda omständigheter risk för att A. kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera C. A. har tidigare dömts för bl.a. grov misshandel av C., varvid hon överlämnades till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Sonja Pettersson Wallin beredde inte A. tillfälle att yttra sig innan beslutet fattades.

Samma dag beslutade Sonja Pettersson Wallin också att inte inleda förundersökning för ofredande eftersom det inte fanns anledning att anta att brott som hörde under allmänt åtal hade förövats.

Muntliga upplysningar inhämtades från chefsåklagaren Anders Johansson vid åklagarkammaren i Halmstad, som uppgav att Sonja Pettersson Wallin för närvarande var tjänstledig och inte önskade yttra sig i ärendet.

Åklagarmyndigheten anmodades att komma in med upplysningar och yttrande beträffande vilka överväganden som föregick åklagarens beslut att meddela A. besöksförbud utan att dessförinnan bereda henne tillfälle att yttra

sig.
Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) kom in med ett remissvar. Efter att ha redogjort för bakgrunden och den rättsliga regleringen anförde hon under rubriken Bedömning följande.
Eftersom inte några upplysningar har kunnat hämtas in från handläggande åklagaren, och då det skriftliga materialet inte ger någon tydlig vägledning i saken, kan jag inte uttala mig om vilka överväganden som föregick åklagarens beslut den 3 februari 2010 att meddela A besöksförbud utan att hon bereddes tillfälle att yttra sig.
De frågeställningar som aktualiseras med anledning av remissen rör åklagares möjligheter att enligt 11 § besöksförbudslagen besluta om besöksförbud utan föregående kommunikation. Jag har valt att beröra dessa frågor på ett mer generellt plan med utgångspunkt i det material jag haft tillgång till.
Beträffande kommunikation gäller enligt 11 § besöksförbudslagen och ovan återgivna motivuttalanden att besöksförbud normalt inte bör meddelas utan att både den mot vilket förbudet avses att gälla och den som beslutet avser att skydda har haft tillfälle att ge sina synpunkter. Båda ska underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och beredas tillfälle att yttra sig över dem innan frågan om besöksförbud
avgörs. Undantagen från kommunikationsskyldigheten stämmer i sak överens med vad som gäller enligt 17 § förvaltningslagen (prop. 1987/88:137 s. 27 och s.

46).
Bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen syftar till att ett ärende inte avgörs till en parts nackdel, utan att parten har fått del av det material som avgörandet grundas på. Parten ska också ha fått tillfälle att säga sin mening om de uppgifter som ingår i materialet. På så vis blir det också lättare för myndigheten att kontrollera att uppgifterna är fullständiga och korrekta (Hellners m.fl., Förvaltningslagen [27 oktober 2010, Zeteo], kommentaren till 17 §).
Vad gäller det första undantaget från kommunikationsplikten enligt 11 § första stycket andra meningen besöksförbudslagen (jfr 17 § första stycket 1 förvaltningslagen), som gäller att kommunikation är uppenbart obehövligt, står det till en början klart att någon kommunikationsskyldighet inte föreligger om myndighetens avgörande i alla avseenden går i gynnande riktning för parten (jfr prop. 1971:30 s. 468 och s. 470). Enligt kommentaren till förvaltningslagen
(Hellners m.fl., a.a.) innebär punkten 1 vidare att myndigheten inte är skyldig att kommunicera det som saknar betydelse för ärendets avgörande. En sådan kommunikation skulle kunna orsaka tidsförluster och kostna

der såväl för myndigheten som för parten. Består det material som tillförts ett ärende genom någon annan än parten själv enbart av uppgifter om sådana faktiska förhållanden som parten kan förutsättas ha kännedom om, t.ex. formella

identifieringsuppgifter om parten, är det enligt nämnda kommentar normalt onödigt såväl att underrätta parten om materialet som att lämna parten tillfälle att yttra sig över det.
En åklagare får också enligt det andra undantaget i 11 § första stycket andra meningen besöksförbudslagen (jfr 17 § första stycket 3 förvaltningslagen) underlåta kommunikation om det kan befaras att sådan skulle göra det avsevärt svårare att genomföra beslutet. Detta undantag är enligt min uppfattning svårt att föra över till en besöksförbudssituation.
Det tredje för åklagare aktuella undantaget i 11 § besöksförbudslagen (jfr 17 § första stycket 4 förvaltningslagen) gäller om avgörandet inte kan uppskjutas. Ett exempel på en sådan situation kan enligt kommentaren vara att ett ärende måste avgöras omgående av formella skäl, t.ex. därför att myndigheten är bunden av en beslutsfrist.
De undantag från kommunikationsplikten som närmast skulle kunna vara tillämpliga i den här aktuella situationen är att avgörandet inte kunde uppskjutas eller att kommunikation var uppenbart obehövlig. Om det t.ex. finns beslutsunderlag i form av tidigare domar och eventuellt tidigare besöksförbud och den som beslutet avses gälla är svår att få tag på bör utrymme finnas att i vissa fall besluta om besöksförbud utan kommunikation med hänsyn till att avgörandet inte kan uppskjutas. Det skulle också emellanåt kunna vara uppenbart obehövligt med kommunikation av sådana faktiska förhållanden som en part kan förutsättas ha kännedom om, t.ex. uppgifter ur belastningsregistret.
Beslutsmotiveringen i det aktuella beslutet, i vilken såväl tidigare brottslighet som påföljden omnämns, kan enligt min uppfattning tala för att åklagaren grundade sina överväganden ifråga om behovet av kommunikation på de nu nämnda undantagen vars tillämpningsområden enligt min uppfattning delvis synes kunna överlappa varandra.
Enligt C var det den första gången sedan A dömdes i början 2006, som hon i januari 2010 per telefon försökte kontakta honom. A hade inte dömts för nya brott efter domen och hon förekommer f.n. inte i misstankeregistret.
I NJA 2006 s. 202 hade en person, som i december 2001 dömts till fyra års fängelse för bl.a. våldtäkt, i maj 2005 på nytt fått sitt besöksförbud mot målsäganden förlängt.

Högsta domstolen uttalade att de gärningar som personen dömts för visserligen var av allvarlig karaktär. Emellertid hänförde sig gärningarna till en begränsad tidsperiod som låg så långt tillbaka i tiden, att enbart brottslighetens karaktär och omständigheterna kring denna inte längre kunde läggas till grund för slutsatsen att det förelåg en risk för att målsäganden skulle utsättas för förföljelse eller andra former av trakasserier.
Den tid som förflutit sedan A dömdes för brott mot C talar med andra ord i enlighet med vad som uttalas av Högsta domstolen för att den tidigare brottslighetens karaktär och omständigheterna i övrigt kring denna inte ensamt

kunde läggas till grund för slutsatsen att det i februari 2010 fanns risk för att A skulle förfölja eller trakassera C. En slutsats av detta är också att endast den tidigare brottsligheten mot C inte i sig kan sägas ha medfört att avgörandet inte kunde uppskjutas eller att kommunikation var uppenbart obehövlig.
Vid åklagarens beslut synes upplysningar inte ha funnits om hur den i domen beslutade rättspsykiatriska vården med särskild utskrivningsprövning hade utfallit eller för den delen var A befann sig eller hur hennes psykiska tillstånd var. Ett skäl för åklagaren att inte besluta om besöksförbud skulle ha kunnat vara att risken för trakasserier kunde elimineras genom att A var inlagd på ett behandlingshem eller liknande, där kontakterna med omvärlden var begränsade, eller att A flyttat till annan ort (se prop. 1987/88:137 s. 20). Detta är omständigheter som talar för att kommunikation behövdes.
Till detta kommer att A inte hörts om de påstådda telefonkontakterna varför det framstår som tveksamt i vad mån dessa uppgifter har kunnat läggas till

grund för bedömningen av skälen för besöksförbud. Åklagaren har inte heller i motiveringen till beslutet om besöksförbud angett att de påstådda kontakterna utgjort ett skäl för beslutet.
Utifrån föreliggande material drar jag därför sammanfattningsvis slutsatsen att inget har framkommit som talar för att det fanns skäl för att inte låta A yttra sig innan beslut i besöksförbudsfrågan fattades. Om kommunikation bör underlåtas eller inte i ett enskilt fall är emellertid en bedömningsfråga. Det kan inte uteslutas att åklagaren, t.ex. genom odokumenterade upplysningar från polisen, fått ett annat beslutsunderlag än det som jag har haft tillgång till och då haft fog för en bedömning att något av undantagen från kommunikationsplikten
i 11 § besöksförbudslagen var tillämpbart.
A. yttrade sig över remissvaret och förklarade att anledningen till att hon kontaktade C. i januari 2010 var att de hade en gemensam skuld som hon behövde diskutera med honom.
I ett beslut den 4 mars 2011 anförde stf JO Ragnemalm följande.
Bedömning
Av utredningen framgår att A. i januari 2006 dömdes för bl.a. grov misshandel av sin f.d. man, C., till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. C. polisanmälde fyra år senare, i januari 2010, A. för ofredande. I förhör uppgav C. att A. hade ringt till honom sex gånger i januari, att detta var första gången hon kontaktade honom sedan domen meddelades samt att han endast svarade på det sista samtalet och då lade på luren när han hörde att det var A. Han ansökte då också om besöksförbud. Sonja Pettersson Wallin meddelade härefter A. besöksförbud utan att dessförinnan ha berett henne tillfälle att ta del av och yttra sig över uppgifterna i ärendet.
Jag vill inledningsvis klargöra att min granskning inte avser frågan om det funnits grund för att meddela besöksförbud utan endast om det var korrekt att fatta beslut om besöksförbud utan att A. fick möjlighet att yttra sig.

Enligt 11 § lagen (1988:688) om besöksförbud ska, innan frågan om besöksförbud prövas, den mot vilken förbudet avses gälla samt den som förbudet avses skydda underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och ges tillfälle att yttra sig över dem. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas.

Huvudregeln är således att kommunikation ska ske inför beslut i besöksförbudsärenden
. I förarbetena till lagen om besöksförbud påpekas att undantagen från kommunikationsplikten i sak överensstämmer med vad som gäller enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223). Som exempel på en situation där det framstår som uppenbart obehövligt att bereda den som förbudet ska gälla tillfälle att yttra sig anges att vederbörande i annan ordning redan framfört synpunkter på förbudsfrågan (prop. 1987/88:137 s. 46).
Principen att ”ingen ska dömas ohörd” utgör ett av rättsstatens fundament. Inom förvaltningsrätten har den sedan gammalt formulerats som en kommunikationsprincip.
En regelrätt kommunikation förutsätter att myndigheten aktivt dels informerar parten om uppgifter som tillförts ärendet, dels ger ho

nom eller henne tillfälle att anlägga synpunkter på innehållet i dessa. Förtroendet för den offentliga förvaltningen förutsätter att den inte bedrivs över medborgarnas huvuden. Vid sidan av det primära syftet att garantera medborgarna sådan elementär rättssäkerhet fyller principen också en viktig funktion som utredningsmedel, då kommunikationsskyldighetens fullgörande innefattar ett fortlöpande utbyte av information och argument mellan de i ärendet medverkande (SOU 2010:29 s. 425 och 441 f.).
Av det sagda följer att tillämpningen av de undantagsbestämmelser som ändå ansetts vara befogade eller rent av nödvändiga för att åstadkomma en ändamålsenlig förvaltning måste ske med stor försiktighet. Särskilt gäller detta beträffande kriterier av typ ”uppenbart obehövligt” som figurerar i både 11 § besöksförbudslagen och 17 § förvaltningslagen. Ett sådant uttryck markerar en stark restriktivitet. För att man ska kunna göra avsteg från huvudregeln krävs att det rör sig om en situation, där det måste stå klart för både myndighet och part att en kommunikation saknar varje mening. Så snart någon tvekan kan uppkomma härvidlag, ska parten kommuniceras på vanligt sätt (jfr SOU 2010:29 s. 448).
Ett beslut om besöksförbud innebär ett ingrepp i en persons rörelsefrihet. Det är enligt min mening närmast uteslutet, att det skulle kunna anses uppenbart obehövligt att den mot vilken förbudet ska gälla får del av en begäran om besöksförbud och ges möjlighet att argumentera i saken, innan en sådan ansökan bifalls. Det ovannämnda uttalandet i förarbetena till besöksförbudslagen om att det kan framstå som uppenbart obehövligt att föranstalta om formlig

kommunikation, om vederbörande ”i annan ordning” redan framfört synpunkter på förbudsfrågan är enligt min mening något vårdslöst och ägnat att skapa osäkerhet om vad som krävs. Däremot kan det naturligtvis i vissa fall anses vara uppenbart obehövligt att kommunicera visst tillkommande material i ärendet, t.ex. om det rör sig om uppgifter som bevisligen redan är kända för parten eller som saknar direkt betydelse för avgörandet.
Intet i det aktuella ärendet indikerar heller att något av de båda övriga undantagen i 11 § besöksförbudslagen – motsvarande punkterna 3 och 4 i första stycket av 17 § förvaltningslagen – skulle vara tillämpligt. Bestämmelsen om att kommunikation kan underlåtas ”om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet” tar i första hand sikte på situationer, där det gäller att avvärja en akut fara för liv, hälsa eller egendom.

För att myndigheten ska kunna avstå från kommunikation med åberopande av att ”avgörandet inte kan uppskjutas” förutsätts att det föreligger sådana omständigheter
som objektivt motiverar att snabbhet får ges prioritet framför den rättssäkerhetsgaranti varom nu är fråga (jfr SOU 2010:29 s. 451 f.).
Jag kan således sammanfattningsvis konstatera, att Sonja Pettersson Wallin meddelat A. beslut om besöksförbud utan föregående kommunikation med henne. Då ingen av de tillämpliga undantagsbestämmelserna rimligen kunnat åberopas i det aktuella fallet, är jag starkt kritisk till denna underlåtenhet.
– – –
Anm: ChefsJO Melin har i ett beslut den 25 november 2010 (dnr 6329-2009) uttalat sig om skyldigheten att kommunicera innan ett beslut om upphävande

av besöksförbud meddelas. Beslutet finns tillgängligt på JO:s webbplats, www.jo.se.

Fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition

(Dnr 5195-2010)

Anmälan

Erica Ström vid Djurens Jurister framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten
i Västerbottens län med anledning av handläggningen av ett ärende om avlivning av en hund.
Erica Ström uppgav sammanfattningsvis följande. I april 2010 beslutade polismyndigheten att omhänderta en hund. Beslutet fastställdes av Förvaltningsrätten
i Umeå. Den 3 augusti beslutade polismyndigheten att hunden skulle avlivas. Hon anlitades som ombud av hundägaren (K.R.) och överklagade beslutet till förvaltningsrätten, som i dom den 1 september beslutade att fastställa polismyndighetens beslut. Sent på kvällen samma dag skickade hon ett mejl till polismyndigheten i vilket hon uppgav att domen skulle överklagas

och att en begäran om att förvaltningsrättens beslut tills vidare inte skulle gälla, s.k. inhibition, skulle ges in. Hon ville att polismyndigheten skulle bekräfta att den inte skulle verkställa avlivningsbeslutet förrän kammarrätten prövat frågan om inhibition. Hon påminde om sin begäran vid två tillfällen och betonade att ärendet var mycket brådskande. Hon försökte också vid upprepade tillfällen per telefon komma i kontakt med polisen i syfte att få en bekräftelse att polisen skulle avvakta kammarrättens prövning innan beslutet verkställdes. Någon ansvarig var emellertid aldrig anträffbar.
Den 7 september skickade hon ett mejl till polismyndigheten i vilket hon uppgav att ett överklagande med begäran om inhibition skulle ges in på morgonen dagen därpå, vilket också skedde. Från sjutiden på morgonen den 8 september försökte hon åter muntligen komma i kontakt med ansvarig beslutsfattare vid polisen. Först kl. 9.45 kopplades hon fram till polismästaren Micael Lindahl, som uppgav att han den 7 september hade beslutat att avlivningen skulle verkställas på morgonen den 8 september och att så hade skett kl. 9.00.
Enligt Erica Ström hade polismyndigheten, när beslutet att verkställa avlivningsbeslutet fattades, alla önskvärda indikationer på att ett överklagande av förvaltningsrättens beslut var nära förestående. Eftersom en avlivning av en hund innebär en irreparabel skada på en enskilds oersättliga egendom, borde polismyndigheten ha avvaktat med att verkställa beslutet. Hon ifrågasatte om inte polismyndigheten, oavsett om det finns indikationer på ett kommande överklagande eller inte, borde vara skyldig att höra med hundägaren om denne avsåg att överklaga beslutet, innan avlivningen verkställdes.

Utredningen
Handlingar från polismyndigheten, förvaltningsrätten och Kammarrätten i Sundsvall begärdes in och granskades.
Av den inhämtade utredningen framgick, utöver vad som angetts i Erica Ströms anmälan, bl.a. följande.
Förvaltningsrättens dom den 1 september gällde omedelbart. De mejl i vilka Erica Ström informerade polismyndigheten om att hon hade för avsikt att överklaga domen och begära inhibition besvarades av polismyndigheten, genom polismästaren Staffer Nilsson, på eftermiddagen den 7 september. Han uppgav då bl.a. att polismyndigheten hade för avsikt att verkställa beslutet så snart det var lämpligt, under förutsättning att beslut om inhibition inte kommit in dessförinnan. Erica Ström besvarade mejlet samma dag och uppgav att överklagandet skulle ges in på morgonen den 8 september. Hon uppgav vidare att hon tolkade polismyndighetens svar som att den hade för avsikt att avvakta med verkställigheten till dess kammarrätten fått möjlighet att pröva inhibitionsyrkandet och frågade om denna tolkning var korrekt. På morgonen den 8 september svarade Staffer Nilsson per mejl att hennes tolkning inte var

korrekt och i övrigt hänvisades till det tidigare svaret.
Det framgick vidare att Erica Ström hade förfarit på ett liknande sätt i samband med att polismyndigheten meddelade sitt beslut den 3 augusti, dvs. hon tillskrev polisen och uppgav att hon hade för avsikt att överklaga och begära att förvaltningsrätten skulle besluta om inhibition. Polismyndigheten, genom polismästaren Micael Lindahl, uppgav i en skrivelse till Erica Ström den 5 augusti bl.a. att ”om ett behörigt överklagande inkommer i tid tillsammans med ett inhibitionsyrkande så är polismyndigheten skyldig att avvakta en prövning av såväl överklagandet som inhibitionsyrkandet”. Ett överklagande, med begäran om inhibition, kom därefter in till polismyndigheten den 19 augusti. Förvaltningsrätten beslutade den 24 augusti att avlivningsbeslutet tills vidare inte skulle gälla.
Ärendet remitterades därefter till polismyndigheten, som anmodades att komma in med upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet i tiden efter den 1 september. Av upplysningarna skulle särskilt framgå vilka överväganden som hade gjorts med anledning av Erica Ströms besked om att förvaltningsrättens dom skulle överklagas och att hon i samband därmed skulle begära inhibition.
Polismyndigheten (länspolismästaren Krister Sandqvist) kom in med ett yttrande, till vilket hade fogats upplysningar från stabschefen Agneta Säll (här utelämnade), Staffer Nilsson och Micael Lindahl.
Staffer Nilsson uppgav bl.a. följande. På förmiddagen den 7 september blev han uppringd av Micael Lindahl som då var ledig. Micael Lindahl bad honom att kontakta Förvaltningsrätten i Umeå för att höra om det kommit någon begäran om inhibition. Han kontaktade förvaltningsrätten och fick beskedet att så inte var fallet, vilket han informerade Micael Lindahl om.

Senare under dagen upptäckte han att det hade kommit ett mejl från Erica

Ström som registratorn lagt på Micael Lindahls skrivbord. Eftersom han visste att Micael Lindahl var ledig svarade han på mejlet.
Micael Lindahl uppgav sammanfattningsvis följande. Han fick del av förvaltningsrättens
beslut via ett fax på morgonen den 2 september och fick
någon timme senare också veta att K.R:s ombud skrivit ett mejl till polismyndigheten
där hon framförde att K.R. avsåg att inkomma med inhibitionsyrkande
och att han även avsåg att överklaga domen. Han anser att ett inhibitionsyrkande i denna typ av ärenden med omedelbar verkställbarhet är en
brådskande sak som med nödvändighet skiljer sig från formulerandet av själva överklagandet. Likväl bedömde han, mot bakgrund av ombudets mejl, att det kunde vara skäligt att ge ombudet några dagar på sig att ge in ett inhibitionsyrkande
som rätten kunde ta ställning till innan polismyndigheten verkställde beslutet. Han lät därför saken bero fem dagar till den 7 september då

han bad Staffer Nilsson att kontakta förvaltningsrätten och kontrollera om något inhibitionsyrkande kommit in i ärendet. Då detta inte hade skett beslutade Micael Lindahl på eftermiddagen den 7 september att beslutet skulle verkställas med hjälp av veterinär. Han fick veta att detta lämpligast kunde ske på morgonen den 8 september kl. 9.00. Han beslutade därför att myndigheten skulle verkställa beslutet vid den tidpunkten. Omkring kl. 9.50 den 8 september kontaktades han av Erica Ström som uppgav att hon gett in en begäran om inhibition och ville veta om hunden var vid liv. Hon begärde att han skulle stoppa avlivningen och han svarade att det inte var möjligt eftersom beslutet skulle ha verkställts 50 minuter tidigare. Handläggningen av ärendet avslutades för Micael Lindahls del den 17 september då han på polisstationen
i Umeå till K.R. överlämnade hundens koppel och en urna med
askan efter den avlivade hunden.
Polismyndigheten gjorde följande bedömning.
Erica Ström, som företrätt K.R. under processen, hade tidigare under ärendets handläggning yrkat på inhibition av polismyndighetens beslut hos förvaltningsrätten
och därefter överklagat polismyndighetens beslut. Samma situation uppstod efter det att förvaltningsrätten meddelat sin dom. Hon hade således visat att hon var väl förtrogen med den processuella gången i ett förvaltningsärende
och att begäran om inhibition inte är direkt avhängigt till överklagandet. Polismyndigheten avvaktade därför i åtta dagar innan hunden avlivades för att bereda Erica Ström möjlighet att hos förvaltningsrätten begära inhibition. Hon fick således god tid på sig att formulera sitt inhibitionsyrkande.

I efterhand kan det självfallet ifrågasättas ifall polismyndigheten uttryckligen borde ha informerat Erica Ström att myndigheten hade för avsikt att vänta en kortare tid med avlivningen av hunden för att bereda henne möjlighet att begära inhibition. Det är uppenbart att berörda tjänstemän tog för givet att en jurist som ombud och som tidigare uppvisat god kännedom om processordningen skulle inkomma med ett inhibitionsyrkande tämligen omedelbart efter det att förvaltningsrätten meddelat sin dom. Efter sju dagar fattade polismästaren Micael Lindahl beslut att avlivningsbeslutet skulle verkställas eftersom något inhibitionsyrkande inte inkommit till förvaltningsrätten vilket han särskilt kontrollerade genom Staffer Nilssons försorg.
Förvaltningsrättens dom gäller omedelbart men det måste ändock förväntas att polismyndigheten lämnar skäligt rådrum för berörd person att inkomma med ett inhibitionsyrkande till förvaltningsrätten. Åtta dagar måste anses vara

mer än tillräcklig tid för att formulera ett sådant yrkande åtminstone för den som har ett juridiskt ombud.
Sammanfattningsvis anser polismyndigheten handläggningen av ärendet efter den 1 september 2010 fullgjorts på ett korrekt sätt.

Erica Ström yttrade sig.
I ett beslut den 25 februari 2011 anförde stf JO Ragnemalm följande.
Bedömning
Av utredningen har kommit fram att polismyndigheten beslutade att verkställa en förvaltningsrätts dom om att en hund skulle avlivas, trots att hundägarens ombud vid flera tillfällen tillkännagett att hon hade för avsikt att överklaga domen och i samband därmed begära att kammarrätten skulle förordna att förvaltningsrättens dom tills vidare inte skulle gälla. Beslutet att verkställa domen fattades sex dagar efter det att den hade meddelats.
Enligt 11 § lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter (tillsynslagen), får polismyndigheten för att hindra att en hund orsakar skada eller avsevärd olägenhet, om inte andra mindre ingripande åtgärder anses tillräckliga, besluta att den ska omhändertas. Om en hund har omhändertagits får polismyndigheten vidare, om utredningen visar att hunden utgör en fara för människor eller djur eller att det annars finns särskilda skäl, besluta att hunden ska avlivas (12 §). Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte något annat har beslutats (27 §).
Av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att en domstol, som har att pröva ett överklagande, kan förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition.
I det nu aktuella fallet fastslog förvaltningsrätten att beslutet att avliva hunden enligt huvudregeln i 27 § tillsynslagen skulle gälla omedelbart. Jag har i och för sig inte anledning att ifrågasätta detta ställningstagande men vill ändå nämna, att två viktiga intressen står mot varandra vid bedömningen av om ett beslut inom förvaltningsrättens område ska få verkställas redan innan tiden för att överklaga beslutet gått ut och beslutet sålunda vunnit laga kraft. Det ena är intresset av effektivitet i förvaltningen, vilket talar för att beslutet bör få genomslag så snart som möjligt. Det andra är intresset av rättssäkerhet, vilket kräver att möjligheten att överklaga ett beslut inte blir illusorisk genom att beslutet effektuerats innan denna möjlighet hunnit anlitas (se SOU 2010:29 s. 533).
När det gäller ett beslut om att omhänderta en hund i syfte att hindra den från att orsaka skada eller avsevärd olägenhet, framstår det som uppenbart, att ett sådant beslut som regel bör gälla omedelbart.

Det är däremot enligt min mening inte lika självklart, att ett därpå följande beslut att avliva den omhändertagna hunden på den grunden att hunden utgör en fara för människor eller djur ska gälla omedelbart. I dessa fall får myndigheten göra en avvägning mellan effektivitetsintresset och den enskildes rättssäkerhetsintresse och, om det anses befogat, skjuta upp verkställigheten (se SOU 2010:29 s. 535).
Det som talar för att ett beslut av det nu aktuella slaget ska gälla omedelbart kan knappast i första hand vara hundens farlighet, eftersom faran för

människor eller djur normalt sett är undanröjd i och med att hunden omhändertagits.
Snarare torde det röra sig om de olägenheter och kostnader som ett långvarigt omhändertagande kan medföra. Det bör dock påpekas, att det enligt huvudregeln är hundägaren som ska betala de kostnader som omhändertagandet medfört (20 § första stycket tillsynslagen).
Mot en omedelbar verkställighet kan åberopas starka principiella skäl. Har hunden avlivats uppstår en irreparabel skada, som inte kan botas med ett framgångsrikt överklagande. Verkningarna av ett beslut om avlivning av ett djur får också ofta betraktas som mycket allvarliga för dess ägare. Det är inte bara fråga om ekonomiska värden utan det kan gälla konsekvenser på ett djupare personligt plan. En avlivning av en hund kan ibland i realiteten uppfattas som förlust av en familjemedlem. Sådana omständigheter bör enligt min uppfattning beaktas inte bara i samband med att ett grundläggande beslut om avlivning ska fattas – och myndigheten då har att avgöra om beslutet ska få verkställas omedelbart eller först då det vunnit laga kraft – utan också när en verkställande myndighet tar ställning till frågan om tidpunkten när ett, i och för sig verkställbart, beslut de facto bör effektueras.
Om polisen har kännedom om eller en indikation på att ett omedelbart verkställbart avlivningsbeslut kommer att överklagas och inhibition begäras, framstår det mot denna bakgrund allmänt sett som rimligt att antingen avvakta att tiden för överklagandet löper ut eller snarast kontakta hundägaren i syfte att efterhöra om han eller hon har för avsikt att överklaga beslutet, innan det verkställs.
I det nu aktuella fallet meddelades förvaltningsrättens dom den 1 september varvid, som framgått, fastslogs att domen skulle gälla omedelbart. Micael Lindahl har dock uppgett att han – mot bakgrund av att Erica Ström omgående kom in med ett mejl där hon uppgav att hon hade för avsikt att begära inhibition – gjorde bedömningen, att det kunde vara skäligt att avvakta några dagar, innan beslutet verkställdes. Enligt polismyndigheten tog de berörda tjänstemännen det dock för givet att en jurist, som uppträdde som ombud och som tidigare uppvisat god kännedom om processordningen, skulle inkomma med ett inhibitionsyrkande tämligen omedelbart efter det att förvaltningsrätten meddelat sin dom. När hon fortfarande inte hade kommit in med ett sådant yrkande efter sex dagar, beslutade polismyndigheten att avlivningsbeslutet skulle gå i verkställighet.

Jag kan konstatera att Erica Ström i nära samband med att domen meddelades och därefter vid ytterligare några tillfällen skrev till polismyndigheten, varvid hon på ett otvetydigt sätt tillkännagav sin avsikt att, i samband med att domen överklagades till kammarrätten, även begära inhibition. Härtill kommer att hon hade handlat på ett snarlikt sätt när hon hade överklagat polismyndighetens beslut en månad tidigare och att hennes överklagande med begäran om inhibition då hade dröjt drygt två veckor. Att polismyndigheten mot denna bakgrund redan efter sex dagar beslutade att verkställa domen är anmärkningsvärt. Med den tillgängliga informationen borde myndigheten i

stället, som jag ser det, inför sitt ställningstagande vad gäller tidpunkten för avlivningen ha utgått från att ett överklagande med begäran om inhibition skulle komma att ges in. Om polismyndigheten var tveksam till om beslutet

skulle komma att överklagas, borde myndigheten i vart fall ha kontaktat Erica Ström och meddelat henne den tidpunkt då polismyndigheten hade för avsikt att verkställa beslutet. Hon hade då haft möjlighet att dessförinnan begära att kammarrätten skulle inhibera verkställigheten.
Polismyndighetens underlåtenhet att vidta någon av dessa åtgärder medförde att hundägaren inte kunde få till stånd en prövning av förvaltningsrättens dom innan den verkställdes, trots att han, via sitt ombud, med all önskvärd tydlighet informerat myndigheten om sin avsikt att överklaga domen.
Jag är, som redan framgått, kritisk till polismyndighetens agerande.

Iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen
(Dnr 6824-2010)

ChefsJO Melin justerade den 23 december 2010, efter en inspektion den 1–3 december 2010 vid Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö), och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen, ett protokoll med bl.a. följande innehåll.

1 Inledning

Inspektionen inleddes med ett möte vid vilket biträdande länspolismästaren Hans Nordin och chefen för polismyndighetens juridiska enhet Mårten Uhnbeck samt överåklagaren Björn Ericson lämnade översiktlig information om respektive verksamhet. Därvid framkom bl.a. följande.
Polismyndighetens internutredningssektion (IUS) handlägger ärenden gällande brottsmisstänkta anställda vid Polismyndigheterna i Skåne, Kronobergs, Kalmar och Blekinge län. Totalt handlägger IUS cirka 1 100 anmälningar per år. Enheten handlägger även varje år cirka 50 arbetsrättsliga utredningar beträffande
anställda vid Polismyndigheten i Skåne. Ärendebalansen, dvs. pågående ärenden, är ganska konstant strax under 200. Vid IUS arbetar sju utredare. Personalstyrkan är förhållandevis väl dimensionerad i förhållande till antalet ärenden. Från och med den 1 januari 2011 ska internutredningsverksamheten ledas av Rikspolisstyrelsen. Under hösten har en modell för verksamheten efter årsskiftet utarbetats. Troligen kommer det dagliga arbetet vid enheten dock inte att påverkas i någon större utsträckning.
Riksenheten för polismål är en nationell enhet inom Åklagarmyndigheten som inrättades den 1 januari 2005. Från Åklagarmyndighetens sida ser man fram emot polisens nya organisation för internutredningar eftersom denna förhoppningsvis kommer att innebära effektivitetsvinster. Samarbetet med polisen fungerar bra, och polis och åklagare har nyligen samlokaliserats i nya lokaler. Ärendeinflödet till enheten ökar konstant, och arbetstrycket på både åklagare och polis är stort. Vid årsskiftet förstärktes enheten med en åklagare

som är lokaliserad i Stockholm. Riksenheten är relativt liten och därför också sårbar. Under i princip hela år 2010 har två åklagare varit upptagna med var

sitt omfattande ärende, vilket har påverkat arbetet vid enheten. Under normala förhållanden fungerar dock verksamheten bra, och personalstyrkan är väl dimensionerad i förhållande till antalet ärenden. Vid Riksåklagarens kansli pågår f.n. arbete med att utarbeta föreskrifter för hur riksenhetens verksamhet ska presenteras för att allmänheten bättre ska förstå hur verksamheten bedrivs. Riksenheten och IUS har träffat en överenskommelse angående riktlinjer för utredningstider.

2 Inspektionens omfattning

Polis och åklagares handläggning av cirka 300 ärenden som avslutats under de senaste tre månaderna samt cirka 240 pågående ärenden granskades.

– – –

Från granskningen antecknades bl.a. följande.

– – –

4 Långsam handläggning

Vid granskningen uppmärksammades ett antal fall av långsam handläggning i olika stadier av handläggningen, från både polis och åklagares sida.

4.1 Dröjsmål med att överlämna ärenden till åklagare

I några ärenden, t.ex. 1200-K146758-10, 1200-K179643-10 och 1200K145821-10, har polisen dröjt mellan 5 och 14 dagar med att överlämna ärendet till åklagare.

ChefsJO Mats Melin: Enligt 5 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) ska ett ärende, bl.a. om det i anmälan påstås att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning, omedelbart överlämnas till åklagare för prövning av om en förundersökning ska inledas eller inte. Jag anser att sådana dröjsmål som i ovanstående ärenden inte uppfyller kravet på omedelbart överlämnande.

4.2 Dröjsmål med att fatta beslut i fråga om en förundersökning ska inledas m.m.

I flera ärenden, t.ex. AM-144258-10, AM-153433-10, AM-120004-10, AM119564-10,
AM-128905-10, AM-155569-10, AM-147128-10, AM-81626-10, AM-102204-10 och AM-102214-10, har det dröjt mer än två veckor från det att anmälan kom in till åklagarkammaren till dess att åklagare fattat beslut i frågan om en förundersökning skulle inledas. I några fall har det dröjt mellan två och fyra månader innan beslut fattats. I ärende AM-133293-10 dröjde det cirka en och en halv månad innan direktiv gavs om att vissa förutredningsåtgärder skulle vidtas.

I några ärenden, t.ex. 1200-K78915-10, 1200-K142477-10, 1200K164892-10, 1200-K158022-10 och 1200-K169020-10, där åklagare lämnat

direktiv om förutredningsåtgärder kan handläggningstiden hos polisen därefter ifrågasättas.
ChefsJO Mats Melin: Enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) ska en förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Såvitt gäller handläggningen av en förundersökning mot en anställd inom polisen finns enligt 5 kap. 2 § andra stycket polisförordningen ett krav att en sådan ska inledas och bedrivas med särskild skyndsamhet.
Det ankommer alltid på förundersökningsledaren att omgående ta ställning till om uppgifterna i en brottsanmälan utgör tillräcklig grund för att fatta beslut i förundersökningsfrågan. Om så inte är fallet kan åklagaren föranstalta om förutredningsåtgärder för att få fram erforderligt beslutsunderlag. Mot bakgrund av kravet på särskild skyndsamhet är det inte godtagbart att ärenden under så lång tid som i de ovannämnda fallen blir liggande hos åklagaren utan att beslut fattas i förundersökningsfrågan eller direktiv ges om förutredningsåtgärder.
Då åklagaren ger direktiv om förutredningsåtgärder ska dessa givetvis också genomföras skyndsamt.
Vid min granskning uppmärksammades några ärenden (t.ex. ovannämnda AM-81626-10, AM-102204-10 och AM-102214-10) som handlagts av chefsåklagaren
Monica Mimer och där det dröjt upp till fyra månader innan beslut i fråga om en förundersökning skulle inledas fattades. Vid samtal med henne framkom att hon under en stor del av året handlagt ett mycket omfattande ärende med många huvudförhandlingsdagar i domstol i Stockholm. Hon hade haft s.k. lottningsstopp under endast en begränsad tid. Hon är därför väl medveten om att det funnits ärenden där hon inte haft möjlighet att fatta beslut i förundersökningsfrågan tillräckligt skyndsamt. Hon har dock numera åter kommit ikapp.
Jag har förståelse för att en enhet av riksenhetens storlek kan vara mycket sårbar men vill understryka att arbetet i största möjliga mån måste organiseras så att en situation som den aktuella inte uppstår. För dröjsmålen i Monica Mimers ärenden kan således inte hon ensam hållas ansvarig.
4.3 Dröjsmål med att verkställa lämnade direktiv under pågående förundersökning
Vid granskningen har uppmärksammats några ärenden, t.ex. 1200-K7234910, 1200-K42720-10, 1200-K147222-10 och 1200-K147229-10, där polisen dröjt med att utföra utredningsåtgärder som åklagare gett direktiv om.
ChefsJO Mats Melin: Som jag nyss redovisat gäller ett krav på särskild skyndsamhet i förundersökningar mot anställda inom polisen.

Polisen har en
skyldighet att skyndsamt genomföra av åklagare lämnade utredningsdirektiv. Jag anser att polisens handläggning kan ifrågasättas när det dröjer flera veckor

innan polisen försöker verkställa givna direktiv.

4.4 Riksenhetens och IUS:s överenskommelse angående riktlinjer för utredningstider
I mars 2008 kom polisen och åklagarna överens om vissa riktlinjer för utredningstider
beträffande ärenden som handläggs vid IUS. Överenskommelsen innebar bl.a. att åklagaren i normalfallet bör fatta beslut i frågan om en förundersökning
ska inledas eller besluta om en förutredning samt ge direktiv under förundersökningen senast fyra dagar efter det att åklagaren fått underlaget för beslutet/direktivet. Vidare anges att en förutredning bör redovisas inom tio dagar efter det att polisen erhållit en sådan begäran.
I ett stort antal av de granskade ärendena hade de ovan angivna tiderna överskridits.
ChefsJO Mats Melin: Det är givetvis bra om åklagare och polis kan komma överens om riktlinjer för hur arbetet och samarbetet dem emellan ska bedrivas. Det har emellertid framkommit att de angivna tiderna inte kunnat hållas i ett stort antal ärenden. Polisen och åklagarna synes också väl medvetna om svårigheterna att leva upp till de målsättningar rörande utredningstider som lagts fast. Om interna riktlinjer inte kan hållas bör det, enligt min uppfattning, leda till åtgärder från ledningens sida.
5 Långsam handläggning av ett ärende rörande vållande till annans död m.m.
AM-131039-08 (1200-K126073-08): En person som hade omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. avled i den cell där han tagits i förvar i augusti 2008. En anmälan upprättades,
och chefsåklagaren Jörgen Lindberg beslutade den 26 augusti 2008 att inte inleda en förundersökning. Sedan händelsen uppmärksammats i medier under sommaren 2010 och det bl.a. framkommit att vissa uppgifter i det s.k. tillsynsbladet inte syntes vara riktiga, beslutade chefsåklagaren Kristian Augustsson den 13 juli att återuppta förundersökningen. Det dröjde därefter fram till den 24 november innan vice överåklagaren Eva Nilsson, som hade övertagit ärendet i slutet av augusti, gav direktiv om vilka utredningsåtgärder som skulle vidtas.
Eva Nilsson uppgav att anledningen till dröjsmålet var den höga arbetsbelastningen.
ChefsJO Mats Melin: En förundersökning mot en anställd inom polisen ska som sagt inledas och bedrivas med särskild skyndsamhet. Den aktuella utredningen
rörde polisanställdas eventuella ansvar för att en omhändertagen person avlidit. En sådan utredning måste självfallet ges mycket hög prioritet. Det gäller i än högre grad när, som i detta fall, nya uppgifter kommer fram som kan tyda på att ett tidigare beslut inte varit tillräckligt väl underbyggt. Sedan

förundersökningen återupptagits borde åklagaren tämligen omgående ha lämnat direktiv om vilka utredningsåtgärder som skulle vidtas.

Att ett sådant
direktiv kom att dröja drygt fyra månader är oacceptabelt. För ett utförligare resonemang kring vikten av att utredningsåtgärder vidtas med skyndsamhet i

dessa situationer hänvisar jag till mitt beslut den 19 november 2010 i dnr 5950-2009 (beslutet finns på JO:s webbplats, www.jo.se).

6 Direktiv från åklagare om utredningsåtgärder efter beslut om nedläggning av en förundersökning

I ett ärende, AM-143432-10, hade åklagare inlett en förundersökning och gett polisen direktiv om att höra vissa personer. Innan alla förhör hade genomförts lade Eva Nilsson ned förundersökningen med motiveringen att det på det utredningsmaterial som då förelåg inte gick att bevisa att den eller de som varit misstänkta hade gjort sig skyldiga till brott och att ytterligare utredning inte kunde antas förändra bevisläget på ett avgörande sätt. I ett epostmeddelande till handläggande polisman i ärendet informerade Eva Nilsson
om att hon hade lagt ned förundersökningen, trots att hon inte hade fått alla förhör, och angav att anledningen till beslutet var att den polisman som varit misstänkt inte fick arbeta i yttre tjänst så länge ärendet var öppet. Åklagaren angav vidare att eftersom hon skulle gå på semester påföljande dag ”så tyckte jag att beslutet kunde fattas” och ”om du inte hållit alla förhör med grannar så vill jag att du gör det ändå och skickar till mig”. Någon dag därefter hölls ett vittnesförhör i ärendet.

ChefsJO Mats Melin: Under förundersökningen ska det utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal mot denne (23 kap. 2 § RB). Finns det inte längre anledning att fullfölja förundersökningen
ska den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket RB).

I det aktuella ärendet lades förundersökningen ned innan alla utredningsåtgärder enligt åklagarens direktiv hade vidtagits. Med hänsyn till innehållet i det ovannämnda e-postmeddelandet framstod det som att det egentliga skälet till beslutet om nedläggning var att den pågående förundersökningen innebar hinder för den misstänktes tjänstgöring och således inte, som angavs i beslutet, att åklagaren bedömde att ytterligare utredning inte kunde antas förändra bevisläget på ett avgörande sätt. Eva Nilsson har emellertid bestritt att så skulle vara fallet. Jag vill dock poängtera att sådana hänsyn som den misstänktes tjänstgöring självfallet inte utgör grund för att lägga ned en förundersökning. Det finns vidare anledning att framhålla att om åklagaren finner att en förundersökning ska läggas ned och vissa förhör som denne gett direktiv om ännu inte genomförts ska givetvis begäran därom återkallas.

Sådana åtgärder
kan endast vidtas inom ramen för en pågående förundersökning. Jag är

därför mycket kritisk till att Eva Nilsson, trots att förundersökningen hade avslutats, gav polisen direktiv om att hålla vittnesförhör i ärendet.

7 Åklagares beslut att inte inleda en förundersökning rörande påstått polisvåld utan att höra målsäganden

I ett ärende, AM-154354-10, beslutade Kristian Augustsson att inte inleda en förundersökning om tjänstefel utan att låta höra målsäganden. Av handlingarna framkom följande.

En 11-årig pojke förhördes i hemmet i närvaro av sina föräldrar efter ett polisingripande mot honom. Efter förhöret uppgav pojkens föräldrar till förhörsledaren att pojken vid ingripandet blivit slagen av polisen och tillsagd att klä av sig naken för att bli slagen med batong. Polisen upprättade en anmälan om tjänstefel baserad på uppgifterna från föräldrarna och sände anmälan, förhöret med pojken samt två promemorior från de polismän som varit närvarande vid tillfället till åklagaren. I promemoriorna hade det inte antecknats något om att det vid ingripandet brukats våld. Kristian Augustsson beslutade att inte inleda en förundersökning utan att pojken hade hörts.

ChefsJO Mats Melin: Som angetts ovan ska en förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket RB). Av andra stycket i bestämmelsen framgår att en förundersökning inte behöver inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.

Tröskeln för att inleda en förundersökning är låg. En förundersökning kan inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott. Om inte uppgifterna i anmälan utgör tillräcklig grund för ett beslut i förundersökningsfrågan kan åklagaren föranstalta om förutredningsåtgärder för att få fram erforderligt beslutsunderlag.

Kristian Augustsson har uppgett att han grundade sitt beslut att inte inleda en förundersökning på en prognos om att det, mot bakgrund av att de ingripande polismännen inte nämnt något om våld i sina promemorior, skulle bli mycket svårt att styrka brott. Enligt min mening talar åtskilligt för att det redan på grundval av uppgifterna i polisanmälan fanns anledning att inleda en förundersökning. Detta är emellertid en bedömningsfråga i vilken man kan ha olika uppfattningar. Jag anser dock att åklagaren i vart fall, inom ramen för en förutredning, borde ha gett direktiv om att verkställa ett förhör med målsäganden innan han beslutade i frågan om en förundersökning skulle inledas eller inte. Jag vill understryka vikten av att brottsanmälningar mot polismän utreds noggrant och med objektivitet.

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utlänningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri

(Beslut av JO Axberger den 28 juni 2011, dnr 6340-2010)

Beslutet i korthet:

Polismyndigheten i Stockholms län avvisade 26 rumänska romer under åberopande av att de ”ägnat sig åt dagdriveri/tiggeri”. Enligt den bestämmelse som tillämpades får en utlänning avvisas om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.

Bestämmelsen kan emellertid inte tolkas så som polismyndigheten gjort. I beslutet framhålls att utvecklingen på fri- och rättighetsområdet har inneburit successivt skärpta krav på legalitet och rättssäkerhet. Den aktuella bestämmelsen bör idag inte tillämpas på andra försörjningssätt än sådana som är

rättsligen förbjudna. Tiggeri är inte i sig otillåtet enligt svensk lag, än mindre dagdriveri. Avvisningen saknade därmed stöd i utlänningslagen. Polismyndigheten i Stockholms län kritiseras. Eftersom åtgärderna inneburit långtgående rättskränkningar av enskilda är kritiken av allvarligt slag.

Det finns inget i materialet som visar att polisinsatsen haft sin grund i att de avvisade alla var romer, och att de därför särbehandlades negativt. Det sätt på vilket avvisningen genomfördes har likväl varit ägnat att rubba förtroendet för polisen.

Med den bedömning som gjorts har det inte funnits skäl att gå in på om avvisningsbesluten varit förenliga med de särskilda regler som gäller för EUmedborgare.

I anledning av den debatt som förts om utländska tiggare konstateras dock att det torde vara svårt att utforma svensk utlänningslagstiftning så att EU-medborgare, som ägnar sig åt tiggeri av det slag som påvisats i detta ärende, får avvisas från Sverige.

Bakgrund och utredning

Initiativet

Sommaren 2010 förekom uppgifter i massmedia om att polisen hade avvisat romer som ägnat sig åt tiggeri. Av till JO inhämtade upplysningar framkom att Polismyndigheten i Stockholms län, med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen vid flera tillfällen under 2010 hade avvisat utlänningar från landet på grund av att dessa försörjt sig genom att tigga, bl.a. verkställdes avvisningsbeslut avseende 26 rumänska medborgare den 18 februari 2010. Jag beslöt därefter att inleda att initiativärende, i syfte att närmare granska det som hänt.

Omständigheter som framgår av polismyndighetens handlingar

Vid polismyndighetens spaning på tiggare i Stockholm i början av år 2010 uppstod misstankar om att dessa var utsatta för organiserad människohandel. Misstankarna grundades på att ett större antal utländska tiggare hade kunnat spåras till en lägenhet i Vårberg i södra Stockholm. När en polispatrull besökte lägenheten påträffades 38 personer, alla rumäner. Två män, varav den ene hyrde den aktuella lägenheten, misstänktes för att utnyttja människorna där till att tigga. En förundersökning inleddes den 2 februari 2010. I början av månaden hölls förhör med flera av de boende i lägenheten. Misstankarna om människohandel avskrevs därefter och förundersökningen lades sedermera

ned.
Den 18 februari 2010 genomförde polismyndigheten en insats, som bestod i att personer som vistades i lägenheten i Vårberg hämtades till förhör med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen. Beträffande flera av dessa hade avvisningsbeslut
fattats den 16 februari 2010 med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen.

I en av insatsledaren, inspektören Jan-Eric Ericsson, upprättad promemoria uppges att personer kopplade till lägenheten uppehöll sig illegalt i landet och ägnade sig åt tiggeri samt att vissa var kända för tidigare brott. Tiggeriet verkade enligt promemorian ske i organiserad form. I insatsen

deltog 21 poliser samt en tolk. I lägenheten fanns 36 personer. De fördes till Norrmalms polisstation, där det hölls ett kortare förhör med var och en av dem. Ytterligare avvisningsbeslut fattades. Motiveringen i dessa och de tidigare besluten följde en mall:
NN som ankom till Sverige [i förekommande fall datum] avvisas till Rumänien med stöd av 8 kap. 2 § punkt 2, eftersom NN har ägnat sig åt dagdriveri/tiggeri se prop. 1979/80:96 s. 119 samt JK:s beslut 2516-08-41 s. 4. [Hänvisningen till propositionen torde rätteligen avse prop. 1954:41 s. 93; i några ärenden har hänvisningen senare rättats. JO:s anm.]
Merparten av avvisningsbesluten fattades av poliskommissarien Sven-Åke Eriksson. De övriga fattades av polisintendenten Ingemo Melin-Olsson.
Av dokumentationen i de enskilda ärendena framgår att sjutton av de avvisade helt eller delvis försörjt sig genom att tigga. Elva av dessa hade vid ett eller flera tillfällen observerats av polisen då de tiggde och i övriga sex fall hade de enligt egna uppgifter försörjt sig genom att tigga. I åtta fall hade de avvisade enligt egna uppgifter försörjt sig genom att spela musik på allmän plats. Beträffande en person saknades uppgifter. Dokumentationen ger sammanfattningsvis
stöd för att sjutton av utlänningarna ägnat sig åt tiggeri och åtta åt gatumusik.
Samma dag som insatsen genomfördes beslutade polismyndigheten att 23 av dem som skulle avvisas skulle tas i förvar och tre ställas under uppsikt. Avvisningsbesluten verkställdes senare under kvällen genom att de berörda kördes med buss till Rumänien.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten i Stockholms län anmodades att göra en utredning och redovisa sin bedömning av handläggningen av avvisningsärendena. Myndigheten skulle bl.a. belysa bakgrunden till insatsen, förutsättningarna för att fatta avvisningsbeslut på grund av att en utlänning försörjer sig genom tiggeri samt frågor om dokumentation och beslutsmotivering.
I sitt yttrande, som beslutats av biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson, lämnade polismyndigheten följande beskrivning av bakgrunden till

insatsen.
Med erfarenhet från tidigare ärenden med fällande domar beträffande människohandel
för tiggeriändamål (bl.a. 0201-K229186-08 och 0201-K271295-09)
samt den omständigheten att det vid tillfället förekom många tiggare i centrala delar av Stockholm, inleddes vid Gränspolisavdelningen i januari 2010 ett spaningsärende med inriktning på människohandel för andra ändamål än sexuella. Spaningsärendet fick namnet G-Tiggeri.
Syftet med spaningsinsatsen var att samla uppgifter som talade för eller emot brottet människohandel. Spaning i ärendet bedrevs från den 14 januari 2010 fram till den 18 februari 2010. Under spaningsarbetet kartlades de personer som uppehöll sig i centrala Stockholm och tiggde pengar.

Genom kartläggningen
kunde spaningspersonalen identifiera enskilda personer, vid vilka platser tiggeri skedde samt övriga rörelser bland aktuella personer.
Spaningspersonalen kunde redan tidigt under spaningsinsatsen konstatera att det fanns ett samband mellan de flesta av de personer som tiggde pengar i de centrala delarna av Stockholm då de bl.a. efter att ha tiggt pengar under dagen samlades för gemensam hemfärd i bil. Återsamling skedde vid City

terminalen och närliggande område. Fortsatta spaningar visade att personerna bodde på samma adress, i samma lägenhet, i Vårberg i södra Stockholm.
När Räddningstjänst kallades till aktuell lägenhet i samband med ett larm den 29 januari 2010 anträffades 38 personer, som alla uppfattades bo i lägenheten.
Sociala myndigheter kontaktades på grund av miljön och förhållandena i lägenhet med bl.a. ohyra, då det fanns minderåriga barn i lägenheten. De minderåriga barnen placerades, tillsammans med sina mödrar, av sociala myndigheter på ett annat boende.
Den 2 februari 2010 bedömdes att det fanns tillräckligt med underlag för att inleda en förundersökning om misstänkt människohandel (0201-K3248110).
Utredningsåtgärder vidtogs i form av att förhör hölls med personer som iakttagits tigga och personer som kunde kopplas till lägenheten i Vårberg.
Utredningen visade att den person som stod på hyreskontraktet för den aktuella lägenheten också var registrerad ägare till en personbil som spaningspersonal iakttagit i samband med transport av personer som setts tigga pengar.
Den fortsatta utredningen gav inte tillräckligt med uppgifter för att styrka brottet människohandel men det kunde styrkas att tiggeriet bedrevs i viss organiserad form. Sammanlagt har spaningsinsatsen omfattat 60 personer.
Spaningarna visade på samma mönster med personer som utgick från den aktuella lägenheten och transporterades, i vissa fall gemensamt, in till centrala Stockholm för att tigga. Personerna placerades ut på fasta platser i City men byte skedde mellan de olika platserna och personerna från dag till dag.
Spaningspersonal
har observerat vad som uppfattades som utsättningsmöten innan

personerna lämnade platsen för att placera ut sig i centrala Stockholm.
Beslut fattades om en ändring av insatsens inriktning till planering för utlänningskontroll
och ev. avvisningar enligt utlänningslagen.
Efter att ha redogjort för bestämmelser i utlänningslagen redovisade polismyndigheten
de anvisningar som Rikspolisstyrelsen lämnat. Bland annat anfördes:
CM [cirkulärmeddelande, JO:s anm.] 7/10 meddelades i augusti 2010, bl.a. med anledning att uppgift framkommit om att polismyndigheterna tillämpar bestämmelsen i 8 kap. 2 § 1 st. 2 p. utlänningslagen olika beträffande möjligheten att med stöd av bestämmelsen avvisa EU-medborgare som ägnar sig åt tiggeri i organiserad form.
– – –
Av CM 7/10 framgår att RPS gör bedömningen att det finns förutsättningar för att med stöd av 8 kap. 2 § 1 st. 2 p. utlänningslagen avvisa EUmedborgare som ägnar sig åt tiggeri i organiserad form. Avvisning med stöd av bestämmelsen kräver inte att något brott ska ha begåtts. Med bestämmelsen åsyftas inte försörjningskravet som sådant utan beteenden och sätt att försörja sig på som inte är önskvärda.

I ärenden hos polismyndigheter som rör
denna fråga finns ofta fler faktorer utöver tiggeriet att ta hänsyn till. Tillkommer andra klandervärda omständigheter kan detta sammantaget medföra att beslut om avvisning bör kunna fattas. Hit hör omständigheter kring hur tiggeriet utövats, t.ex. om det bedrivits i organiserad form, har kopplingar till kriminell verksamhet, genomförts med utnyttjande av underåriga eller andra utsatta personer, har bedrivits som ”bondfångeri”, har skett på ett hotfullt eller störande sätt eller om osanna uppgifter lämnats i samband med tiggeriet. En helhetsbedömning av föreliggande omständigheter ska ske. Under sådana omständigheter gör RPS bedömningen att avvisning av EU-medborgare som ägnar sig åt tiggeri kan ske.
Polismyndigheten redogjorde därefter för den EU-rättsliga regleringen på området och för vissa regler av betydelse för prövningen av om tiggeri är

tillåtet enligt svensk rätt m.m. Beträffande bedömningarna i de enskilda fallen anförde myndigheten bl.a. följande.
Ärendet rör polismyndighetens beslut av den 16 och 18 februari 2010 om avvisning av 26 rumänska medborgare. De rumänska medborgare som avvisats har samtliga befunnit sig i Sverige i mindre än tre månader och har kommit till Sverige i syfte att försörja sig genom tiggeri. Ingen av dem har någon anknytning till Sverige. Avvisning har – i enlighet med de anvisningar som lämnats av RPS – skett med stöd av 8 kap. 2 § 1 st. 2 p. utlänningslagen då det kan antas att personerna inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt under vistelsen i Sverige. Tiggeriet har bedrivits i viss organiserad form. Beslut

har tagits i varje enskilt fall efter en individuell prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns underlag för besluten i varje enskilt fall men som redovisas nedan finns vissa brister beträffande den dokumentation som skett i de enskilda ärendena. Kvarstående fråga är om EG-rätten utgör hinder mot tillämpning av aktuell bestämmelse i utlänningslagen på sätt som framgår av RPS:s anvisningar i de fall en EU-medborgare ägnar sig åt tiggeri i organiserad form. Varken svensk domstol eller EG-domstolen har prövat de svenska förhållandena avseende tiggeri, bl.a. socialtjänstens uppbyggnad. Det föreligger således ett stort behov av klarläggande uttalande beträffande tillämpningen av bestämmelserna i utlänningslagstiftningen.
Polismyndigheten gör dock, mot bakgrund av förutsättningarna i de enskilda fallen, den omständigheten att tiggeriet bedrivits i organiserad form, utlänningslagens ordalydelse, de förarbetsuttalanden som gjordes när rörlighetsdirektivet
införlivades i svensk rätt och allra helst den inställning som redovisats av den centrala förvaltningsmyndigheten för Polisen – och som senare kommit till uttryck i CM 7/10 – bedömningen att den tolkning av 8 kap. 2 § 1 st. 2 p. utlänningslagen som låg till grund för polismyndighetens beslut den 16 resp. 18 februari 2010 var rimlig.
I frågan om dokumentation, beslutsmotivering m.m. anförde polismyndigheten bl.a. följande.
I samtliga ärenden som omfattas av JO:s initiativärende finns upprättade förhör, tjänsteanteckningar och beslut angående åtgärder som har vidtagits i avvisningsärendena.
Det kan konstateras att ett flertal av de personer som anträffades i lägenheten i Vårberg har deltagit i tiggeri med inslag av ”föreställandet av handikapp” som inte varit verkliga. Samtliga personer som avvisats har emellertid ägnat sig åt tiggeri i den löst organiserade form som framgår av spaningsanteckningar
och annan dokumentation i ärendena. Två av de avvisade är minderåriga barn till personer som utövat tiggeri.

Båda barnen har tagit del i tiggeriet.
Av varje enskilt ärende framgår att den berörda personen har hörts om tiggeri och i vilken form det bedrivits. I ett av ärendena saknas förhörsanteckningar som ersatts av en tjänsteanteckning (AA 630-954/10).
Att tiggeriet bedrivits i viss organiserad form hade dokumenterats bättre ifall relevanta delar av spanings- och utredningsanteckningar lagts till varje enskilt ärende. Så har inte skett och det utgör en brist i dokumentationen.
Av uppgifter från de beslutsfattare som var i tjänst den 18 februari framgår att de informerades om bakgrund, inriktning, syfte och den operativa taktiken med vilken den planerade insatsen skulle ske. Beslutsfattarna har därvid tagit del av inspelat spaningsmaterial m.m. i den pågående förundersökningen om misstänkt människohandel (K 32481-10). De uppgifter som erhållits ur nämnda förundersökning har inte dokumenterats eller hänvisats till i aktuella avvisningsärenden, vilket polismyndigheten bedömer är en brist i

dokumentationen.
Gränspolisavdelningen har uppgivit att de har vidtagit åtgärder för att säkerställa att nödvändig dokumentation tillförs avvisningsärendena, och myndigheten kommer inte att vidta någon ytterligare åtgärd i den delen.

Rättslig reglering
8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen
Polismyndighetens avvisningsbeslut har fattats med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse får en utlänning avvisas om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Med tanke på hur bestämmelsen nu tillämpats krävs en återblick för att ta ställning till hur den idag bör tolkas.
Den äldre utlänningslagen m.m.
I 1945 års utlänningslag stadgades att utlänning som ankom till riket fick avvisas ”om han är zigenare eller om han uppenbarligen har för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettlande [tiggeri, JO:s anm.] eller att under vandring från ort till annan vinna sin utkomst genom utförande av musik, förevisande av djur eller annan dylik sysselsättning” (4 kap. 19 § första stycket 1). Avvisning fick även ske om det skäligen borde antas att utlänningen inte hade för avsikt eller saknade möjlighet ”att ärligen vinna sin försörjning” (samma stadgande, punkt 2).
1951 föreslogs en ny utlänningslag. Det som tidigare stadgats om zigenare och bettlare, gatumusikanter m.fl. (punkt 1) utgick medan den allmänna bestämmelsen
med krav på att utlänningen skulle kunna ärligen försörja sig
(punkt 2) behölls. I förarbetena framhölls att några ”särregler skola […] icke gälla för zigenare utan de skola behandlas på samma sätt som andra utlänningar”. Om det fanns skälig anledning att anta att de inte skulle komma att försörja sig genom ärligt arbete ”utan t.ex. med spådom, signeri e.d.” skulle de kunna avvisas enligt den allmänna bestämmelsen. Inte heller de som ”under vandring från ort till annan vinna sin utkomst genom utförande av musik, förevisande av djur eller annan dylik sysselsättning” skulle kunna avvisas, såvida det inte kunde antas att deras sysselsättning var en täckmantel för någon asocial verksamhet eller att den inte gick att försörja sig på. Däremot skulle den som ”uppenbarligen hade för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettlande” kunna avvisas enligt den allmänna bestämmelsen (SOU 1951:42 s. 191).
Vid remissbehandlingen av betänkandet hade kriminalpolisintendenten i Stockholm uttalat att bestämmelsen borde tillämpas så att icke önskvärda medellösa utlänningar skulle hindras från att komma in i landet för att här ägna sig åt dagdriveri. Detta föranledde följande uttalande i propositionen (prop. 1954:41 s.

93).

I likhet med kriminalpolisintendenten i Stockholm finner jag det angeläget att i görligaste mån hindra icke-önskvärda, medellösa utlänningar att komma in i landet för att här ägna sig åt dagdriveri. I förslaget har därför stadgats, att utlänning som ämnar här i riket söka sitt uppehälle må avvisas, om det skäligen kan antagas att han icke kommer att här ärligen försörja sig. Även sådana fall då utlänningen uppenbarligen har för avsikt att livnära sig på brottslig verksamhet faller under detta stadgande.

De återgivna förarbetsuttalandena kan inte ses isolerade från annan närliggande lagstiftning. Vid tiden för 1954 års utlänningslags tillkomst var 1885 års lösdrivarlag ännu i kraft. Begrepp av typen ”icke ärligen försörja sig” torde härröra från den lagstiftningen (jfr SOU 1979:64 s. 81). I lösdrivarlagen definierades som lösdrivare den som sysslolös, utan att söka arbete, stryker omkring från ort till annan utan medel till sitt uppehälle och den som, utan att äga medel till sitt uppehälle, underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig och tillika för ett sådant levnadssätt, att våda därav uppstår för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet. Enligt praxis föll under lagen de s.k. luffarna, men även andra ”asociala element” såsom spritlangare, bondfångare, yrkesspelare, sutenörer och prostituerade (se prop. 1964:128 s. 10). Lösdriveri var inte kriminaliserat, men lösdrivare kunde bli föremål för administrativa tvångsåtgärder, varvid de kunde dömas till upp till tre års tvångsarbete. Lösdrivarlagen ersattes 1965 med lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet, som inte tillät åtgärder mot ”harmlösa bettlare”. Lagen om samhällsfarlig asocialitet upphävdes 1982.

1958 infördes en ny avvisningsgrund, enligt vilken en utlänning kunde avvisas ”om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa” (nuvarande 8 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen). Det innebar att medellösa utlänningar kunde avvisas på denna grund, vilket i sin tur medförde att frågan huruvida den som kunde antas ha för avsikt att vid sin vistelse i Sverige ägna sig åt tiggeri förlorade i betydelse.

I samband med att utlänningslagstiftningen senare åter omarbetades undersökte 1975 års utlänningslagskommitté tillämpningen av den avvisningsgrund som bygger på en bedömning av om utlänningen avser att försörja sig på ett ärligt sätt. Det visade sig att den ytterst sällan användes; när det förekom synes det ha varit med hänvisning till annat än tiggeri. (Se SOU 1979:64 s. 97 f. och 134.) Kommittén övervägde mot den bakgrunden om denna avvisningsgrund kunde avskaffas. Med hänvisning till behovet av att kunna avvisa utlänningar som yrkesmässigt prostituerar sig ansåg kommittén dock att bestämmelsen borde kvarstå. (A. bet. s. 134.) Samma bedömning gjordes i propositionen (prop. 1979/80:96 s. 56). Enligt vad som där anfördes skulle även den som antogs komma att arbeta utan arbetstillstånd omfattas av bestämmelsen.

Lagrådet ansåg emellertid att bedrivande av förvärvsverksamhet utan föreskrivet arbetstillstånd inte var liktydigt med att ”inte ärligen försörja sig”. Det senare begreppet syftade enligt Lagrådet på den som ägnar sig ”åt näringsfång som i sig är brottsligt eller förkastligt eller bygger på brottsliga eller förkastliga handlingar”. Bestämmelsen försågs därför med ett tillägg om arbete utan tillstånd. (Se a. prop. s. 118 f. och 134.)
Sedan 2006 gäller avvisningsgrunden i 8 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen endast i begränsad utsträckning för EU-medborgare och deras familjemedlemmar, se vidare nedan.

Rörlighetsdirektivet och dess genomförande i svensk rätt
I Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april, rörlighetsdirektivet, fastställs villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig inom unionen. Direktivet anger en miniminivå och berör inte nationella bestämmelser som är mer gynnsamma för utlänningar än de som framgår av direktivet. EU-direktiv är enligt huvudregeln inte direkt tillämpliga i Sverige utan förutsätter s.k. implementering, dvs. att en motsvarande reglering finns eller införs i svensk lagstiftning. EU-direktiv kan därutöver även ha direkt effekt och gäller då i Sverige oavsett innehållet i svensk lag. Delar av rörlighetsdirektivet innefattar regler av det slaget.
I rörlighetsdirektivets tredje kapitel finns bestämmelser om s.k. uppehållsrätt, med vilket avses en rätt för unionsmedborgare att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Direktivet skiljer mellan uppehållsrätt i högst tre månader (artikel 6) och uppehållsrätt för längre tid än tre månader (artikel 7). Enligt artikel 6 gäller uppehållsrätt i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt pass eller identitetskort. En förutsättning för detta är dock, enligt artikel 14, att unionsmedborgaren inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Enligt artikel 7 gäller uppehållsrätt för längre tid än tre månader under vissa angivna förutsättningar, t.ex. att den berörda personen har en anställning i det land där han eller hon uppehåller sig.
Uppehållsrätten kan enligt rörlighetsdirektivet endast genombrytas vid hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Bestämmelser om detta finns i artikel 27, som anger följande. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska överensstämma med proportionalitetsprincipen. De ska uteslutande vara grundade på utlänningens personliga beteende, som måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för begränsningar i uppehållsrätten. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn godtas inte. En ytterligare begränsning följer av att inskränkningar i uppehållsrätten inte får vara diskriminerande.

EU-domstolen har därvid uttalat att ”en medlemsstat
inte får vidta åtgärder mot en medborgare från en annan medlemsstat med
stöd av undantagsbestämmelserna om allmän ordning […] på grund av ett
uppträdande som medlemsstaten inte försöker förhindra när det gäller de egna
medborgarna genom att vidta repressiva åtgärder eller andra faktiska och
effektiva åtgärder” (mål C-100/01, Ministre de l’Intérieur mot Aitor Oteiza
Olazabal, REG 2002 I-10981).
I anledning av rörlighetsdirektivet genomfördes vissa förändringar i den
svenska utlänningslagstiftningen.
Reglerna om uppehållsrätt enligt artikel 6 föranledde inga ändringar i lag
(SOU 2005:49 s. 95 ff. och prop. 2005/06:77 s. 68 ff.). Uppehållsrätten enligt
artikel 7 reglerades däremot i ett nytt kapitel i utlänningslagen (a. prop.
s. 70 ff. och s. 183). I samband härmed infördes i den svenska lagen ett i
jämförelse
med rörlighetsdirektivet mer begränsat uppehållsrättsbegrepp. I utlän

ningslagen syftar uppehållsrätt därmed endast på sådan uppehållsrätt som
avses i artikel 7, dvs. uppehållsrätt under längre tid än tre månader, men inte
på den omedelbara uppehållsrätten enligt artikel 6.
I 8 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen infördes en ny regel om att den
som har uppehållsrätt inte får avvisas. Bestämmelsen syftar på uppehållsrätt i
utlänningslagens mening. Vidare undantogs EU-medborgare från tillämpningen
av 8 kap. 2 § första stycket 1 (dvs. att vederbörande saknar tillräckliga
medel för vistelsen i Sverige etc.), såvida han eller hon inte efter inresan visar
sig utgöra en belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (8 kap.
2 § tredje stycket). Beträffande resterande avvisningsgrunder i 8 kap. 2 §
första stycket utlänningslagen uppgavs i samband med genomförandet av
rörlighetsdirektivet att det är utlänningens eget beteende och inte allmänpreventiva
hänsyn som ska ligga till grund för avvisningsbeslutet. Det bedömdes
vara förenligt med rörelsedirektivets artikel 27; några författningsändringar
ansågs därför inte nödvändiga (prop. 2005/06:77 s. 77 f. och SOU 2005:49
s. 148 ff.).

Bedömning

Avgränsning

Det finns flera inslag i den granskade polisinsatsen som kan ifrågasättas. Min
bedömning har dock koncentrerats till huvudsaken, nämligen avvisningsbeslutens
laglighet. Det som i övrigt förekommit överskuggas av denna fråga
eller utgör konsekvenser av dessa beslut.

Allmänna förutsättningar

För att en utlänning ska kunna avvisas från Sverige måste de allmänna reglerna
om avvisning i utlänningslagen ge stöd för åtgärden. Därutöver krävs att
de särskilda regler i utlänningslagen, som bl.a. omfattar EU-medborgare, inte
hindrar tillämpning av de allmänna reglerna. Slutligen måste åtgärden vara
förenlig med sådana EU-rättsliga regler som i övrigt ska beaktas, t.ex. inom

ramen för tolkningen av svensk lag eller på grund av att de har s.k. direkt effekt.
Frågan om avvisningsbesluten i detta fall varit rättsenliga ska således i första hand bedömas enligt utlänningslagens allmänna bestämmelser om avvisning. Polismyndigheten har motiverat sina avvisningsbeslut med att de avvisade ”ägnat sig åt dagdriveri/tiggeri” och som rättslig grund åberopat 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen, där det bl.a. anges att avvisning får ske om det kan antas att en utlänning under sin vistelse i Sverige inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.
Rekvisitet ”försörja sig på ett ärligt sätt”
För att en utlänning ska kunna avvisas från Sverige krävs lagstöd.

Särskilt när
det är fråga om någon som redan befinner sig i landet innebär en avvisning ett för den enskilde långtgående tvångsingripande. Åtgärder av det slaget bör inte få förekomma annat än med stöd av skäl som klart omfattas av lagens ordaly

delse. Det är mot denna bakgrund som den av polismyndigheten åberopade avvisningsgrunden i 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen ska tolkas.
Som redogörelsen för den rättsliga regleringen visar har det sedan 1954 inte förelegat laglig grund för att från Sverige avvisa vad som då kallades zigenare, och inte heller gatumusikanter. Även tiggeri försvann vid denna tid som uttrycklig avvisningsgrund, varvid förarbetena dock lämnade en öppning för avvisning av den som uppenbarligen hade för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettleri, dvs. tiggeri. Utöver detta fanns den beskrivna regleringen om lösdrivare, som innebar att vissa former av lösdriveri i praktiken var jämställda med kriminalitet.
Redogörelsen för den rättsliga regleringen visar vidare att den åberopade avvisningsgrunden, när saken undersöktes under 1970-talet, hade använts ytterst lite och då sällan eller aldrig med hänvisning till att utlänningen skulle komma att ägna sig åt tiggeri. I samband med att behovet av bestämmelsen därefter övervägdes var det som framgått andra företeelser än tiggeri som föranledde att den fick kvarstå. Såvitt framkommit har det efter 1954 inte tillförts något rättskällematerial som pekar på att bestämmelsen skulle åsyfta den som kan antas komma att tigga under sin vistelse i Sverige.
Till det kommer att den rättssyn som lagstiftningen om lösdriveri och äldre lagars bestämmelser om tiggeri ger uttryck för sedan länge är obsolet. Utvecklingen
på fri- och rättighetsområdet därefter har inneburit successivt
skärpta krav på legalitet och rättssäkerhet. Det får numera anses uteslutet att grunda ingrepp i fri- och rättigheter på juridiska tolkningar som förutsätter att myndigheter och domstolar ska göra skönsmässiga bedömningar av moralisk karaktär. I den mån äldre lagar någon gång likväl ger ett sådant utrymme måste tolkningen av legalitetsskäl göras restriktivt. Den aktuella lagtexten bör idag därför inte tillämpas på andra försörjningssätt än sådana som är rättsligen

förbjudna. Om det är lagstiftarens avsikt att även andra försörjningssätt ska kunna utgöra avvisningsgrund får det anses åvila denne att i lag ange vad som i så fall ska gälla.
Tiggeri – att utan erbjudande av någon motprestation utbe sig om ekonomiskt understöd – är inte i sig straffbart eller annars otillåtet enligt svensk lag. Det gäller även då det bedrivs i former som kan beskrivas som organiserade, om man med detta menar att enskilda som tigger samordnar sin aktivitet samt bor, reser och lever tillsammans.
I förening med andra omständigheter kan tiggeri däremot vara straffbart.

Det kan exempelvis vara fallet när den som tigger tar till hot eller handgripligheter, som utgör ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Ett annat exempel är om tiggeriet innefattar vilseledande av dem tiggaren vänder sig till, t.ex. genom förebärande av förmenta handikapp m.m., vilket under vissa ytterligare förutsättningar kan innefatta bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken.
För att kunna utgöra en avvisningsgrund enligt utlänningslagen krävs därutöver att det i straffbara former bedrivna tiggeriet förekommer eller kan antas förekomma i sådan omfattning att det utgör ett försörjningssätt.

Bedömning i detta fall
Inte i något av avvisningsärendena finns uppgifter som tyder på att den avvisade försörjt sig på ett sätt som är brottsligt. Iakttagelser av att de som tiggt föreställt handikapp förekommer visserligen. Uppgifterna om detta är dock opreciserade och inte direkt kopplade till någon av de avvisade individerna, än mindre anförda som beslutsmotivering. Vidare saknas det, trots relativt omfattande spaning och förhör, stöd för att de avvisade skulle ha varit organiserade
på sådant sätt att verksamheten som helhet kan beskrivas som bedräglig eller på annat sätt otillåten.
Polismyndighetens utredning visar sammanfattningsvis inte mer än att ett flertal av dem som avvisats hade ägnat sig åt tiggeri och att de kunde antas komma att fortsätta med det. Beträffande flera av dem är emellertid inte ens det utrett; de har enligt egen utsago försörjt sig som gatumusikanter.
Det som framkommit i polisens utredning är alltså inte av sådant slag att det medger avvisning enligt den bestämmelse som åberopats. Det saknas i utredningsmaterialet belägg för att det skulle ha funnits någon annan, laglig avvisningsgrund. Avvisningen av den grupp romer som bodde i lägenheten i Vårberg saknade således erforderligt lagstöd. Polismyndigheten i Stockholms län ska därför kritiseras. Eftersom polismyndighetens agerande inneburit långtgående rättskränkningar av enskilda är kritiken av allvarligt slag.
Det finns inget i materialet som visar att avvisningsinsatsen haft sin grund i att de avvisade alla var romer, och att de därför särbehandlades negativt.
Flera inslag i handläggningen är likväl anmärkningsvärda. Det gäller den otillräckliga analysen av gällande rätt och den bristfälliga dokumentationen samt den kollektivt utformade beslutsmotiveringen – ”dagdriveri/tiggeri” –

som för tankarna till en förlegad rätts- och människosyn. Även om det inträffade inte kan beskrivas som ett utslag av diskriminering har de olagliga avvisningsbesluten
och det sätt insatsen genomfördes på varit ägnade att rubba
förtroendet för polisens förmåga att leva upp till grundlagens krav på att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).
Övrigt
En slutsats av den granskning som gjorts är att de allmänna reglerna i utlänningslagen
inte medger avvisning enbart på grund av ett antagande om att en utlänning kommer att tigga i Sverige. Frågan om huruvida avvisningarna var förenliga med de särskilda regler som gäller för EU-medborgare aktualiseras därmed inte i detta fall.

I anledning av den debatt som förts om utländska
tiggare vill jag ändå erinra om att EU-rätten – vilket kan utläsas ur redogörelsen för den rättsliga regleringen – reser hinder mot att avvisa en EUmedborgare med hänvisning enbart till att han eller hon kan antas komma att
tigga i Sverige. Hindren skulle kvarstå även om den svenska nationella lagstiftningen
ändrades, t.ex. genom att tiggeri angavs som en uttrycklig avvisningsgrund. Det torde med andra ord vara svårt att utforma svensk utlänningslagstiftning så att EU-medborgare, som ägnar sig åt tiggeri av det slag som påvisats i detta ärende, får avvisas från Sverige.
2011/12 : JO1
182
Kriminalvård
Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en underårig, som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, i anslutning till
domstolsförhandling fått tillbringa två nätter i häkte
(Dnr 4617-2009)
Anmälan
I en anmälan, som kom in till JO den 20 augusti 2009, uppgav J.R. i huvudsak följande. F.R. är 16 år. Han är misstänkt för brott och sitter för närvarande på en sluten enhet på ett behandlingshem för unga. Dagen innan brottmålsförhandlingen
i tingsrätten hämtades F.R. av Kriminalvårdens transporttjänst och
fördes till häkte. Enligt F.N:s barnkonvention ska barn inte frihetsberövas om det inte är absolut nödvändigt. Enligt hans mening hade det varit möjligt att skjutsa F.R. till och från tingsrättsförhandlingen under en och samma dag. F.R. fick i stället tillbringa tre dygn i häkte.
Utredning
Muntliga uppgifter inhämtades från behandlingshemmet. Handlingar från polis och domstol begärdes in och granskades. Kriminalvården anmodades

därefter att yttra sig över anmälan.
I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom generaldirektören Lars Nylén, följande.
Sakförhållanden m.m.
Av anteckningar i Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) framgår att F.R. skrevs in vid häktet Kronoberg den 18 augusti 2009. Han skrevs ut från häktet den 20 augusti 2009 kl. 15.16.
Kriminalvården har remitterat ärendet till Kriminalvårdens transporttjänst.
Av utredningen framgår bl.a. följande.
Av transporttjänstens anteckningar framgår att F.R. hämtades på behandlingshemmet
Eknäs på eftermiddagen den 18 augusti 2009 och lämnades samma dag på häktet Kronoberg. F.R. hämtades sedan på häktet morgonen den 19 augusti 2009 och kördes till Attunda tingsrätt i Sollentuna. Han transporterades
på eftermiddagen samma dag tillbaka till häktet Kronoberg för övernattning. Påföljande dag kördes F.R. tillbaka till behandlingshemmet Eknäs. Han hämtades sedan på nytt på behandlingshemmet den 21 augusti 2009 och kördes till Stockholms tingsrätt för att senare samma dag transporteras tillbaka till behandlingshemmet.
Av transporttekniska skäl sker ibland övernattningar av klienter på häkten, detta gäller även omhändertagna personer enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Till följd av bl.a. omfattande transportuppgifter
aktuell förhandlingsdag samt för att säkerställa inställelse vid domstolen där F.R. var misstänkt i brottmål fanns inte personal och bilar tillgängliga i tillräcklig omfattning för att kunna hämta och lämna F.R. på

behandlingshemmet varje dag. Behandlingshemmet där klienten vistas informeras alltid om att övernattning på häkte kommer att ske.
Författningsbestämmelser
Enligt 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd, KVFS 2006:11, (transportföreskrifterna) ska transporttjänsten på uppdrag planera och utföra bl.a. inrikes transporter som ankommer på Kriminalvården när en polismyndighet har beslutat om handräckning.
Enligt 13 § transportföreskrifterna får uppehåll för måltider, övernattningar eller andra avbrott i transporten med transporterade personer som omhändertagits enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), om uppehåll inte kan förläggas till lokaler eller institutioner som är förknippade med det aktuella omhändertagandet, endast göras i häkten eller polisarrester. För den som är omhändertagen enligt LVU och är under femton år får uppehåll för övernattning endast ytterst undantagsvis förläggas till häkte eller polisarrest och först efter beslut därom meddelat av chefen för transporttjänsten

eller dennes ställföreträdare. Av efterföljande allmänna råd framgår följande.

I transporttjänstens uppdrag att utföra transporter grundade på polismyndigheters beslut om handräckning enligt de i 13 § angivna lagarna ligger att vidmakthålla frihetsberövandet. Det är därför nödvändigt att det finns möjlighet att tillfälligt placera en sådan omhändertagen i häkte eller polisarrest. Emellertid är sådana omhändertagna personer i vissa fall frihetsberövade p.g.a. vårdbehov av olika slag och den omständigheten måste beaktas i samband med transportplaneringen bl.a. vad gäller lämplig plats för uppehåll under transporten. Omständigheterna kring den transporterades person kan leda till olika bedömningar av det lämpliga i att göra uppehåll med denne i häkte eller polisarrest. Bedömningen kan variera från att det kan anses lämpligt till att det får anses som helt oacceptabelt. Sålunda kan det, t.ex. vid transporter av svårt sjuka personer eller av barn under femton år, framstå som i högsta grad olämpligt med ett sådant uppehåll. Man måste dock även beakta längden av uppehållet. En förvaring i häkte eller polisarrest får i allmänhet anses bli allt mer olämplig ju längre den varar. Dessa omständigheter medför att det måste göras en bedömning i varje enskilt fall om möjligheterna till uppehåll i häkte eller polisarrest varvid man också måste beakta och göra en avvägning mot de transportekonomiska konsekvenser som kan uppkomma för det fall häkte eller polisarrest inte utnyttjas.

I de fall den transporterade personens förhållanden är sådana att placering i häkte eller polisarrest kan ifrågasättas kan sådana överväganden som ovan sägs resultera i bedömningen att uppehåll i häkte eller polisarrest inte bör göras alls eller att i vart fall längre sådant uppehåll – övernattning eller dylikt – inte bör göras under det att kortare uppehåll för t.ex. måltider kan accepteras. I samband med planeringen av en transport kan det, med hänsyn till de bedömningar som måste göras, vara lämpligt att kontakt tas med den som beställt handräckningen hos polisen och/eller med andra hem eller institutioner som är förknippade med det aktuella frihetsberövandet för samråd om transporten.

Kriminalvårdens bedömning

I det aktuella ärendet har polismyndighet, sedan Statens institutionsstyrelse (jfr 43 § LVU) hemställt, fattat beslut om att handräckning ska ske och därefter uppdragit åt Kriminalvårdens transporttjänst att transportera F.R. till och från domstolsförhandlingar dels den 19 augusti 2009 och dels den 21 augusti 2009. F.R. var enligt beslut av länsrätten i Stockholms län tvångsvis omhän

dertagen enligt LVU och var vid tillfället placerad vid Statens institutionsstyrelses behandlingshem Eknäs utanför Enköping.

Enligt uppgift från transporttjänsten har man av logistiska skäl inte kunnat klara de aktuella transportuppgifterna utan att äventyra domstolsförhandlingen med mindre än att F.R. placerats på häktet Kronobergs ungdomsavdelning

mellan den 18 augusti 2009 och den 20 augusti 2009. Som framgår ovan ger transportföreskrifterna stöd för att i vissa fall göra transportuppehåll i form av övernattning på häkte. Det är emellertid önskvärt att unga personer som omhändertagits
på grund av tvångsvård inte ska behöva vistas på häkte längre tid
än nödvändigt, inte heller i anslutning till brottmålsförhandlingar. Man bör enligt Kriminalvårdens mening särskilt försöka undvika detta när det gäller underåriga och i praktiken sker sådan förvaring endast ytterst undantagsvis. I aktuellt fall har transportuppdraget genom Kriminalvården inte kunnat genomföras på annat sätt.
Avslutningsvis kan konstateras att den rättsliga regleringen kring myndigheternas möjlighet att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens transporttjänst
alltjämt är oklar. JO har tidigare ifrågasatt rätten för en polismyndighet att överlämna verkställigheten av ett handräckningsbeslut till Kriminalvårdens transporttjänst och därmed också rätten för kriminalvårdspersonal att utöva våld och tvång efter ett sådant överlämnande (JO 2000/01 s. 95). Regeringen har den 12 mars 2009 tillsatt en utredning som ska se över transporter av frihetsberövade personer (dir. 2009:14).
J.R. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.
I ett beslut den 26 oktober 2010 anförde JO Nordenfelt följande.
Bedömning
F.R. häktades den 27 maj 2009. Sedan han omhändertagits med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) beslutade åklagare den 3 juni 2009 att häva häktningsbeslutet. Statens institutionsstyrelse begärde den 10 augusti 2009 handräckning av polis för transport av F.R. från behandlingshemmet till tingsrättsförhandling den 19 augusti 2009, till vilken F.R. hade kallats som tilltalad. Polisen biföll begäran samma dag och faxade därefter begäran till Kriminalvårdens transporttjänst. Transporttjänsten hämtade F.R. på eftermiddagen den 18 augusti 2009. F.R. övernattade i häktet Kronoberg natten till den 19 augusti och natten till den 20 augusti. Han transporterades
tillbaka till behandlingshemmet på eftermiddagen den 20 augusti.
Tingsrättens förhandling pågick mellan kl. 9 och 15 den 19 augusti. Avståndet mellan behandlingshemmet och tingsrätten uppgår till ungefär
65 kilometer.
Det finns i olika författningar, bl.a.

LVU, bestämmelser som innebär att en
polismyndighet har skyldighet att lämna biträde åt en myndighet som begär handräckning med t.ex. förflyttning. Det förekommer att den aktuella polismyndigheten
i ett sådant fall överlämnar verkställigheten av handräckningsbeslutet
till Kriminalvården, som genomför transporten. I vilken utsträckning
den transporterade personen får förvaras i häkte är inte lagreglerat.
Det är av många skäl olämpligt att placera unga människor i häkte. Detta tar sig bl.a. uttryck i 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om

unga lagöverträdare. Enligt nämnda bestämmelse får den som inte har fyllt arton år häktas endast om det finns synnerliga skäl. Vidare bör nämnas att det

i 10 kap. 20 § andra stycket utlänningslagen (2005:716) finns ett förbud mot att placera barn som hålls i förvar i häkte. Det kan vidare anmärkas att det normalt sker ett samarbete mellan berörda parter för att så gott det går undvika att ungdomar häktesplaceras till och med under den tid då brottsutredning pågår. Detta är såväl lämpligt som önskvärt och överensstämmer med lagstiftarens intentioner.

Det är enligt min mening självklart att den restriktivitet som sålunda gäller för placering av barn och unga i häkte också måste gälla för tillfälliga häktesförvaringar,
t.ex. i samband med en transport. Bristen på uttryckligt lagstöd för häktesplaceringar i dessa fall är för övrigt ytterligare en anledning till restriktivitet. Endast om det föreligger tvingande skäl, t.ex. att långa avstånd framtvingar övernattning, bör sådana häktesförvaringar enligt min mening komma i fråga.

Redan det förhållandet att det var möjligt för transporttjänsten att genomföra transporten av F.R. mellan behandlingshemmet och Stockholms tingsrätt och åter den 21 augusti talar med styrka för att det synsätt som ligger bakom begränsningarna när det gäller häktesplaceringar av barn och unga inte varit en ledstjärna för transporterna den 18 och 20 augusti. Tvärtom synes det mig uppenbart att andra hänsyn satts i främsta rummet. Härigenom kom F.R. att tillbringa två nätter i häkte i stället för att transporteras fram och åter den 19 augusti. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Det har i övrigt inte framkommit något som föranleder ett uttalande från min sida.

Jag har i ärendet samrått med justitieombudsmannen Kerstin André, som har tillsyn över bl.a. Statens institutionsstyrelse.

Handläggningen av en begäran från en intagen att få ett visst läkemedel

(Dnr 1214-2010)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 26 februari 2010, mot Kriminalvården, anstalten Smälteryd, uppgav K.N. i huvudsak följande. S.E. opererades för cancer under sin verkställighet. Efter operationen ordinerades han läkemedlet Citodon av sin läkare. S.E. bad vid flera tillfällen kriminalvårdschefen Catharina Högberg om tillstånd att medicinera med Citodon i anstalten, men fick inte detta. Den uteblivna medicineringen medförde att S.E. led av sömnbrist och diarré. Efter över 140 dagar utan Citodon begärde S.E. att få ett skriftligt beslut av anstalten med innebörden att han vägrades den av läkaren ordinerade medicinen. Efter S.E:s begäran har han fått medicinera med Citodon.

I en till anmälan bifogad skrivelse från S.E.

uppges bl.a. att Catharina

Högberg under ett möte med honom i slutet av november 2009 uppgav att anstalten snarast skulle meddela ett beslut i frågan om han skulle få tillstånd att medicinera med Citodon i anstalten.

Utredning
Kriminalvården anmodades att yttra sig över K.N:s klagomål. I sitt svar anförde myndigheten (region Väst), genom regionchefen Lennart Palmgren, bl.a. följande.
Bakgrund
Anstalten Smälteryd har ombetts att yttra sig. Av yttrandet framgår i huvudsak följande.
K.N. har i skrivelse till Riksdagens ombudsmän (JO) framfört klagomål gällande kriminalvårdschefen Catharina Högbergs handläggning av en begäran från S.E. att erhålla den medicin (Citodon) som extern läkare ordinerat.
Anstaltens sjukvård har den 16 september 2009 noterat att S.E. efter ett externt läkarbesök haft med sig ett recept mot sina problem. Anstaltens sjukvård har noterat att Kriminalvården inte godkänner kodein. Den 25 september 2009 registrerar sjukvården att man provat annan medicin men att den inte fungerar tillfredsställande. Anstaltens läkare säger att han ogärna vill sätta in kodein. Den 25 november 2009 förs en dialog mellan anstaltens läkare och extern läkare gällande behandlingen av S.E. Anstaltens läkare noterar att S.E. blir positiv på urinprov om han får kodein.
S.E. ber om att få ett samtal med Catharina Högberg någon gång i november 2009. Under detta samtal berättar S.E. grundligt om hur han drabbats av sin sjukdom. Det S.E. flera gånger kommer tillbaka till är att han inte fungerar som han gjort tidigare. S.E. har bl.a. svårt att komma i gång på morgonen. S.E. ber Catharina Högberg som ansvarig för anstalten att hjälpa honom. S.E. berättar att han troligtvis skulle bli hjälpt av att få äta Citodon. S.E. berättar vidare att han väntar på en operation som förhoppningsvis kommer att göra så hans problem minskar.
Catharina Högberg förklarar för S.E. hur sjukvården är organiserad inom Kriminalvården, dvs. att för anstalten Smälteryd finns ett avtal med en läkare som intagna får träffa efter tidsbokning. När det gäller behandlingsfrågor så är det alltså anstaltens läkare som gör bedömningen av vilken åtgärd som ska sättas in. Vidare informeras S.E. om Kriminalvårdens inställning till mediciner som innehåller kodein. Catharina Högberg lovar att tala med sjukvården och be dem försöka trycka på för att få till stånd en operation samt be sjukvården undersöka om det finns alternativa mediciner till Citodon.
I nära anslutning till samtalet med S.E. har Catharina Högberg ett samtal med anstaltens sjuksköterska och då informeras Catharina Högberg om att man från sjukvårdens sida ska försöka trycka på så att S.E. får en operationstid så fort som möjligt.

Efter detta har inte frågan återaktualiserats vare sig från sjukvårdens eller från S.E:s sida. Catharina Högberg har endast haft ett

samtal med S.E. gällande denna frågeställning och det var i november 2009. Den 10 januari 2010 anhåller S.E. om att få ett skriftligt beslut angående att få erhålla den medicin som den externa läkaren ordinerat.
När Catharina Högberg får anhållan den 10 januari 2010 så förstår hon att S.E. fortfarande eller återigen har medicinska problem. Utifrån den information som Catharina Högberg tidigare erhållit av S.E. samt av anstaltens sjukvård så kontaktas Lars Håkan Nilsson (medicinskt sakkunnig vid Kriminalvårdens huvudkontor). En diskussion förs angående S.E:s sjukdomsbild samt vad den föreslagna medicinen får för konsekvenser. En diskussion förs även med regionens jurister. Efter en samlad bedömning beslutas den 19 januari 2010 att S.E. ska få tillgång till den medicin som extern läkare ordinerat. S.E. informeras samma dag av Catharina Högberg.
Avslutningsvis menar anstalten att mötet i november 2009 var ett samtal mellan Catharina Högberg och S.E. där S.E. fick möjlighet att berätta om sina problem. Catharina Högberg förklarade vid detta möte vad hon kan göra för att försöka hjälpa S.E. Det har aldrig varit fråga om någon hemställan från

S.E. vid detta tillfälle och det är olyckligt om S.E. uppfattat det som att ett beslut i frågan kring hans mediciner skulle komma.

Författningsbestämmelser m.m.

Av 7 § förvaltningslagen framgår bl.a. att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.
Enligt 37 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) ska en intagen som behöver hälso- och sjukvård vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare.
Publikationen Basläkemedel och dess kompletteringar utgör normen för den medicinska behandlingens innehåll inom Kriminalvården. I denna publikation, bl.a. på sidan 75, står att läkemedel som innehåller kodein inte ska användas inom Kriminalvården på grund av missbruksrisken men också därför att medlen ger utslag för morfin i narkotikaanalyser. Citodon är ett läkemedel som innehåller kodein.

Kriminalvårdens, region Väst, bedömning

Kriminalvården kommenterar inte de medicinska bedömningar som gjorts eller läkares ordination av medicin.
I november 2009 hölls ett möte mellan kriminalvårdschefen i anstalten Smälteryd, Catharina Högberg, och S.E. där det bl.a. diskuterades hur S.E:s vistelse i anstalten kunde underlättas med hänsyn tagen till hans situation. Vid mötet tog S.E. bl.a. upp att Citodon skulle kunna hjälpa honom mot hans problem. Catharina Högberg informerade S.E. om Kriminalvårdens rutiner för behandling och om läkemedel och inställning till Citodon. Det är beklagligt att S.E. uppfattade att han skulle få ett beslut i frågan om Citodon när Catharina Högberg meddelade att hon skulle undersöka om det gick att påskynda hans kommande operation och om det kunde tänkas finnas alternativa mediciner.

Den 10 januari 2010 lämnar S.E. in en begäran om att erhålla Citodon samt att, om detta nekas, få ett skriftligt beslut i frågan. Mellan samtalet i november 2009 och denna hemställan har S.E. inte någon kontakt med Catharina Högberg. Inte heller har sjukvården kontaktat henne avseende S.E:s problem. När Catharina Högberg får hemställan den 10 januari 2010 förstår hon att S.E:s problem kvarstår eller har uppstått på nytt. Kontakt tas därför med huvudkontorets
medicinskt sakkunnige och S.E:s hemställan besvaras av Catharina Högberg den 19 januari 2010. Detta får anses vara en rimlig handläggningstid. Kriminalvården, region Väst, konstaterar att det av uppgifterna i ärendet får anses utrett att anstalten handlagt ärendet i enlighet med förvaltningslagen och KvaL.
K.N. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) och Kriminalvårdsregistret
avseende S.E. begärdes in och granskades. Vidare begärdes S.E:s patientjournal in och granskades.
Av inhämtat KLAS-utdrag framgick att kriminalvårdschefen Catharina Högberg den 19 januari 2010 beslutade att S.E. skulle få läkemedlet Citodon ordinerat. I beslutet anförde hon bl.a. att anstaltens läkare inte ordinerat denna typ av medicin, eftersom det föll utanför läkarens befogenheter. Mot denna bakgrund och då läkemedel som innehåller kodein, exempelvis Citodon, enligt Kriminalvårdens publikation ”Basläkemedel inom Kriminalvården 2007–2009”, inte ska användas inom Kriminalvården anmodades Kriminalvården

yttra sig i ärendet på nytt. Kriminalvården anmodades därvid bl.a. redogöra för hur en intagens önskemål/begäran om ett visst preparat ska hanteras av Kriminalvården.
Efter en förnyad remiss anförde Kriminalvården, genom generaldirektörens ställföreträdare Ulf Jonson, bl.a. följande.
Kriminalvårdens yttrande
Kriminalvården har inhämtat yttrande från Lars-Håkan Nilsson, medicinsk rådgivare på Kriminalvårdens huvudkontor. Av yttrandet framkommer bl.a. följande. Kriminalvårdens huvudkontor representerar Kriminalvården som vårdgivare inom hälso- och sjukvård. I denna egenskap ger huvudkontoret ut skriften ”Basläkemedel inom Kriminalvården”. Denna skrift har samma funktion som läkemedelsrekommendationer inom olika landsting, dvs. skriften är en rekommendation och inget tvingande beslut. Rekommendationerna i skriften utgår från vad som är vedertaget vetenskapligt och i beprövad erfarenhet beträffande behandling av smärta.
Varje konsultläkare är ansvarig för sitt medicinska ställningstagande, och enligt de riktlinjer som finns för vårdens bedrivande ska en intagens rätt till vård, på samma villkor som i övriga samhället, beaktas. Varje intagen har rätt att få den vård hans/hennes medicinska tillstånd kräver. Om en intagen, via en

anhållan eller liknande, begär att få ett visst läkemedel överlämnas denna begäran till sjukvården för åtgärd. Det är konsultläkaren som ytterst avgör vilken vård som den intagne ska erbjudas och vilken medicinering denne ska erhålla.
Kriminalvårdens remissvar översändes till K.N. för kännedom.
I ett beslut den 4 november 2010 anförde JO Nordenfelt följande.
Bedömning
Jag vill först, som Kriminalvården också anför, i tydlighetens intresse understryka att det medicinska ansvaret för en intagen vilar på den behandlande anstaltsläkaren. Kriminalvården framhåller att det är den läkaren som ytterst avgör vilken vård den intagne ska erbjudas och vilken medicinering denne ska erhålla. Av Kriminalvårdens remissvar framgår vidare att skriften
Basläkemedel
närmast får ses som en rekommendation vid medicinsk behandling inom kriminalvården. Rekommendationen är inte bindande. Som framgår i ett annat ärende i vilket jag fattat beslut i dag (dnr 5649-2009) anser Kriminalvården också att det måste beaktas att en intagen ordinerats läkemedel som ger utslag på narkotikatest när det bedöms vilka åtgärder ett positivt test bör medföra. Detta framstår närmast som en självklarhet.
Jag kan naturligtvis inte ha några synpunkter på den medicinska behandlingen av S.E. Sådana frågor lämpar sig inte för JO:s prövning. Detta är i stället en fråga för Socialstyrelsen.

Jag kan dock inte undvika att kommentera att det av S.E:s patientjournal framgår att anstaltsläkaren och sjukhusläkaren hade samma uppfattning om S.E:s behov av ett preparat innehållande kodein. Från allmänmänskliga synpunkter framstår det för en lekman som obegripligt att S.E. först den 19 januari 2010 fick tillgång till det läkemedel han redan den 16 september 2009 ordinerats av sjukhusläkaren trots svåra besvär med diarréer och många kontakter med anstaltssjukvården under mellantiden.

S.E. har gjort gällande att kriminalvårdschefen Catharina Högberg, under ett möte med honom i slutet av november 2009, uppgav att anstalten snarast skulle meddela ett formellt beslut i frågan om han skulle få medicinera med Citodon (innehåller kodein, JO:s anm.). Catharina Högberg har tillbakavisat hans påstående. Hur det förhåller sig härmed har inte gått att utreda. Av remissvaret
framgår dock bl.a. att medicineringsfrågan diskuterades vid mötet och att Catharina Högberg upplyste S.E. om att det är anstaltens läkare som beslutar om vilka behandlingsåtgärder som ska sättas in. – Jag noterar för egen del att anstalten ändå den 19 januari 2010 dels antecknade i kriminalvårdsregistret
(KLAS) beträffande S.E. att anstaltens läkare inte ordinerat denna typ av medicin (kodeinpreparat, JO:s anm.) då det faller utanför läkarens befogenheter, dels efter en samlad bedömning beslutade att S.E. skulle få

Citodon ordinerat.
Den slutsats jag drar är att anstalten inte hade klart för sig hur ansvaret för S.E. fördelades.
Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Kriminalvårdens hantering av ett läkemedel som ordinerats intagen

(Dnr 1630-2010)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 16 mars 2010, framförde M.K. klagomål mot Kriminalvården, häktet Norrköping och region Öst. Av anmälan framgick i huvudsak följande.

M.K. var missnöjd med häktets beslut i fråga om besök och s.k. häktesrestriktioner och anförde därvid att han inte hade fått del av några skriftliga beslut. Han gjorde också gällande att två framställningar med begäran om omprövning hade försvunnit.

M.K. medicinerade sedan flera år tillbaka med preparatet Subutex, vilket utgör underhållsbehandling för opiatberoende. Tabletterna ska tas hela och smälta under tungan. Den första tiden i häktet fick han Subutextabletterna på detta sätt, men efter ett tag fick han i stället tabletterna i krossad form. Detta ledde till att han blev illamående och fick ont i magen, abstinens och sömnproblem. När han frågade vem som hade beslutat att tabletterna skulle krossas kunde ingen svara på det. Såväl häktets sjuksköterska, läkare och vakthavande befäl som hans läkare inom den öppna sjukvården ställde sig frågande till vem som hade beslutat att preparatet skulle ges i pulverform. Häktets sjuksköterska protesterade mot förfarandet och upprättade även en avvikelserapport i anledning av det inträffade.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från Kriminalvården, häktet Norrköping och VO Norrköping Centrums kansli.

Anmälan, jämte de tjänsteanteckningar som upprättats i anledning av de muntliga upplysningar som lämnats, remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten (region Öst), genom regionchefen Christer Karlsson, följande.

– – –

Anmälan

MK, tidigare intagen i häktet Norrköping, har gjort en anmälan till JO och anfört bland annat följande. Han anmäler häktet Norrköping i följande hänseenden. Felaktiga beslut alternativ avsaknad av beslut angående restriktioner, felaktiga beslut alternativ avsaknad av beslut angående bevakade besök, felaktig hantering av medicin, felaktig behandling av hans sambo samt försvunna begäran om omprövning. Vidare vill han anmäla region Öst eftersom han inte har fått något beslut på sin begäran om omprövning.

Sakförhållanden
Kriminalvården, region Öst, har inhämtat uppgifter från häktet Norrköping genom kriminalvårdsinspektören Tony Bertlin. Häktet Norrköping har i huvudsak uppgett följande.
Felaktiga beslut alternativ avsaknad av beslut angående restriktioner, felaktiga beslut alternativ avsaknad av beslut angående bevakade besök samt försvunna begäran om omprövning
Den 13 januari 2010 beslutades att MK skulle lämna ett urinprov. Anledningen till att MK skulle lämna ett urinprov var att han uppträdde på ett sådant sätt att narkotikaintag kunde misstänkas. När en intagen uppträder misstänkt får han eller hon inskränkningar i gemensamhet samt inskränkningar i rätten till besök till dess att orsaken till beteendet har kunnat utredas. Av det klientadministrativa
systemet, nedan KLAS, framgår att det fattades ett skriftligt beslut angående inskränkningar i gemensamhet och i besök. Beslutet gällde från den 13 januari 2010 och upphävdes den 23 februari. Under perioden den 13 januari 2010 till den 23 februari 2010 finns uppföljningsanteckningar i KLAS. Då MK inte längre vistas på häktet Norrköping har häktet inte längre tillgång till originalhandlingar. Med anledning därav går det inte att visa att MK har delgetts på ett korrekt sätt.
Att MK under perioden den 13 januari till den 23 februari inte erbjöds möjligheten till obevakade besök är ett resultat av det positiva urinprovet. Det fanns misstanke om att narkotikaklassat preparat hade förts in genom besök.
Felaktig hantering av medicin
Vid utdelning av mediciner gör häktet en individuell bedömning av hur medicin ska delas ut. Om klienten är en missbrukare bör, enligt häktets mening, medicin delas eller krossas för att minimera risken för missbruk. Det är möjligt att MK inledningsvis fick medicin i form av hela tabletter. Misstanke om narkotikahantering uppstod dock och med anledning därav ändrades medicinhanteringen.

Att ställföreträdande kriminalvårdsinspektör, Håkan Carlsson, med anledning av det ovannämnda har beslutat att medicinen skulle krossas är i enlighet med häktets rutiner för medicinhantering.

Felaktig behandling av hans sambo
Enligt häktet Norrköpings mening är det osannolikt att häktets personal skulle ha meddelat MK:s flickvän att hon var misstänkt för att ha fört in narkotika i häktet.
Övriga uppgifter
Av KLAS framgår att den 13 januari 2010 fattades beslut om att MK skulle lämna urinprov eftersom det fanns skälig misstanke om att han var påverkad av narkotiskt preparat. Samma dag fattades beslut om inskränkningar i gemensamhet och i rätten att ta emot besök. Den 20 januari 2010 kom resultat från urinprovstagningen. Det visade sig att MK vid tillfället för urinprovstagningen

var påverkad av bensodiazepiner. MK fick med anledning därav lämna ett nytt urinprov. Av beslut från den 22 januari framgår att beslutet om att han inte fick vara placerad i gemensamhet upphävdes men att beslutet om bevakade besök kvarstod. Av beslut från den 23 februari framgår att även beslutet om bevakade besök upphävdes samt att en individuell prövning av varje besök skulle göras. I besluten under Övriga ärenden ska delgivningsuppgifter ifyllas. Detta har inte gjorts i besluten från den 13 januari respektive den 23 januari 2010 (torde rätteligen avse den 23 februari 2010, JO:s anmärkning).
MK begärde omprövning av beslutet angående besök från den 22 januari 2010. Kriminalvården, region Öst, upphävde beslutet och återförvisade ärendet för ny handläggning och nytt beslut den 22 februari 2010. Anledning till att ärendet upphävdes och återförvisades var att häktet Norrköping hade fattat ett generellt beslut om att avslå alla besök. En individuell bedömning av varje besökstillstånd måste göras. Den 23 februari 2010 beviljade häktet Norrköping bevakade besök av AM. Även detta beslut överklagades av MK. I beslut från den 9 mars 2010 beslutade region Öst att inte ändra häktet Norrköpings beslut.
Av incidentrapport från den 20 januari 2010, upprättad av Kristina Andersson, sjuksköterska häktet Norrköping, framgår huvudsakligen följande. Enligt beslut av ställföreträdande kriminalvårdsinspektör Håkan Carlsson, som inte är medicinskt utbildad, framgår att MK fortsättningsvis skulle ges krossad medicin. Sjuksköterskan ifrågasatte varför detta beslut hade fattats då medicinen enligt instruktion från apoteket skulle ges hel.
Kriminalvården, genom sjukvårdssamordnare Ann-Margreth Månsson, har varit i kontakt med läkemedelsföretaget samt med förtroendeläkaren. Enligt deras mening kan Subutex krossas innan intag. Eftersom det även ger ett säkrare läkemedelsintag är Kriminalvårdens riktlinje att Subutex ska krossas. Riktlinjen förelåg vid det aktuella tillfället.

Av riktlinjer för läkemedelsansvar
framgår att ett centralt beslut har fattats, vilket innebär att läkemedelsutdelning inte längre är ett sjukvårdsansvar utan att hanteringen är egenvård. Med anledning därav har ansvaret för att dela ut medicinen överförts till Kriminalvården.
Detta innebär att efter att sjuksköterskan lämnat ifrån sig det iordningsställda läkemedlet övergår ansvaret för medicinutdelning till Kriminalvården, kriminalvårdsinspektören. Kriminalvårdsinspektören kan då bestämma om det av säkerhetsskäl är bäst att krossa medicinen.
Tillämpliga författningsbestämmelser
7, 21 §§ förvaltningslag (1986:223)
2–4, 11, 19 a §§ lag (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl, HäL (motsvarande reglering finns numera i häkteslagen [2010:611] som trädde i kraft den 1 april 2011, JO:s anmärkning).
3–4 kap Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte, KVFS 2007:1 (motsvarande reglering finns numera i Kriminalvår

dens föreskrifter och allmänna råd för häkte, KVFS 2011:2 [KVAF Häkte], som trädde i kraft den 1 april 2011, JO:s anmärkning).

Kriminalvården, region Östs bedömning

Felaktiga beslut alternativ avsaknad av beslut angående restriktioner, felaktiga beslut alternativ avsaknad av beslut angående bevakade besök samt försvunna begäran om omprövning

Häktet Norrköping fattade ett skriftligt beslut angående inskränkningar i gemensamhet samt inskränkningar i besök, vilket är i enlighet med Kriminalvårdens föreskrifter. Under perioden den 13 januari till den 23 februari 2010 finns flera uppföljningsanteckningar angående inskränkningarna. Det saknas anteckningar i KLAS om att MK ska ha överklagat besluten.

Region Öst konstaterar att det enligt föreskrifterna finns utrymme att med hänsyn till säkerhetsskäl neka en intagen vistelse i gemensamhet samt att häktet Norrköping har fattat ett korrekt beslut angående detta. Angående besök konstateras att region Öst upphävde och återförvisade häktet Norrköping beslut från den 22 januari 2010 eftersom det saknades en individuell bedömning. Häktet Norrköping fattade då ett nytt beslut den 23 februari 2010, i vilket man gjorde en individuell bedömning och medgav bevakade besök. MK överklagade även detta beslut. Region Öst har omprövat men inte ändrat beslutet. Region Öst konstaterar att häktet Norrköping har agerat i enlighet med regelverket i fråga om inskränkningar i gemensamhet samt besök.

Angående underrättelse av besluten framhålls att samtliga beslut avseende besök har underrättats MK på ett korrekt sätt. Gällande beslutet från den 23 februari 2010, i vilket det generella besöksförbudet återtogs, framgår dock inte av KLAS om MK är underrättad eller inte. Inte heller beslutet angående inskränkningar i gemensamhet och inskränkningar i besök som fattades den 13 januari 2010 har noterats som delgivet i KLAS. Region Öst konstaterar att merparten av häktet Norrköpings beslut har noterats som delgivna i KLAS. Två beslut, från den 13 januari respektive den 23 februari, saknar notering. Häktet Norrköping kan inte med säkerhet säga att dessa beslut har delgivits MK. Häktet Norrköping har begått ett misstag när de inte har skrivit in delgivningsuppgifter i KLAS. Det är av stor vikt för en intagen att få reda på vilka beslut som fattas om honom eller henne. Vidare är det viktigt för en intagen att delges besluten eftersom han eller hon först då har möjlighet att överklaga ett beslut. Av MK:s egna uppgifter framgår dock att han, dagen efter att han lämnade urinprov, i vart fall informerades muntligen om att han hade inskränkningar i gemensamhet och inskränkningar i besök.

Han underrättades således om beslutet från den 13 januari 2010. Angående beslutet från den 23 februari 2010 konstateras att MK underrättades om besöksbeslut med individuella bedömningar samma dag. Att det generella besöksförbudet var indraget måste då ha framgått för honom.

Felaktig hantering av medicin
Av uppgifter från läkemedelsföretaget samt från Kriminalvårdens förtroendeläkare framgår att Subutex kan krossas. Kriminalvårdens sjuksköterskor lämnar ifrån sig ansvaret för medicinutdelningen efter att de har iordningsställt läkemedlet. Ansvaret för medicinutdelning övergår då till Kriminalvården. En kriminalvårdsinspektör kan således med hänsyn till säkerhetsskäl besluta att medicin ska krossas. Den 13 januari 2010 uppträdde MK på ett sätt som gjorde att narkotikaintag kunde misstänkas. MK har ett långvarigt och omfattande missbruk bakom sig. Av hänsyn till säkerhetsskäl beslutade ställföreträdande kriminalvårdsinspektören, Håkan Carlsson, att MK:s medicin fortsättningsvis skulle krossas. Region Öst konstaterar att häktet Norrköping, med hänsyn till

ovannämnda faktorer, har gjort en korrekt bedömning av hur MK:s medicin skulle delas ut.
Felaktig behandling av hans sambo
Region Öst konstaterar att MK:s uttalande är allmänt hållet och saknar stöd. Ytterligare utredning synes därmed inte vara meningsfull.
Slutsats
Angående underrättelse av beslut konstaterar region Öst att det föreligger brister i inskrivning av delgivningsuppgifter i KLAS. Region Öst har varit i kontakt med häktet Norrköping och framhållit vikten av korrekt inskrivning av delgivningsuppgifter i KLAS. Häktet Norrköping har uppgett att de är införstådda med betydelsen av inskrivning av delgivningsuppgifter i KLAS. Region Öst finner att det inte föreligger några skäl att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av anmälan.
M.K. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.
På begäran inkom Kriminalvården (region Öst), genom säkerhetsinspektören Christer Jansson, därefter till JO med ett kompletterande yttrande i ärendet. Av yttrandet framgick följande.
Av uppgifter inhämtade från Ann-Margreth Månsson, regional sjukvårdssamordnare
i region Öst, Tony Bertlin, kriminalvårdsinspektör häktet Norrköping, och Håkan Carlsson, samordnare, vakthavande befäl och ställföreträdande kriminalvårdsinspektör häktet Norrköping, har följande framkommit.
När en person tas in i häkte eller anstalt går frågan om medicinering över på Kriminalvården. Kontakt tas med exempelvis beroendeklinik för att undersöka om en klient som deltar i läkemedelsersättningsprogram ska vara kvar i programmet eller inte.
Inom Kriminalvården finns en generell rekommendation om att Subutex ska krossas. Rekommendationen är inte nedskriven. Frågan om krossning ska ske eller inte är en säkerhetsfråga och inte en medicinsk fråga. En bedömning görs utifrån säkerhetsskäl i det enskilda fallet och beslutet ankommer på kriminalvårdsinspektör
eller annan enligt verksamhetsställets rutiner.
Sjuksköterskan på häktet Norrköping höll den 5 januari 2010 ett ankomstsamtal

med M.K. varvid framkom att han deltog i ett Subutex-program vid beroendekliniken i Linköping. Samma dag kontaktades beroendekliniken som bestämde att M.K. skulle kvarstå i programmet på samma ordination som tidigare. En ny kontakt togs den 28 februari 2010.
Den 13 januari 2010 uppkom en skälig misstanke om att M.K. var drogpåverkad. Häktet Norrköping misstänkte att någon av M.K:s besökare tog in droger och att han skulle kunna manipulera medicineringen med Subutex. För att säkerställa intaget beslutade Håkan Carlsson att medicinen skulle krossas. Han kände till klienten sedan tidigare och visste att denne var missbrukare. Håkan Carlsson har för sig att hans beslut om att krossa medicinen föregicks av en rätt så livlig diskussion med vakthavande befäl och sjuksköterskan.

Sjuksköterskan var av uppfattningen att medicinen inte skulle krossas. Han kan nu inte minnas vilken dokumentation som gjordes om hans beslut.
Med anledning av M.K:s klagomål mot att medicinen krossades tog Tony Bertlin kontakt med Ann-Margreth Månsson för att kontrollera om krossning av Subutex påverkade medicinens effekt. Ann-Margreth Månsson tog då kontakt med dels läkemedelsföretaget som tillverkade Subutex, dels Kriminalvårdens
medicinske rådgivare Lars Håkan Nilsson. Hon fick av dessa veta att det inte fanns några hinder mot att krossa Subutex, d.v.s. effekten av medicinen påverkades inte om den krossades. Någon kontakt med beroendekli

niken i Linköping togs inte med anledning av frågan om eventuellt krossande av medicinen.
Till yttrandet fogades Kriminalvårdens riktlinjer (2004:2) för hälso- och sjukvårdsverksamheten
vid region Öst (i remissyttrandet benämnt ”Häktet Norrköpings Rutinbeskrivning för läkemedelsansvar på avdelningen”). Av denna framgick bl.a. följande under rubrikerna ”Egenvård” och ”Subutex”.
Då det har tagits ett centralt beslut att läkemedelsutdelning inte längre är ett sjukvårdsansvar utan är baserat på att hanteringen är egenvård, överförs ansvaret för att dela ut medicinen till Kriminalvården. Uppdelade läkemedel förvaras och utdelas från ett säkerhetsperspektiv i Kriminalvården.
– – –
I de fall Subutex förekommer överlämnas de till klienten av vakthavande befäl eller annan utsedd person under helger och kväll. Sjuksköterskan delegerar uppdraget. Subutex ska under helg förvaras inlåst på sätt att antalet personer som kan komma åt det minimeras till den som är utsedd att överlämna det.
I ett beslut den 11 maj 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.
Bedömning
Beslut
På grund av avsaknad av dokumentation har utredningen inte kunnat ge något klart svar på om M.K. delgivits eller på annat sätt underrättats om besluten

den 13 januari 2010 och den 23 februari 2010. Detta är en brist, för vilken häktet inte kan undgå kritik.

Läkemedelshanteringen

Inledningsvis vill jag framhålla att det inte ankommer på JO att uttala sig angående medicinska behandlingar eller bedömningar. Jag tar därför inte ställning till om det, såväl generellt sett som avseende den här aktuelle patienten, lämpar sig att krossa Subutex eller inte. Med anledning av vad som framkommit i ärendet vill jag emellertid anföra följande.

Av remissyttrandet framgår att det inom Kriminalvården finns en generell rekommendation om att Subutex ska/kan krossas. Rekommendationen finns dock inte nedtecknad, vilket jag i sig finner märkligt. Utredningen har inte gett svar på varifrån rekommendationen härstammar, när den lämnades eller hur den har spridits i organisationen. Trots oklarheter i detta avseende, t.ex. när eller hur stf. kriminalvårdsinspektören Håkan Carlsson fick kännedom om rekommendationen, har jag inte funnit anledning att utreda saken vidare.

Enligt remissyttrandet har det inom Kriminalvården meddelats ett centralt beslut som innebär att ansvaret för att dela ut läkemedel till de intagna övergått från sjukvårdspersonalen till kriminalvårdspersonalen. Av Kriminalvårdens riktlinjer (2004:2) för hälso- och sjukvårdsverksamheten vid region Öst framgår bl.a. att ”uppdelade läkemedel förvaras och utdelas från ett säkerhetsperspektiv”
(JO:s kursivering).

Att ansvaret för utdelningen överlämnas till kriminalvårdspersonalen synes vara en lämplig ordning som jag inte har några synpunkter på. Enligt min uppfattning kan emellertid inte ansvaret för hur ett visst läkemedel ska intas, t.ex. om tabletter ska ges i hel eller krossad form, tillsammans med måltid, vid viss tidpunkt eller liknande, överlämnas till kriminalvårdspersonalen. Ansvaret för den bedömningen måste fortfarande åvila behandlande läkare. Jag har full förståelse för att det av ordnings- och säkerhetsskäl ibland kan finnas behov av att förändra ordinationen. En förändring av hur preparatet ska intas måste dock enligt min uppfattning alltid föregås av en kontakt med behandlande
läkare som, i förhållande till den enskilde patienten, får ta ställning
till om en sådan förändring är lämplig och i så fall ändra ordinationen. I sammanhanget
bör det nämnas att det numera finns långtidsverkande läkemedel i tablettform där effekten bygger på att tabletten sväljs hel. En generell rekommendation
eller riktlinje som innebär att kriminalvårdstjänstemän, utan medicinsk utbildning och utan kontakt med sjukvården, kan förändra ordinationen framstår därför enligt min uppfattning som olämplig.

Beslutet i nu aktuellt fall att krossa Subutex-tabletterna fattades av en kriminalvårdstjänsteman

utan medicinsk utbildning. Ställningstagandet synes inte ha föregåtts av någon kontakt med behandlande läkare och har dessutom stridit mot den uppfattning häktets sjuksköterska haft i frågan. Kontakten med regionens sjukvårdssamordnare – som i sin tur kontaktade läkemedelsföretaget och kriminalvårdens medicinske rådgivare för att få mer information om preparatet – har enligt Kriminalvårdens kompletterande yttrande dessutom tagits först då M.K. klagade på att Subutex-tabletterna krossades.

Som jag har understrukit i ett tidigare ärende (dnr 1214-2010) vilar det medicinska ansvaret på den behandlande läkaren. Det är således ytterst den läkaren, och inte regionens sjukvårdssamordnare eller kriminalvårdspersonal utan medicinsk utbildning, som avgör vilken vård den intagne ska erbjudas och vilken medicinering denne ska erhålla.

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk till den nuvarande ordningen inom Kriminalvården som synes innebära att säkerhetsmässiga hänsyn – när det gäller behovet av förändring av ordination och utdelning av läkemedel – utan förankring hos medicinskt utbildad personal kan ges företräde framför medicinska överväganden.

Med anledning av vad som framkommit i denna del finner jag anledning att tillställa Kriminalvårdens huvudkontor en kopia av detta beslut.

Övrigt

Vad som i övrigt framkommit vid min granskning ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande.

2011/12 : JO1

196

Kritik mot Kriminalvården för handläggningen av en begäran enligt 26 § personuppgiftslagen om ett registerutdrag

(Dnr 2665-2009)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 12 maj 2009, klagade S.M. på anstalten Åbys handläggning av hans begäran om att få ”fullständiga registeruppgifter” ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) och kriminalvårdsregistret (KVR) angående sitt eget fall. Enligt S.M. hade anstalten hemlighållit vissa uppgifter. Han fick veta detta genom ett ”muntligt beslut” den 8 maj 2009.

Utredning

Anstalten lämnade muntligen följande upplysningar. De uppgifter som S.M. inte har fått ta del av gäller målsägandeinformation och en sekretessmarkerad daganteckning upprättad i anstalten Kolmården. Dessa uppgifter har strukits över i det registerutdrag som S.M. har fått. Något formligt beslut härom fattades inte.

Kriminalvården anmodades att yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde Kriminalvården (region Mitt), genom regionchefen Gunilla Ternert, följande.

Av upprättad tjänsteanteckning, aktbil. 2, framgår sakomständigheterna (avser

de uppgifter som anstalten Åby har lämnat muntligen, JO:s anm.).
Författningsbestämmelser
Enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204), PUL, är den personuppgiftsansvarige skyldig att till var och en som ansöker om det en gång per kalenderår gratis lämna besked om personuppgifter som rör den sökande behandlas eller ej. Behandlas sådana uppgifter skall skriftlig information lämnas också om 1. vilka uppgifter om den sökande som behandlas, 2. varifrån dessa uppgifter har hämtats, 3. ändamålen med behandlingen, och 4. till vilka mottagare eller kategorier av mottagare som uppgifterna lämnas ut.
En ansökan enligt första stycket skall göras skriftligen hos den personuppgiftsansvarige och vara undertecknad av den sökande själv. Information enligt första stycket skall lämnas inom en månad från det att ansökan gjordes. Om det finns särskilda skäl för det, får information dock lämnas senast fyra månader efter det att ansökan gjordes.
Enligt 27 § ska i den utsträckning det är särskilt föreskrivet i lag eller annan författning eller annars framgår av beslut som har meddelats med stöd av författning att uppgifter inte får lämnas ut till den registrerade gäller inte bestämmelserna i 23–26 §§. En personuppgiftsansvarig som inte är en myndighet får därvid i motsvarande fall som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) vägra att lämna ut uppgifter till den registrerade.
Enligt offentlighets- och sekretesslagen 6 kap. 3 § följer att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut.

I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och den enskilde begär myndighetens prövning.
Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.
Kriminalvårdens bedömning
I det fall uppgifter i utdraget maskas så skall sökanden underrättas om att han kan begära frågans hänskjutande till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Detta har inte skett i aktuellt fall.
Ett utdrag enligt 26 § ger inte den registrerade rätt att få ett registerutdrag med personuppgifter om någon annan än sig själv. Det kan därför vara klokt

att före utlämnandet rensa registerutdraget från alla personuppgifter om andra än den som begärt utdraget. Det kan ifrågasättas om uppgifter om Kriminalvårdens underrättelseskyldighet till en målsägande verkligen är att hänföra till den intagne. Den intagne är i vart fall ingen part i ett dylikt ärende eftersom dokumentationen enbart rör målsäganden och Kriminalvården. Mot detta talar bestämmelsen i 5 § 6 p. förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter
inom kriminalvården samt det faktum att den information som lämnas, direkt är kopplad till beslut som rör den enskilda intagne.
Oaktat detta spörsmål så har även andra uppgifter maskats. S.M. har inte informerats om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.
S.M. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.
Kriminalvården, huvudkontoret anmodades därefter att avge yttrande i ärendet. I sitt yttrande anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Lars Nylén, följande.
Kompletterande yttrande med anledning av en intagens klagomål
JO har begärt att Kriminalvårdens huvudkontor ska yttra sig över två frågor:
1. hur beslut om s.k. registerutdrag, som innebär att viss information inte lämnas ut, ska överklagas, samt
2. om uppgifter om andra personer än den intagne, som är antecknade i den intagnes journal, är att betrakta som personuppgifter om den intagne.
1. Överklagande av beslut
2.1 Författningsbestämmelser m.m.
Enligt 26 § PUL är den personuppgiftsansvarige skyldig att till var och en som ansöker om det en gång per kalenderår gratis lämna besked om personuppgifter
som rör den sökande behandlas eller ej.

Behandlas sådana uppgifter
skall skriftlig information lämnas också om vilka uppgifter om den sökande som behandlas, varifrån dessa uppgifter har hämtats, ändamålen med behandlingen samt till vilka mottagare eller kategorier av mottagare som uppgifterna lämnas ut.
Enligt 27 § PUL gäller inte bestämmelserna i bl.a. 26 § i den utsträckning det är särskilt föreskrivet i lag eller annan författning eller annars framgår av

beslut som har meddelats med stöd av författning att uppgifter inte får lämnas ut till den registrerade.
Enligt 52 § PUL får en myndighets beslut om information enligt 26 §, om rättelse och underrättelse till tredje man enligt 28 §, om information enligt 29 § andra stycket och om upplysningar enligt 42 § med vissa angivna undantag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.
Enligt 2 § lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården

(KV-PUL) tillämpas, om inte annat följer av lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den, personuppgiftslagen vid behandling av personuppgifter inom kriminalvården.
Enligt 12 § KV-PUL får Kriminalvårdens beslut om rättelse och om information enligt 26 § personuppgiftslagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.
Vissa ytterligare regler om överklagande, som inte är aktuella här, finns i 13–16 §§.
En myndighets beslut att inte lämna ut en allmän handling på grund av att den omfattas av sekretess överklagas enligt 6 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen
(2009:400, OSL) till kammarrätt.
2.2 Förarbeten m.m.
I såväl 52 § PUL som 12 § KV-PUL anges att beslut enligt 26 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Någon hänvisning till 27 § PUL, som innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar information kan nekas, görs dock inte i någon av bestämmelserna. Frågan om i vilken ordning en inskränkning i utlämnandet som sker med stöd av 27 § PUL ska överklagas uppkommer därmed. Förarbetena till KV-PUL (prop. 2000/01:126) ger inget svar på frågan.
Bestämmelsen om överklagande av vissa beslut enligt PUL i 52 § infördes 2007 (SFS 2006:398). I utredningen som ligger till grund för lagstiftningen anfördes bl.a. följande: ”Utredningen ställer sig bakom principen att myndighetsbeslut
som direkt berör den enskilde ska kunna överklagas och att andra myndighetsbeslut, som kan betecknas som interna eller administrativa, inte bör få överklagas. Utredningen har med den utgångspunkten gått igenom bestämmelserna i personuppgiftslagen för att finna de bestämmelser enligt vilka myndigheter kan fatta beslut som direkt berör den enskilde.” Utredningen uppger därefter vilka bestämmelser som avses, nämligen 26, 28, 29 och 42 §§ PUL och anför vidare att ”övriga myndighetsbeslut enligt personuppgiftslagen
är enligt utredningens mening interna eller administrativa på ett sådant sätt att besluten inte direkt berör den enskilde och därmed inte kan – eller i vart fall inte bör kunna – överklagas” (SOU 2004:6 sid. 219). Regeringen delade den bedömningen (prop. 2005/06:173 sid. 51 f.).
Frågan hur ett beslut att inte lämna ut vissa uppgifter med stöd av 27 § PUL har också behandlats i samband med stiftandet av andra myndigheters registerförfattningar.

Av förarbetena till lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet m.fl. lagar framgår följande. Lagrådet påpekade att en följd av den föreslagna uppdelningen i överklagbara och icke överklagbara beslut – som överensstämmer med den senare föreslagna regleringen i PUL – medförde att vissa beslut som direkt berör en enskild kan komma att tillhöra kategorin icke överklagbara beslut. Som exempel

nämnde lagrådet bl.a. beslut om vägrat utlämnande av uppgifter (prop. 2000/01:53 sid. 348). Regeringen anförde följande. Frågan om utlämnande av uppgifter regleras inte i de föreslagna lagarna utan endast formen för utlämnande. En begäran om utlämnande av uppgifter prövas enligt sekretesslagens regler och överklagas enligt den där stadgade ordningen. Någon särskild överklaganderegel i de nu föreslagna lagarna behövs därför enligt regeringens mening inte (a. prop. sid. 109).

Frågan diskuterades även i förarbetena till lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Av Lagrådets yttrande framgår följande. Försvarsmaktens beslut om den information som skall lämnas enligt 2 kap. 1 och 2 §§ skall enligt överklagandebestämmelsen i paragrafen kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Då information enligt 2 kap. 4 § inte behöver lämnas i de fall sekretess hindrar att uppgifterna lämnas ut till den registrerade kommer ett överklagande av ett avslag enligt sekretessbestämmelsen i 4 § på en ansökan om besked huruvida personuppgifter rörande den sökande finns att prövas av länsrätt. En motsvarande sekretessprövning kommer däremot att prövas av kammarrätt som första instans vid ett överklagande av ett avslag på en begäran om utfående av en allmän handling med de uppgifter om den sökande som behandlas av Försvarsmakten. – Oaktat att – som anförts i lagrådsremissen – en liknade reglering av överklagandemöjligheterna skett i personuppgiftslagen och olika registerförfattningar vill Lagrådet ändå ifrågasätta det lämpliga i att en enahanda sekretessprövning kan komma i fråga med olika utgångspunkter hos såväl länsrätt som kammarrätt som första instans. Regleringen medför också att såvida sökanden inte i sin framställning klart anger på vad denna grundas tveksamhet kan uppkomma om fråga är om en begäran om utlämnande av allmän handling eller en ansökan om information enligt den nu föreslagna registerlagen. Denna osäkerhet kompliceras också av att endast i sist nämnda fall en så lång väntetid på att beslut som anges i 2 kap. 2 § lagen kan accepteras. Lagrådet vill mot nu angiven bakgrund i allt fall ifrågasätta om inte prövningen av ett beslut om information som innebär att sekretess hindrar ett utlämnande av den begärda informationen bör prövas av kammarrätt som första instans och om inte frågan om instansordningen vid överklagande bör bli föremål för förnyade överväganden med avseende på såväl personuppgiftslagen som de olika registerlagarna (prop. 2006/07:46 sid. 196). – Regeringen anförde häremot följande. Den aktuella frågeställningen berördes inte av regeringen i anslutning till den ändring i personuppgiftslagen som trädde i kraft den 1 januari 2007 och som bl.a. innebär att en myndighets beslut om information enligt 26 § personuppgiftslagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (prop. 2005/06:173 sid.

50 ff.). Personuppgiftslagsutredningen konstaterade emellertid att i de överklagandebestämmelser som intagits i nyare registerförfattningar har man inte anknutit till ordningen för överklagande av beslut att avslå en begäran om utfående av allmän handling, utan i stället utgått från 22 a § förvaltningslagen (SOU 2004:6 s. 220). Det bör enligt regeringens uppfattning eftersträvas att personuppgiftslagen och andra författningar som reglerar behandling av personuppgifter i offentlig verksamhet så långt möjligt har enhetliga regleringar av sådana frågeställningar som är gemensamma, i synnerhet när det gäller processuella frågor. Det finns enligt regeringens mening inte anledning att i det här lagstiftningsärendet avvika från den ordning som enligt bl.a. personuppgiftslagen gäller för överklagande av beslut. Frågeställningen, som inte behandlas i promemorian, kräver ytterligare överväganden och får därför behandlas i ett annat sammanhang.

Sören Öman och Hans-Olof Lindblom har i sin kommentar till 27 § PUL (Personuppgiftslagen. En kommentar. Fjärde upplagan på Internet, version den 1 oktober 2009) anslutit sig till den ståndpunkt Lagrådet framförde i prop. 2006/07:46 och uppger att möjligheten att enligt 52 § PUL överklaga en myndighets beslut även gäller när ansökan om registerutdrag avslås helt eller delvis på grund av att sekretess gäller mot den registrerade för uppgifterna.

2.3 Kriminalvårdens bedömning

Av det anförda följer att åsikterna om ett överklagande av ett beslut enligt 26 § PUL även omfattar en inskränkning av den lämnade informationen enligt 27 § PUL går isär. Kriminalvården bedömer, i likhet med Lagrådet och Öman/Lindblom men synbarligen i motsats till regeringen, att ett beslut i vilket viss information utelämnats med stöd av 27 § PUL bör överklagas enligt bestämmelsen i 52 § PUL, dvs. till allmän förvaltningsdomstol. Kriminalvården anser att följande omständigheter talar för denna slutsats.

En begäran från en enskild att få ett registerutdrag är inte detsamma som en begäran om att få ut en allmän handling. En begäran om registerutdrag kan nämligen – i alla fall teoretiskt – innebära att andra handlingar än allmänna sådana lämnas ut (jfr 26 § tredje stycket första meningen PUL och 2 kap. 7 § TF). Den kan vidare ställas till andra subjekt som behandlar personuppgifter än myndigheter och andra organ som omfattas av skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar.

Ett beslut att inte lämna ut vissa uppgifter med stöd av 27 § PUL kan svårligen ses som ett beslut som inte direkt berör en enskild. Det utredningen och regeringen anförde i förarbetena till 52 § PUL talar därför för att en tillämpning av 27 § PUL bör ses som en del i tillämpningen av 26 § och därmed vara

överklagbart i den ordningen. Enligt Kriminalvårdens uppfattning talar även formuleringen i 27 § PUL för denna slutsats – informationsskyldigheten enligt 26 § gäller inte om annat följer av 27 §. Möjligen talar också utredningens uttalande om att beslut av sådana formellt privaträttsliga organ som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen (1980:100) och som har allmänna handlingar inte bör jämställas med myndighetsbeslut (SOU 2004:6 sid. 220) för denna slutsats; uttalandet kan tolkas som att en myndighets sekretessprövning av ett registerutdrag ska överklagas enligt bestämmelserna i PUL.
Det kan slutligen noteras att det med en annan tolkning är oklart exakt vilka beslut som skulle vara överklagbara enligt 52 § PUL, förutom rena formaliabeslut av typen att en myndighet vägrar lämna ett begärt registerutdrag varpå domstolen beslutar att myndigheten är skyldig att göra det (dvs. i princip vid rent lagtrots). Detta blir särskilt tydligt vid en jämförelse med lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst. 2 kap. 2 § den lagen motsvarar 26 § första och andra styckena PUL, 2 kap. 3 § motsvarar 26 § tredje stycket PUL och 2 kap. 4 § motsvarar i stort 27 § PUL. Enligt 6 kap. 3 § lagen får av dessa bestämmelser endast 2 kap. 2 § överklagas.

Med en annan tolkning än den Kriminalvården gör skulle enbart beslut enligt motsvarande 26 § första och andra styckena PUL i den lagen vara överklagbara. Värdet av en sådan möjlighet till överklagande kan starkt ifrågasättas.
Kriminalvården gör sålunda sammanfattningsvis bedömningen att ett beslut, som innebär att information om vissa registrerade uppgifter inte lämnas ut med stöd av 27 § PUL, överklagas i den ordning som anges i 12 § KVPUL, dvs. hos allmän förvaltningsdomstol. Ytterst ankommer det dock på domstolen att göra den bedömningen.

2. Personuppgifter om andra än den intagne

2.1 Författningsbestämmelser m.m.

Med personuppgift förstås enligt 3 § PUL all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Definitionen är avsedd att ha samma innebörd som i det bakomliggande direktivet (95/46/EG) (prop. 1997/98:44 sid. 117). Någon närmre ledning ges dock inte i förarbetena. Av Datalagskommitténs betänkande Integritet Offentlighet Informationsteknik (SOU 1997:39) framgår dock att en viss uppgift i och för sig kan utgö

ra en personuppgift avseende flera personer (betänkandet sid. 338). Detsamma framgår av den ovan nämnda kommentaren till PUL.
Bestämmelser om att Kriminalvården får registrera vissa uppgifter om närstående och målsägande till intagen m.m. finns i bl.a. 3, 9 och 15 §§ förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården (KV-PUF). Enligt 3 § får sålunda – i fråga om personer som omfattas av 1 § första stycket 1–9 KV-PUL – uppgifter om närståendes namn, adress och

telefonnummer samt relation till den registrerade (dvs. Kriminalvårdens klient) behandlas. Enligt 9 § 8 och 15 § 1 får Kriminalvården i fråga om personer som är häktade respektive dömda till fängelse behandla bl.a. uppgifter om namn, personnummer, adress och telefonnummer samt uppgift om språk och relation till den häktade om annan besökare än vissa tjänsteutövande besökare. Enligt 20 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om journal (KVFS 2008:11, journalföreskrifterna) ska anteckningar föras löpande. I journalen ska införas alla beslut som har fattats, viktiga händelser samt väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder om klienten. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att bl.a. uppgifter om besök till klienten samt uppgifter om målsägandeinformation förs i journalen.

2.2 Kriminalvårdens bedömning

En viss uppgift som utgör en personuppgift kan naturligtvis isoleras så att den i sig inte ger information om mer än en person. En sådan isolerad uppgift om t.ex. en besökare till en intagen utgör naturligtvis inte en personuppgift om någon annan än besökaren. Frågan här är dock om det är rimligt att anlägga ett sådant snävt perspektiv.

En förutsättning för att Kriminalvården ska ha rätt att behandla personuppgifter om en person som inte är myndighetens klient är att personen i fråga har någon relation till en klient. Detta framgår redan av ordalydelsen i KVPUF: ”I fråga om personer som är [häktade/dömda till fängelse etc.] får […] följande personuppgifter behandlas […]”. Uppgifterna förs i en klientjournal. Den enda vägen att komma åt uppgiften är således att nå den via en sådan journal. Redan dessa omständigheter talar enligt Kriminalvårdens uppfattning för att en uppgift i en intagens journal om en annan person än den intagne utgör en uppgift om såväl den intagne som den andra personen.

Man kan härutöver ifrågasätta värdet av uppgifter som inte förekommer i en kontext. Inom Kriminalvården förekommer att intagna begär att beviljas t.ex. telefontillstånd till en viss person.

Kriminalvården har då rätt att göra vissa kontroller av personen i fråga och registrerar, till följd av den intagnes begäran, uppgifter om personen i fråga i den intagnes journal. Om denne då begär ett registerutdrag är det naturligtvis intressant att få veta i vilket sammanhang uppgiften förekommer, inte bara att Kriminalvården behandlar den.

Även detta talar enligt Kriminalvårdens uppfattning för att man inte bör se personuppgiften helt isolerad utan i sin kontext.

Kriminalvården anser sålunda att det finns starka skäl som talar för att betrakta uppgifter om andra personer än den intagne, som är antecknade i den intagnes journal, som personuppgifter även avseende den intagne.

Kriminalvården kan dock avslutningsvis notera att det praktiska värdet av hur man ser på frågan torde vara av mindre betydelse. Om uppgifter om andra personer än den intagne inte är att betrakta som uppgifter om honom eller henne kommer de inte att lämnas ut med stöd av 26 § PUL. Om uppgifterna å andra sidan ses som personuppgifter avseende såväl den intagne som den

andra personen kommer de i och för sig att omfattas av en begäran enligt 26 § PUL men i de flesta fall inte lämnas ut med hänsyn till regleringen i 27 §.
2011/12 : JO1
202
I ett beslut den 30 december 2010 anförde JO Nordenfelt följande.
Bedömning
Enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) är den personuppgiftsansvarige skyldig att till var och en som ansöker om det en gång per kalenderår gratis lämna besked om personuppgifter som rör den sökande behandlas eller ej. Frågan är om uppgifter om en målsägande, som har registrerats för att Kriminalvården ska kunna fullgöra sin skyldighet att lämna målsägandeinformation
enligt 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, är att betrakta som uppgifter som rör den intagne. Huvudkontoret har i remissvaret anfört att starka skäl talar för att uppgifter om andra personer än den intagne, som är antecknade i den intagnes journal, ska betraktas som personuppgifter även avseende den intagne. Jag delar den uppfattningen men noterar samtidigt att Kriminalvårdens möjlighet att registrera personupppgifter begränsas genom regleringen i förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. Därmed inte sagt att den intagne har rätt att ta del av sådana uppgifter. Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Det ankommer på Kriminalvården att pröva om ett registerutdrag innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. JO avstår i regel från att uttala sig om sådana bedömningar. Om en intagen begär att få ett registerutdrag, och ett fullständigt utdrag inte kan lämnas ut på grund av sekretess, måste emellertid den intagne ges möjlighet att få frågan prövad i domstol. Huruvida överprövningen ska ske i den ordning som anges i 12 § lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården eller enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen är en fråga som bör avgöras i domstolarna och som jag därför inte vill anlägga några synpunkter på. Jag noterar i sammanhanget att Kammarrätten i Stockholm i en dom den 15 december 2010 (målnummer 6554-2010) i sak prövat ett överklagande av ett beslut varigenom Kriminalvården sekretessbelagt vissa partier i ett registerutdrag. Från JO:s perspektiv är det viktiga att den intagne faktiskt ges möjlighet att gå vidare med saken till domstol.
När det gäller anstalten Åbys handläggning av S.M:s begäran kan jag konstatera att anstalten varken meddelade ett överklagbart beslut eller informerade S.M. om hur han skulle gå till väga för att få till stånd ett sådant beslut.

Det
är jag kritisk till.
Vad som övrigt framkommit i ärendet föranleder inte något uttalande från

min sida.
Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.
2011/12 : JO1
203
Avskildhetsplacering av en intagen
(Dnr 2901-2010)
Anmälan
I en anmälan, som kom in till JO den 17 maj 2010, mot Kriminalvården, anstalten Västervik Norra, uppgav S.O. i huvudsak följande. Den 29 april 2010 placerades han i avskildhet. Han återfördes till sin avdelning den 3 maj 2010. Trots att han varken var våldsam eller skadade anstaltens egendom fick han under de fyra dygn avskildheten pågick vistas i ett bostadsrum som inte hade någon annan inredning än en madrass. Det tog 24 timmar innan han fick veta varför han hade placerats i avskildhet. Han fick inte möjlighet att kontakta sin advokat under avskildheten.
S.O. uppgav vidare att avskildhetsbeslutet var ogrundat och han gjorde gällande att anstalten satt i system att använda avskildhetsplacering som bestraffning.
Utredning
Anstaltens avskildhetsbeslut under perioden den 1 april–1 juni 2010 begärdes in och granskades. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad S.O. anfört.
I sitt remissvar anförde Kriminalvården (region Öst), genom regionchefen Christer Karlsson, följande.
– – –
Utredning
Anstalten har genom ställföreträdande kriminalvårdschefen Gustaf Robertsson yttrat sig och anfört bl.a. följande.
S.O. placerades avskild den 29 april 2010. Bakgrunden till beslutet om avskildhet var att ett förtroenderådsmöte hållits på avdelningen den 28 april 2010. Efter mötet sökte en intagen upp personal och berättade att han ville flytta från avdelningen. Av uppgifterna uppkom misstanke om att den intagne blivit hotad av medintagna och att det var anledningen till att denne ville bli flyttad. Den 28 april 2010 avskildes därför en av de intagna såsom misstänkt för delaktighet i det misstänkta hotet. Efter att ytterligare uppgifter framkommit blev även S.O. misstänkt för delaktighet, varför denne avskildes den 29 april 2010. Anledningen till att beslutsfattaren valde 20 § första stycket 1 KvaL som grund för beslutet var att bedömningen gjordes att flera andra intagna riskerade att utsättas för hot på avdelningen och att det därmed förelåg en fara för annan intagens säkerhet till liv eller hälsa.
S.O. delgavs beslutet om avskildhet samma dag som beslutet fattades. Av beslutet framgick att det hade framkommit uppgifter som tydligt pekade på att S.O. varit delaktig/drivande i hot mot medintagen. Det dröjde således inte alls 24 timmar innan S.O. fått veta anledningen till avskildheten.
Förhör i det misskötsamhetsärende som initierades hölls den 30 april 2010. Efter förhöret konstaterade anstalten att S.O. varit med vid det aktuella mötet

men att det inte kunde styrkas att det förekommit något hot eller våld. Beslutet om avskildhet hävdes den 3 maj 2010 och beslut i missskötsamhetsärendet meddelades den 7 maj 2010.

Vad gäller rummen på anstaltens avskildhetsavdelning är dessa sparsamt utrustade då intagna kan placeras där av många olika anledningar. I de fall då det konstateras att en intagen på avskildhetsavdelningen inte uppträder våldsamt eller riskerar att skada sig själv eller annan kan utrustning såsom tv och radio tillföras rummet.
Anstalten, som är väl medveten om att avskildhet är en ingripande åtgärd och att dylika beslut ska tillämpas restriktivt, använder definitivt inte avskildhet som någon form av bestraffning. Anstalten kan inte bemöta de andra exempel som S.O. nämner, då S.O. endast refererar till ”en av de övriga intagna” eller ”en annan intagen”.
S.O. har vidare uppgett att han framförde önskemål om att kontakta sin advokat. Huruvida telefonsamtal kan beviljas från avskildhetsavdelningen avgörs utifrån en individuell bedömning i det enskilda fallet. S.O. anförde inte några särskilda skäl till varför han skulle behöva kontakta sin advokat omgående. S.O. informerades vidare i samband med delgivning av avskildhetsbeslutet om hur han kunde begära omprövning av detsamma.
Författningsbestämmelser
Tillämplig lag avseende avskildhet återfinns i 20–21 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL. Vidare reglering återfinns i 7 kap. 1 § Kriminalvårdens
föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS
2009:4.
Tillämplig lag avseende intagnas telefoni återfinns i 30 § KvaL. Vidare reglering återfinns i 1 kap. 6–12 §§ KVFS 2009:4.
Kriminalvårdens bedömning
Vad gäller att S.O. placerades i avskildhet jml 20 § första stycket 1 KvaL, då anstalten bedömt att den information som kommit anstalten till handa varit så trovärdig att det förelegat risk för att andra intagnas liv eller hälsa skulle kunna komma att äventyras, anser Kriminalvården att det inte finns anledning att kritisera anstalten. Härvid noteras att risken att andra intagna skulle komma att hotas inte nödvändigtvis försvinner bara för att en tidigare hotad intagen förflyttats. En prövning huruvida beslutet varit riktigt i sak borde dock ha skett inom ramen för ordinarie förvaltnings- och omprövningsprocess i det fall S.O. var missnöjd med beslutet. S.O. hade under hela avskildheten möjlighet att begära beslutet omprövat. Detta har han dock inte gjort. Vidare tillbakavisas bestämt att avskildhetsplaceringar skulle användas för att bestraffa intagna. Även S.O:s påstående att det skulle dröjt ett dygn innan han fick veta anledningen till avskildheten tillbakavisas av anstalten. S.O. blev delgiven avskildhetsbeslutet samma dag som det fattades och av beslutet framgår att S.O. enligt uppgift skulle varit delaktig/drivande i hot mot medintagen

och att det kunde föreligga risk för annan intagens säkerhet till liv eller hälsa.

Kriminalvårdens uppfattning är att det i ett beslut kan vara befogat att utlämna viss information som tillförts ärendet om det exempelvis finns anledning att anta att en uppgiftslämnares säkerhet till liv eller hälsa skulle kunna äventyras. Att förhör rörande en eventuell misskötsamhet, utifrån den information som framkommit i samband med avskildhetsplaceringen, hölls med S.O. dagen efter avskildhetsplaceringen bedömer inte Kriminalvården som märkvärdigt eller felaktigt.
Beträffande lättnader i S.O:s avskildhet bedömer Kriminalvården däremot att anstalten borde kunnat tillföra avskildhetsrummet någon form av ytterligare utrustning under de fyra dygnen då det inte framkommit några uppgifter som tyder på att S.O. varit våldsam eller skulle riskera att skada sig själv eller anstaltens egendom.
Vad gäller telefonsamtal till advokat kan inledningsvis konstateras att det inte finns någon rättighet att vid varje önskat tillfälle omedelbart få ringa

advokat. Av 30 § KvaL framgår endast att telefonsamtal med advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet inte får avlyssnas utan den intagnes medgivande. I övrigt gäller att telefonsamtal mellan intagna och personer utanför anstalten får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. Frågan huruvida telefontillstånd kan medges avgörs vanligtvis efter genomförda säkerhetskontroller och, när det gäller telefoni till IP- och mobiltelefon,
även utifrån behovet att ringa. S.O. borde i det fall han önskade ringa till advokaten således gjort en framställan som sedan anstalten kunde ha utrett och behandlat.
S.O. yttrade sig över remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Först i samband med förhöret den 30 april 2010 informerades han om vilken händelse som beslutet grundades på. Efter förhöret konstaterade anstalten att det inte kunde styrkas att det förekommit några hot eller något våld från hans sida och att det således saknades grund för att hålla honom avskild. Trots det dröjde det tre dagar innan avskildhetsbeslutet hävdes.
I ett beslut den 3 februari 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.
Bedömning
Enligt 20 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen)
får en intagen hållas avskild från andra intagna, om det är nödvändigt bl.a. med hänsyn till rikets säkerhet eller föreliggande fara för den intagnes eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten.
Innan beslut meddelas om en åtgärd enligt 20 § och vid omprövning av ett sådant beslut ska, enligt 22 § första stycket kriminalvårdslagen, de omständigheter

som inverkar på frågans avgörande utredas. Enligt tredje stycket i bestämmelsen ska protokoll föras över vad som kommit fram vid utredning enligt första stycket.
JO:s granskning avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak eller uttala sig om de bedömningar en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Jag finner inte skäl att frångå den principen i detta fall och avstår följaktligen från att uttala mig om huruvida beslutet att placera S.O. i avskildhet var befogat eller inte.
När det gäller förfarandet vill jag göra följande anmärkningar.

Reglerna i
22 § kriminalvårdslagen tillkom för att tillgodose rättssäkerhetsintresset vid handläggningen av frågor om placering i avskildhet. Lagen medger inte att man meddelar interimistiska beslut. Lagrådet föreslog att en sådan bestämmelse skulle tas in i kriminalvårdslagen. Departementschefen ansåg emellertid inte att det var nödvändigt. Han anförde i den delen bl.a. följande (prop. 1974:20 s. 229).
Lagrådet har föreslagit att i 22 § remitterade förslaget införs en bestämmelse som gör det möjligt att i avbidan på utredning rörande enrumsplacering enligt 20 § hålla intagen avskild från andra intagna om det finnes oundgängligen nödvändigt. Jag vill härom till en början framhålla att de fall av enrums

placering som ifrågakommer enligt 20 §, och det gäller även sådan enrumsplacering
som avses i paragrafens andra stycke, vanligen torde vara av den karaktären att frågan om isolering inte uppkommer plötsligt. Det bör därför i allmänhet finnas tillräcklig tid för en fullständig utredning rörande de omständigheter
som inverkar på frågans avgörande innan beslut behöver meddelas.
I vissa fall kan dock frågan om enrumsplacering vara av mer brådskande natur. Jag har i remissprotokollet anfört att det i sådana fall bör vara möjligt att få fram ett beslutsunderlag så pass snabbt att det inte föreligger något behov av interimistiska åtgärder. Jag vill härtill foga den synpunkten att den utredning som skall föregå beslut om enrumsplacering – och f. ö. även omprövning av sådant beslut – naturligen får anpassas efter omständigheterna. I fall då ett isoleringsbeslut inte utan fara kan uppskjutas torde sakläget ofta vara så klart att någon mer omfattande utredning inte krävs. Det bör också beaktas att beslut om enrumsplacering skall omprövas så ofta anledning därtill föreligger. Härav följer att kriminalvårdsmyndigheten kontinuerligt har att uppmärksamma nya omständigheter som kan föranleda en omprövning och eventuellt upphävande av tidigare isoleringsbeslut. Med hänsyn till det anförda anser jag att en bestämmelse om interimistiskt beslut rörande enrumsplacering i dessa fall kan undvaras.

Anstalten Västervik Norras beslutsunderlag när S.O. den 29 april 2010 placerades i avskildhet bestod av muntliga uppgifter, vilka ledde till misstankar om att bl.a. S.O. hade hotat en medintagen. S.O. hördes inte och han fick inte heller del av uppgifterna innan beslut fattades. Enligt min uppfattning var frågan om placering i avskildhet knappast så brådskande att det inte fanns tid för en fullständig utredning. Anstalten borde enligt min mening ha förhört S.O. och låtit honom ta del av och bemöta de uppgifter som framkommit innan beslut fattades. Dessa åtgärder vidtogs den 30 april 2010 och då som ett led i ett misskötsamhetsärende. Kriminalvården har i remissvaret anfört att man inte finner det ”märkvärdigt eller felaktigt” att förhör rörande en eventuell misskötsamhet, utifrån den information som framkommit i samband med avskildhetsplaceringen, hölls med S.O. dagen efter avskildhetsplaceringen. Jag ser inte heller något anmärkningsvärt med det.

Den utredning som sker i misskötsamhetsärenden är emellertid något annat än den utredning som enligt 22 § kriminalvårdslagen ska föregå en avskildhetsplacering enligt 20 §.
När det gäller S.O:s kritik mot förhållandena för honom på avskildhetsavdelningen, har Kriminalvården i remissvaret anfört att anstalten borde ha kunnat tillföra bostadsrummet någon form av ytterligare utrustning. Jag delar den bedömningen.
S.O. har slutligen klagat på att han inte gavs tillfälle att ringa advokat under avskildhetsvistelsen. Jag vill i denna del anföra följande. Som Kriminalvården har påpekat i remissvaret har intagna inte någon explicit rättighet att vid varje önskat tillfälle omedelbart få ringa advokat. Det är enligt min mening emellertid en självklarhet att en intagens önskemål om samtal med advokat ska behandlas med största möjliga generositet och på ett så smidigt sätt som möjligt. Det bör vara möjligt att få till stånd ett telefonsamtal utan en skriftlig ansökan. Det ankommer i princip inte på Kriminalvården att bedöma behovet av samtalet.
Det har i övrigt inte framkommit något som föranleder kritik eller andra uttalanden från min sida.
Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Brev som påträffats i en intagens bostadsrum har överlämnats till åklagare; fråga bl.a. om det stått i överensstämmelse med gällande sekretessregler
(Dnr 5861-2009)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 20 oktober 2009, klagade Z.K. genom sitt ombud advokaten Mikael Nilsson, på häktet Malmös hantering av två brev som Z.K., under den tid han var intagen i häktet Malmö, skrivit till en medtilltalad som då var intagen i ett annat häkte. Enligt Z.K. har häktet Malmö öppnat och läst de två breven samt, den 2 mars 2009, översänt kopior

av dem till polisen via fax.
Utredning
Till sin anmälan bifogade Z.K. bl.a. kopior på ett faxförsättsblad från Kriminalvården,
häktet Malmö, och två brev från Z.K. I breven finns bl.a. uppgifter om vissa personers inblandning i ett grovt vapenbrott.
Muntliga upplysningar inhämtades från häktet. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad som anförts om att brev från Z.K. skickats till polisen.
I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom generaldirektören Lars Nylén, följande.
– – –
Sakförhållanden
Z.K. har i en anmälan till JO framfört klagomål mot Kriminalvården med anledning av att häktet Malmö till polismyndigheten i Helsingborg översänt kopior av två brev som Z.K. skrivit till en medtilltalad.
Yttrande beträffande sakförhållandena har inhämtats från region Syd som i sin tur inhämtat uppgifter från häktet Malmö genom kriminalvårdsinspektören May-Lis Gustafsson och kriminalvårdaren Isik Duygu samt kriminalvårdsinspektörerna
Lennart Axklo och Anders Persson som vid tidpunkten för händelsen tjänstgjorde vid häktet Malmö. Vidare har uppgifter hämtats ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS). Av utredningen har bl.a.
följande framkommit.
Genom häktet Malmös utredning har klarlagts att de brev som bifogats JOanmälan har påträffats i samband med visitation av mottagarens (N.N.) bostadsrum i häktet Malmö. Breven hade skickats av Z.K. till N.N. när den senare befann sig i häktet Växjö. N.N. ankom till häktet Malmö den 6 mars 2009 och hade således med sig de aktuella breven. Breven har alltså inte påträffats hos Z.K.
Vid samtal med kriminalvårdaren Isik Duygu har i huvudsak följande framkommit. I samband med visitation av N.N:s bostadsrum påträffades två öppna kuvert. Kuverten innehöll brev som kunde tänkas innehålla information om misstänkt brottslighet. Han underrättade säkerhetssamordnaren Nils Lamartine om att man hade hittat brev i N.N:s bostadsrum.

Därefter hade Isik
Duygu samråd med Anders Persson som vid tidpunkten var kriminalvårdsinspektör
med huvudansvar för säkerhetsarbetet i häktet Malmö. Det bedömdes att det var sådant material som åklagaren borde underrättas om. Isik Duygu

tog kontakt med åklagaren som bedömde att materialet var intressant och denne ville därför ta del av detta. Åklagarens beslut togs ”på telefon” och något skriftligt beslut erhölls inte. Isik Duygu minns inte hur och på vilket sätt

”hanteringen” sköttes ”rent formellt” men är säker på att alla åtgärder som han vidtog förankrades med antingen kriminalvårdsinspektören för avdelningen Lennart Axklo eller med Anders Persson. Såvitt Isik Duygu vet fanns det inte några rutiner för dokumentation av överlämnande av handlingar på detta sätt till polis eller åklagare. Det finns inte heller några rutiner för vem som ska fatta beslut om att överlämna handlingar på detta sätt till polis eller åklagare. Dock var det helt klart att Isik Duygu inte hade mandat att fatta denna typ av beslut och av denna anledning är han säker på att någon ansvarig har godkänt att breven faxades till åklagaren. Isik Duygu kan inte minnas att han tidigare faxat handlingar på detta sätt.

Vid samtal med kriminalvårdsinspektören Anders Persson har i huvudsak följande framkommit. Han minns inte alla detaljer i ärendet men det stämmer att Isik Duygu informerade honom om att man i samband med visitation hittat skriftligt material i N.N:s bostadsrum som bedömdes kunna innehålla upplysningar om brott. Anders Persson delade Isik Duygus bedömning att upplysningarna var av sådan art att åklagaren borde informeras, men meddelade inte något formellt beslut. ”Klientnära” frågor hanteras normalt av kriminalvårdsinspektören som är ansvarig för avdelningen eller av vakthavande befäl.

Det var endast i undantagssituationer som Anders Persson meddelade ”klientnära” beslut, t.ex. om det inte fanns någon kriminalvårdsinspektör på plats och beslutet inte kunde meddelas av vakthavande befäl.

Kriminalvårdsinspektören Lennart Axklo har uppgett att han informerades om att man hade hittat brev i N.N:s bostadsrum, men att han inte var inblandad i de efterföljande åtgärderna och således inte meddelat något beslut.

Efter att breven faxats till åklagaren återlämnades de till N.N.

Det saknas dokumentation angående de åtgärder som häktet Malmö vidtagit med de aktuella breven i samband med visitationen av N.N:s bostadsrum.

Författningsbestämmelser m.m.

Av 10 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) framgår att sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än dem som anges i 19–23 §§ och 25 kap. 2 § första stycket inte hindrar att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Misstankar som angår brott som inte kan antas medföra någon annan påföljd än böter och misstankar om förestående brott kan i viss utsträckning även lämnas med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, enligt vilken bestämmelse sekretessbelagd uppgift, utöver vad som följer av 2, 3, 5 och 15–26 §§, får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Av 7 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna (HäL) framgår att den häktade får inneha pengar, värdesaker och legitimationshandlingar i den mån det inte är olämpligt. Den häktade får inte inneha alkoholhaltiga

drycker eller andra berusningsmedel. I övrigt får den häktade, i den mån inte annat följer av lagen, inneha personliga tillhörigheter och skaffa sig varor eller annat enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Närmare bestämmelser om innehav i häkte finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1).

Av 4 kap. 19 § KVFS 2007:1 framgår att häktet ska visitera häktades bostadsrum efter behov så att ordning och säkerhet upprätthålles. Av 4 kap. 20 §

KVFS 2007:1 framgår att vid omhändertagande av egendom ska normalt minst två tjänstemän delta. I allmänna råd till nämnda bestämmelse anges att visitationer av bostadsrum och allmänna utrymmen bör omfatta kontroll av säkerhetskaraktär, av hygieniska förhållanden, av den häktades innehav av personliga tillhörigheter och eventuella tecken på skadegörelse.

Av 5 kap. 8 § KVFS 2007:1 framgår att den häktades tillhörigheter inte får lämnas ut till någon annan utan den häktades skriftliga medgivande, häktets beslut eller mot beslagsbeslut meddelat av polisen.

Av 4 a § förordningen (1976:376) om behandling av häktade och anhållna m.fl. (HäF) framgår bl.a. att egendom som tas om hand i samband med kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning ska förtecknas. Förteckningen ska skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet av egendomen.

Av 14 § HäF framgår bl.a. att undersökningsledaren eller åklagaren ska hålla den myndighet som svarar för förvaringslokalen underrättad om förhållanden som har betydelse från säkerhetssynpunkt för behandlingen av den som är intagen på grund av misstanke om brott.

Kriminalvårdens bedömning

Med anledning av Z.K:s anmälan har Kriminalvården anmodats att avge yttrande över vad som i anmälan anförts om att brev från Z.K. har skickats till polisen.

Till att börja med kan konstateras att de aktuella breven inte har påträffats hos Z.K., som skrivit och skickat breven, utan hos mottagaren N.N. Breven har heller inte påträffats i samband med brevgranskning, varför det regelverket inte är tillämpligt. De aktuella breven har påträffats i samband med en sådan visitation av N.N:s bostadsrum som Kriminalvården rutinmässigt genomför av säkerhetsskäl. I samband med en sådan visitation kan det bli aktuellt att genomsöka och även att läsa brev eller andra skriftliga meddelanden som anträffas, t.ex. för att utröna om de innehåller otillåtna föremål eller om det skriftliga innehållet är sådant som kan äventyra säkerheten. Säkerhetsskäl kan bl.a. bestå i risken för att den intagne planerar eller leder brottslig verksamhet eller förbereder rymning inifrån häktet (jfr härom prop. 1975/76:90 s. 45).

Det råder således inte något tvivel om att Kriminalvården haft rätt att ta del av de aktuella handlingarna. Egendom som påträffas i samband med en visitation kan även tas om hand av Kriminalvården, exempelvis om det är fråga om

egendom som den intagne inte får inneha (jfr bl.a.

7 § HäL och 4 a § HäF). I
dagsläget saknas uttryckliga regler om möjligheten för Kriminalvården att i häkte omhänderta egendom som kan antas bli tagen i beslag (motsvarande bestämmelsen i 84 § lagen [1974:203] om kriminalvård i anstalt). I proposition 2009/10:135 med förslag till ny häkteslag föreslås dock uttryckliga regler om detta införas. I många fall kan redan idag sådan egendom som kan antas bli tagen i beslag omhändertas av Kriminalvården på grund av reglerna om innehav.
I detta fall har N.N:s besittning av de aktuella handlingarna tillfälligt rubbats genom Kriminalvårdens åtgärd att ta ut dem ur bostadsrummet för att faxa dem till åklagaren.
Egendom som Kriminalvården tar om hand i samband med en visitation av ett bostadsrum ska förtecknas enligt 4 a § HäF, även om åtgärden endast är tillfällig (jfr bl.a. JO:s uttalanden angående tillämpningen av den likalydande 39 b § förordningen [1974:248] om kriminalvård i anstalt i ärende dnr 31082002, JO 2003/04 s. 138). Förteckningen ska skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet. Det kan konstateras att häktet Malmö i detta fall inte uppfyllt detta krav på dokumentation.
När det sedan gäller häktets åtgärd att muntligen underrätta åklagaren om innehållet i de handlingar som påträffats i samband med visitationen av N.N:s

bostadsrum kan konstateras att stöd för detta funnits genom bestämmelsen i 10 kap. 24 och 27 §§ OSL. Nämnda bestämmelser ger Kriminalvården möjlighet att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar till åklagare och polis under de förutsättningar som redovisats ovan. Det anses allmänt sett önskvärt att myndigheterna utnyttjar de möjligheter att lämna ut uppgifter som ges genom dessa bestämmelser (se Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, Lenberg m.fl. 2009, s. 10:24:2). Ett sådant förhållningssätt ligger också i linje med de övergripande målen för Kriminalvårdens verksamhet. Det har således inte funnits några hinder ur sekretessynpunkt för Kriminalvården att underrätta åklagaren om innehållet i de aktuella handlingarna, utan det framstår tvärtom som angeläget att den typen av informationsutbyte sker mellan myndigheterna.
Sedan åklagaren underrättats om innehållet i handlingarna har även dessa, i enlighet med åklagarens önskemål, översänts per fax till åklagaren. Häktet Malmö har därvid uppfattat att man agerat på åklagarens uppdrag, men har inte efterfrågat något formellt beslut från åklagaren rörande dennes tillgång till handlingarna. Kriminalvården känner heller inte till om något formellt beslut i frågan fattades av åklagaren, eftersom något skriftligt beslut inte förelegat.
Det står klart att ett överlämnande av handlingarna i original till polis eller åklagare endast skulle ha kunnat ske under förutsättning att åklagare eller polis fattat formellt beslut om beslag av den aktuella handlingen (jfr bl.a. 5 kap. 8 § KVFS 2007:1 samt JO:s beslut den 5 oktober 2004 i ärende med dnr 2346-2003). Att översända en omhändertagen handling per fax innebär

dock inte att den intagnes tillhörighet lämnas ut och faxkopian omfattas heller inte av beslagsreglerna i 27 kap. rättegångsbalken. Något formellt hinder mot att per fax översända omhändertagna skriftliga handlingar till åklagare eller polis på det sätt som skett i förevarande fall – även utan åklagarens beslut om beslag av originalhandlingarna – föreligger inte enligt Kriminalvårdens bedömning.
I sammanhanget kan dock avslutningsvis noteras att frågor kring hur kopior av skriftliga handlingar ska betraktas i bl.a. beslagshänseende har varit föremål för diskussion i olika sammanhang, se bl.a. Polisrättsutredningens slutbetänkande SOU 1995:47, Justitiekanslerns beslut den 19 december 2007 i ärende dnr 6372/6373-07-31 samt rättsfallen NJA 1977 s. 573 och NJA 1988 s. 471. Vid en eventuell lagreglering kring dessa frågor kan även frågan om hur Kriminalvården bör förhålla sig till åklagare och polis i samband med situationer som den nu aktuella behöva övervägas.
Z.K. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 februari 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.
Bedömning
Rätt att ta del av innehållet i brev som påträffats vid visitation av bostadsrum
Av utredningen framgår att de aktuella breven anträffades vid visitation av ett bostadsrum tillhörande den som var mottagare av breven. Som Kriminalvården konstaterat är regelverket om brevgranskning inte tillämpligt i den här aktuella situationen. Kriminalvården har redogjort för de bestämmelser om visitation av bostadsrum som har betydelse i ärendet. Det har från JO:s sida tidigare uttalats att det i samband med undersökning av intagnas bostadsrum kan bli aktuellt att granska och därvid även läsa brev eller andra skriftliga meddelanden som anträffas, om det är påkallat med hänsyn till de syften som föranlett undersökningen av rummet (se mitt beslut den 23 april 2007 i dnr

2849-2006 samt JO 1994/95 s. 175). Jag har således ingen erinran mot att den som utförde visitationen av N.N:s bostadsrum tog del av innehållet i breven.
Omhändertagande av breven från den intagnes bostadsrum
Som Kriminalvården redogjort för ska egendom som Kriminalvården tar om hand i samband med en visitation av ett bostadsrum förtecknas (se 4 a § förordningen
[1976:376] om behandling av häktade och anhållna m.fl.). Så har uppenbarligen inte skett i det aktuella fallet. Kriminalvården förtjänar kritik för sin underlåtenhet i detta avseende.
Utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess
Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för vissa av de sekretessbestämmelser som har betydelse i ärendet. I sin redogörelse har Kriminalvården hänfört sig till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Vid tidpunkten för den anmälda händelsen gällde fortfarande sekretesslagen (1980:100), som den 30 juni 2009 ersattes av OSL. I nu berörda hänseenden har OSL inte inneburit några sakliga ändringar. Jag hänför mig därför i det

följande till bestämmelserna i OSL.
Enligt 35 kap. 15 § OSL gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. (Motsvarande
bestämmelse återfanns i 7 kap. 21 § sekretesslagen.)
Inledningsvis kan jag konstatera att de uppgifter som Kriminalvården lämnade till åklagaren är sådana att de omfattades av sekretess enligt nyss nämnda bestämmelse. Som framgår av Kriminalvårdens redogörelse finns det i 10 kap. 24 och 27 §§ OSL sekretessbrytande bestämmelser som under vissa förutsättningar ger myndigheter möjlighet att lämna ut uppgifter som angår misstankar om begångna brott. (Motsvarande bestämmelser återfanns i 14 kap. 2 § fjärde stycket respektive 14 kap. 3 § sekretesslagen.) Som Kriminalvården
anfört anses det önskvärt att myndigheterna utnyttjar de möjligheter att lämna ut uppgifter som ges genom nämnda bestämmelser. Jag vill dock ändå i detta sammanhang understryka att det inte är fråga om någon uppgiftsskyldighet
och att frågan om uppgifter ska lämnas eller inte med stöd av de nu aktuella bestämmelserna beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet har jag ingen invändning mot att häktet Malmö lämnade de uppgifter om misstänkt brottslighet som fanns i de aktuella breven till åklagaren.
Såvitt avser den formella hanteringen av utlämnandet av uppgifterna vill jag anföra följande.

Genom det regelverk om exempelvis visitation och brevgranskning som gäller inom kriminalvården får kriminalvårdstjänstemän tillgång till en mängd uppgifter av privat natur. Det är därför av största vikt att en fråga om att med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till exempelvis en åklagarmyndighet handhas korrekt och noggrant. I kommentaren till 10 kap. 24 § OSL uttalas bl.a. följande.

Frågan om vem som bör pröva frågan om utlämnande av uppgifter om brottsmisstankar har tagits upp flera gånger i förarbetsuttalanden (prop. 1981/82:186 s. 26, bet. 1982/83: KU12 s. 17 och 39, prop. 1983/84:142 s. 41, bet. 1983/84:KU29 s. 19). Den har lösts så att uppgiftslämnandet ankommer på de enskilda befattningshavarna och inte på myndigheterna som sådana. Det har emellertid ansetts ligga i sakens natur att prövningen som regel sker på ”hög nivå” inom myndigheten. Många gånger kan det vara lämpligt att den enskilde befattningshavaren rådgör med en överordnad när det är fråga om att lämna ut uppgifter om brott samt att han eller hon i tveksamma fall lämnar över frågan till myndigheten för avgörande. Det finns inte något hinder mot

att en myndighet i sin arbetsordning närmare reglerar i vilken utsträckning enskilda tjänstemän ska kunna lämna uppgifter till andra myndigheter och i vad mån uppgiftslämnandet ska ankomma på myndighetens ledning. I så stor utsträckning som möjligt bör uppgiftslämnandet ske i skriftlig form (prop. 1983/84:142 s. 42). Den skriftliga formen ter sig naturlig inte minst av det skälet att det bör vara möjligt att kontrollera bl.a. vilka uppgifter som har lämnats ut och vem som har svarat för uppgiftslämnandet. Det är dock inte uteslutet att uppgifter lämnas ut muntligen. Detta kan vara motiverat t.ex. när det är fråga om ett brådskande ärende eller om uppgifter som lämnas vid ett sammanträde. I sådana fall är det viktigt att en protokollsanteckning eller tjänsteanteckning görs. Att den mottagande myndigheten dokumenterar uppgifterna
får anses ligga i sakens natur. (Se Offentlighets- och sekretesslagen,
En kommentar, Lenberg m.fl. 2009, s. 10:24:3.)
Av utredningen framgår att det saknas dokumentation avseende de åtgärder som häktet Malmö vidtog med de aktuella breven. Kriminalvården förtjänar kritik för den bristande dokumentationen.
I Kriminalvårdens arbetsordning (KVAF 2009:1) är det inte särskilt reglerat vem som har behörighet att fatta ett beslut om att med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse lämna ut uppgifter som angår misstankar om begångna brott till en brottsbekämpande myndighet. I det aktuella ärendet har det inte klarlagts vem som fattade beslut om att uppgifterna skulle lämnas till åklagaren. Detta är naturligtvis en brist i sig, som till största delen beror på den bristande dokumentation som behandlats ovan. Jag nöjer mig med att erinra om vad som i kommentaren till OSL sägs om att det ligger i sakens natur att prövningen som regel bör ske på ”hög nivå” inom myndigheten.

En annan fråga som aktualiseras i detta ärende är sättet för uppgiftslämnandet. I förarbetena till bestämmelsens motsvarighet i sekretesslagen uttalas att uppgiftslämnandet i så stor utsträckning som möjligt bör ske i skriftlig form (prop. 1983/84:142 s. 42). Att översända en handling per fax måste, enligt min mening, ses som en form av skriftligt uppgiftslämnande. Jag har således inte något att erinra mot häktets agerande i detta avseende.
Sammanfattningsvis visar det som framkommit om bristerna i häktet Malmös hantering av de aktuella breven att det finns ett behov av skriftliga rutiner inom detta område.
Vad som i övrigt framkommit motiverar inte något uttalande.
Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.
2011/12 : JO1
213
Beslut av Kriminalvården om generella restriktioner för häktad
(Dnr 3108-2010)
Anmälan
I en anmälan, som kom in till JO den 26 maj 2010, framförde M.L. kritik mot Kriminalvården. Han anförde i huvudsak följande. Den 12 maj 2010 meddelade tingsrätten att de restriktioner som gällt för honom och hans medåtalade

hade hävts. Den 19 maj framkom att Kriminalvårdens huvudkontor i stället hade beslutat att han skulle beläggas med något som kan benämnas generella häktesrestriktioner, innebärande bl.a. att all kontakt med anhöriga skulle ske under bevakning av kriminalvårdspersonal. Den enda motivering som gavs var att han skulle kunna få ett långt fängelsestraff.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom chefsjuristen Elisabeth Lager, följande.

– – –

Sakförhållanden m.m.

Kriminalvården har inhämtat yttrande från region Stockholm som i sin tur inhämtat yttrande av verksamhetsområdet Kronoberg. Av dessa yttranden framkommer bl.a. följande. M.L. häktades och ålades restriktioner den 4 juni 2009. Den 12 maj 2010 hävdes restriktionerna. Den 19 maj 2010 delgav Kriminalvården,
häktet Kronoberg, M.L. muntligen ett beslut med det innehållet att han ålades häktesrestriktioner. Den 24 maj 2010 delgavs M.L. även ett skriftligt besked med det innehållet. Av beslutet framgår bl.a. att det är brottets art, den eventuella strafftidens längd, risken för fortsatt brottslighet samt eventuell framtida placering på anstalt med högre säkerhetsklass som var skälen för beslutet. Vidare framgår att beslutet innebär att samtliga besök ska bevakas, samtliga telefonsamtal kommer att avlyssnas, all post kommer att läsas och gemensamhet med andra intagna kommer att begränsas och beslutas av Säkerhetsgruppen.

Den 2 juni 2010 begärde M.L. omprövning av beslutet. Den 4 juni 2010 beslutade Kriminalvården, region Stockholm, att inte ta upp frågan till prövning. Skälen för beslutet var huvudsakligen att beslutet om häktesrestriktioner inte var ett beslut i ett enskilt fall och därför inte var överklagbart. I beslutet framhölls också att det ankommer på häktet att pröva varje besök och varje telefonsamtal för sig samt huruvida viss gemensamhet kan tillåtas. Vidare framhölls att beslut i de enskilda fallen skulle vara överklagbara.

M.L. har därefter inkommit med flera ansökningar om besök, telefoni etc. Han har därvid erhållit beslut – såväl bifall som avslag – i varje enskilt ärende med där tillhörande besvärshänvisning.

Författningsbestämmelser

Av 3 § lag (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

(HäL)
framgår att om en häktad vill vistas tillsammans med en eller flera andra häktade ska han eller hon ges tillfälle till det. Gemensam vistelse får dock inte äga rum om det innebär fara från säkerhetssynpunkt eller, i fråga om den som

är häktad på grund av misstanke om brott, fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras.

Av 9 och 10 §§ HäL framgår bl.a. att den häktade får sända eller ta emot

brev, försändelser av annat slag eller andra skriftliga handlingar om det kan ske utan fara från säkerhetssynpunkt.
Av 11 § HäL framgår bl.a. att den häktade inte får ta emot besök som kan medföra fara från säkerhetssynpunkt. Om det behövs av säkerhetsskäl eller för att undvika att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras , skall en eller flera personer vara närvarande vid besök.
Av 12 § HäL framgår bl.a. att den häktade ska vägras telefonsamtal som kan medföra fara från säkerhetssynpunkt och om det behövs ska en eller flera personer på lämpligt sätt avlyssna samtal.
Av 16 § HäL framgår att beträffande den som är häktad på grund av misstanke om brott är det undersökningsledaren eller åklagaren som ska besluta om restriktioner på grund av fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras. Denna åklagarens rätt är dock beroende av om den häktade får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken.
Av 18 § HäL framgår att om inte annat följer av 16 §, är det Kriminalvården som meddelar beslut enligt denna lag beträffande den som är intagen i en förvaringslokal som står under myndighetens tillsyn.
Av 22 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att ett beslut kan överklagas av den beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.
Av 19 § (HäL) framgår att Kriminalvårdens beslut i särskilda fall enligt HäL får överklagas. Andra beslut av Kriminalvården enligt HäL får inte överklagas.
Kriminalvårdens bedömning
Det finns lagstöd för Kriminalvården att, även efter att restriktionerna hävts av domstol, besluta om inskränkningar i den häktades rätt till korrespondens, telefoni, besök och gemensamhet med andra intagna. Sådana begränsningar får emellertid endast ske efter en individuell bedömning i det enskilda fallet. Att M.L. delgetts ett generellt beslut om att han kommer att åläggas häktesrestriktioner
var därför felaktigt.
Kriminalvården har därefter upplyst M.L. om att han har rätt till beslut i varje enskilt fall. M.L. har därefter inkommit med flera begäran om telefoni etc. På dessa begäran har han fått beslut i varje enskilt fall, och därvid fått såväl avslag som bifall. M.L.

har också haft möjlighet att besvära sig mot
besluten. Således har M.L. inte berövats rätten till prövning i varje enskilt fall och därmed inte lidit någon rättsförlust.
Utöver detta förtjänar att nämnas att Kriminalvården, region Stockholm, den 22 juni 2010 har fastställt ett styrdokument för den administrativa processen kring klienter som bedöms utgöra en högre säkerhetsrisk. Av dokumentet framgår att klienterna har rätt till individuella beslut i varje enskilt fall.
M.L. yttrade sig över remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Han har varit häktad och isolerad i 17 månader. Hans totala strafftid uppgår till sex år och fyra månader. Strafftidens längd motiverar inte att han sitter isolerad.
I ett beslut den 18 februari 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.

Bedömning
Kriminalvården har i remissvaret redogjort för tillämpliga bestämmelser. Dessa bestämmelser innebär, sammanfattningsvis, att det är Kriminalvården i

den i ärendet aktuella situationen som bestämmer omfattningen – utifrån säkerhetssynpunkt – av en häktads kontakter med omvärlden och med andra häktade. En korrekt tillämpning av bestämmelserna förutsätter att det i varje enskilt fall avseende besök, telefonsamtal, brev och gemensam vistelse sker en individuell bedömning, som utmynnar i ett beslut som den häktade kan begära omprövning av. Det beslut om generella restriktioner som M.L. delgavs var således felaktigt. Jag finner inte skäl att försöka klarlägga vem som bar ansvaret för beslutet, utan nöjer mig med att rikta kritik mot Kriminalvården för att det fattades. I anslutning till vad M.L. anfört om den långa tiden i isolering vill jag erinra om att utgångspunkten enligt 3 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. är att en häktad som vill vistas i gemensamhet med andra häktade ska få göra det.

Fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en rysk medborgare m.m.
(Dnr 3849-2009)

Anmälan m.m.
I en anmälan, som kom in till JO den 8 juli 2009, framförde ryske medborgaren E.S. klagomål mot bl.a. Polismyndigheten i Stockholms län, åklagare vid Åklagarmyndigheten och Stockholms tingsrätt. Dessa klagomål har behandlats i JO:s ärende med dnr 3832-2009. Beslut i det ärendet fattades den 25 november 2009 av dåvarande chefsjustitieombudsmannen Mats Melin, som efter viss utredning inte fann anledning att vidta några ytterligare åtgärder.
I anmälan framförde E.S. även klagomål mot Kriminalvården, häktet Kronoberg, och dessa behandlas inom ramen för nu aktuellt ärende. Av anmälan i denna del framgick bl.a. följande.
Den 7 juni 2009 frihetsberövades E.S. som misstänkt för stöld. Han begärde vid flera tillfällen att få kontakta ryska ambassaden och att han skulle få ringa till sin familj, men fick inte den möjligheten. Varje dag från och med den 8 juni 2009 begärde han att få sjukvård, men fick inte det. E.S. gjorde även gällande att hans bagage hade blivit plundrat och att hans dator hade blivit stulen.

Utredning
Utdrag ur E.S:s behandlingsjournal och patientjournal inhämtades och granskades. Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården, som anmodades att yttra sig över vad E.S. anfört om dels möjligheten att få sjukvård, dels möjligheten att få ringa till ambassaden och till sina anhöriga. I sitt remissvar anförde myndigheten, region Stockholm, genom dåvarande regionchefen Inga Mellgren, följande (bifogad bilaga har utelämnats här).

Kriminalvårdens remissvar avser de delar som berör Kriminalvården.
Kriminalvården
konstaterar att anmälan i många avseenden berör Polismyndigheten
och Sveriges Domstolar.
Sammanfattning anmälan i de delar det rör Kriminalvården
S.E. (ska rätteligen vara E.S.; JO:s anmärkning) anför bl.a. att trots han vid upprepade tillfällen uttalat önskemål att kontakta den ryska ambassaden och sina föräldrar, ej fått denna möjlighet. Vidare anför S.E. att dennes bagage blivit plundrat och dennes laptop blivit stulen. Slutligen anför S.E. att han varje dag från den 9 juni 2009 begärt sjukvård, men ej fått denna tillgodosedd.
VO Kronobergs yttrande
VO Kronobergs yttrande bifogas i sin helhet som bilaga.
Styrande dokument beträffande kontakt med ambassad
Av 1 § lag (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten framgår att om en utlänning berövas friheten efter beslut av en myndighet, skall den som ansvarar för verkställigheten av beslutet på begäran av utlänningen utan dröjsmål underrätta hans hemlands konsulat om frihetsberövandet samt vidarebefordra meddelanden från honom till konsulatet. När en utlänning har berövats friheten skall han utan dröjsmål upplysas om sin rätt att begära att konsulatet skall underrättas om frihetsberövandet och om sina möjligheter att få meddelanden till konsulatet vidarebefordrade.
Av 2 § lag (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten framgår om den som är berövad friheten inte motsätter sig det, skall hans hemlands konsul beredas tillfälle att besöka honom, samtala och brevväxla med honom samt se till att han får hjälp att ta tillvara sin rätt.
Av 3 § lag (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten framgår att vid tillämpningen av 1 och 2 §§ skall iakttagas vad som i lag eller annan författning annars är föreskrivet om rätt för den som är berövad friheten att ta emot besök eller att skriftligen eller muntligen utväxla meddelanden.
Av övergångsbestämmelserna till lag (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten, framgår att i den mån artikel 39 i eller första protokollet till konsularkonventionen den 30 november 1967 med Sovjetunionen innehåller regler om underrättelseskyldighet tillämpas i stället de reglerna.
Av den bilaterala konsularkonventionen med Sovjetunionen (SÖ 1968:6, prop. 1968:28), framgår att underrättelse om frihetsberövandet till konsulatet ska ske oberoende om den frihetsberövade begär det.
Av 7 § 1 kap.

kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling
i häkte (KVFS 2007:1) framgår att häktet skall informera en utländsk häktad om hans eller hennes rättighet att hemlandets konsulat underrättas enligt lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten, om sådan information inte tidigare lämnats av annan myndighet. Att den häktade fått sådan information skall antecknas i den häktades

journal. Om den häktade önskar att sådan underrättelse lämnas till konsulat eller beskickning skall den lämnas utan dröjsmål och senast inom 48 timmar.
Styrande dokument beträffande kontakt med anhörig
Av 12 § lag (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (HäL) framgår bl.a. att telefonsamtal mellan den häktade och en person utanför

förvaringslokalen får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. Den häktade skall vägras telefonsamtal som kan medföra fara från säkerhetssynpunkt. Inte heller den som är häktad på grund av misstanke om brott får ta emot eller ringa telefonsamtal som kan medföra fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras.
Av 16 § HäL framgår bl.a. att beträffande den som är häktad på grund av misstanke om brott är det undersökningsledaren eller åklagaren som skall avgöra om eller i vad mån det finns hinder för medgivande enligt 11–12 §§ på grund av att åtgärden kan medföra fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras.
Ett beslut enligt första stycket som innebär inskränkningar i den häktades kontakter med omvärlden (restriktioner) får meddelas endast om den häktade får underkastas restriktioner enligt 5 a § 24 kap. rättegångsbalken (RB).
Av 5 a § 24 kap. RB framgår att om rätten beslutar att häkta någon, förordnar att någon skall kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal, skall den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden skall få inskränkas. Tillstånd till sådana restriktioner får meddelas endast om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.
Av de europeiska fängelsereglerna framgår av 10.1 att de europeiska fängelsereglerna
är tillämpliga på var och en som häktats av rättslig myndighet eller frihetsberövats till följd av dom.
Av de europeiska fängelsereglerna framgår av 24.2 att kommunikation och besök kan bli föremål för inskränkningar och kontroll om detta är nödvändigt på grund av pågående brottsutredningar, för upprätthållandet av ordning och säkerhet, för att förhindra brott eller skydda brottsoffer, men sådana inskränkningar,
inklusive särskilda restriktioner som beslutats av behörig rättslig myndighet, ska ändå medge en godtagbar lägsta kontaktnivå.
Av de europeiska fängelsereglerna framgår av 24.8 att de intagna ska tillåtas att omedelbart underrätta sina familjer om att de fängslats eller förflyttats till annat fängelse samt om de drabbas av allvarlig sjukdom eller skada.
Styrande dokument beträffande sjukvård
Av 4 § HäL framgår bl.a. att vid behandlingen av den häktade skall hänsyn tas till den häktades hälsotillstånd.

En häktad som bedöms behöva hälso- och
sjukvård eller som begär att läkare skall tillkallas, skall så snart som möjligt

undersökas av läkare, om inte sådan undersökning uppenbarligen är onödig.
Av 7 § 2 kap. KVFS 2007:1 framgår bl.a. att så snart det kan ske efter inskrivningen
i häkte skall den häktade erbjudas att få träffa sjuksköterska. Den
som vid sammanträffandet med sjuksköterskan visar sig vara i behov av läkarkontakt
skall få sådan så snart det lämpligen kan ske. Visar den häktade
tecken på sjukdom eller drabbas han eller hon av olycksfall skall detta utan
dröjsmål anmälas till häktets sjukvårdspersonal och ansvarig
kriminalvårdsinspektör.
Vid akut fara skall den häktade omedelbart komma under sjukvård.
Styrande dokument beträffande intagnas egendom
Av 5 § 5 kap. KVFS 2007:1 framgår att till förvaring i häktet får normalt
endast tas emot personliga tillhörigheter som kan anses nödvändiga under den
häktades vistelse i häktet, såsom kläder för utevistelser, värdehandlingar,
värdesaker och pengar, och som utan olägenhet kan förvaras av häktet.
Värdeföremål
skall förvaras i säkerhetsskåp.
Av 6 § 5 kap. KVFS 2007:1 framgår att en förteckning med beskrivning
skall upprättas över alla tillhörigheter som förvaras av häktet och egendom
med stort ekonomiskt värde skall även fotograferas.
Förteckningen skall skrivas under av den häktade och den tjänsteman som
upprättat förteckningen. Om den häktade vägrar att skriva under skall ytterli

gare en tjänsteman kontrollera förtecknade föremål och skriva under
förteckningen.
Förteckningen skall löpande uppdateras avseende inlämning och uttag
av tillhörigheter, vilka skall vara kvitterade av den häktade.
En inventering av den häktades tillhörigheter skall äga rum vid behov och
anteckning om att sådan inventering gjorts skall göras på det dokument där
egendomen finns förtecknad. Den häktade skall erbjudas att närvara vid sådan
inventering.
Häktet ansvarar enbart för egendom som tagits emot för förvaring och förtecknats
. Sådan egendom skall förvaras så att den inte kan åtkommas av obehörig.
Häktet skall ha rutiner som garanterar att häktads egendom hanteras på
ett säkert sätt. Häktet ansvarar inte för personlig egendom som den häktade
innehar hos sig.
Kriminalvården gör följande bedömning:
Beträffande underrättelse till/kontakt med ambassaden
Det står klart att konsularkonventionen mellan Sverige och Sovjetunionen
endast ska tillämpas i förhållande till den Ryska federationen och ryska medborgare
(att konsularkonventionen är omförhandlad med denna följd framgår
av SÖ 1993:32; JO:s anmärkning). Bestämmelserna är tillämpliga på
alla former av frihetsberövanden som beslutas av myndigheter. Underrättelse

ska lämnas av den myndighet som verkställer beslutet om frihetsberövandet, i allmänhet polisen eller Kriminalvården. Polismyndigheten ombesörjer i första hand att underrättelse lämnats då en utlänning är gripen eller anhållen och förvaras i polisarrest. Har en frihetsberövad person av polisen överlämnats till ett häkte innan underrättelse lämnats, är det häktet där den intagne vistas som skall lämna underrättelsen. Det är således viktigt att häktet i samband med inskrivningen tar reda på om polisen lämnat underrättelse om frihetsberövandet. Har underrättelse lämnat av polis behöver inte ny underrättelse lämnas. I detta aktuella fall finner utredningen inget svar på om denna kontroll utförts.
När det gäller medborgare i Ryssland gäller enligt den särskilda överenskommelsen
att konsulatet skall underrättas omedelbart om frihetsberövandet.
Enligt konventionen innebär detta att underrättelse skall lämnas inom loppet av en till tre dagar från tidpunkten för frihetsberövandet beroende på kommunikationsförhållandena
(detta framgår av punkten 1 D i första protokollet till
konventionen och även av prop. 1988/89:74 s. 21; JO:s anmärkning).
En underrättelse till konsulat eller beskickning bör i första hand lämnas per telefon, telefax eller e-post. Om konsulatet inte kan nås på något av dessa sätt kan underrättelse sändas per post.

Av VO Kronobergs utredning i detta aktuella ärende framgår att häktet brevledes informerade den ryska ambassaden först den 11 juni 2009. Således fyra dagar efter det att S.E. frihetsberövats. Med anledning av detta finner Kriminalvården att det finns anledning till att kritisera häktet. Regionjurist kommer att följa upp detta särskilt i samband med rättsvårdsmöte för att säkerställa en korrekt hantering.
Beträffande möjligheten att kontakta eller att ta emot besök från ambassaden gäller vad som i lag eller annan författning annars är föreskrivet om rätt för den som är berövad friheten att ta emot besök eller ringa. Det innebär att frågan om direkt kontakt med ambassadpersonal skall prövas utifrån lag (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.
I detta specifika fall var S.E. belagd med restriktioner och således skulle frågan om kontakt med ambassad avgöras i första hand av åklagare. Någon åklagarframställan beträffande möjlighet till direkt kontakt med ambassaden har ej lämnats ut av S.E. Detta är Kriminalvårdens slutsats då häktet har en väl förankrad rutin kring detta. Åklagarframställan dokumenteras av häktet rutinmässigt i Kriminalvårdens klientadministrativa system KLAS.

Beträffande kontakt med familjen
Av utredningen framgår att S.E. var belagd med restriktioner. Vidare finns ingenting i utredningen som styrker att S.E. lämnat ut en åklagarframställan för prövning. Kriminalvården finner därmed inget skäl att ifrågasätta S.E:s uppgifter att han ej personligen ringt familjen eftersom någon sådan begäran ej hanterats av åklagaren. Och således ej kunnat beviljas av häktet. Frågan

huruvida det då finns skäl att kritisera häktet kvarstår.
Dock, av de europeiska fängelsereglerna som även är tillämpliga för häktade framgår tydligt att kommunikation och besök kan bli föremål för inskränkningar och kontroll om detta är nödvändigt på grund av pågående brottsutredningar, för upprätthållandet av ordning och säkerhet, för att förhindra brott eller skydda brottsoffer, men sådana inskränkningar, inklusive särskilda restriktioner som beslutats av behörig rättslig myndighet, ska ändå medge en godtagbar lägsta kontaktnivå.
Vidare framgår att de intagna ska tillåtas att omedelbart underrätta sina familjer om att de fängslats. I detta specifika fall kan anses rimligt att S.E:s familj, genom häktets försorg underrättats.
Beträffande sjukvård
S.E. anför att han den 9 juni 2009 (enligt anmälan: den 8 juni 2009; JO:s anmärkning) begärt att få sjukvård utan att häktet hörsammat detta. Av utredningen
i ärendet framgår att sjukvårdsmottagningen vid VO Kronoberg har mottagningstid varje måndag, tisdag och onsdag. Sjuksköterska går då runt på avdelningarna och enligt särskild sjukvårdslista träffar sjuksköterskan de intagna. Sjukvårdslistan finns i ”porten” på varje avdelning. Klienterna kan när som helst påtala att de önskar kontakt med sjukvårdsavdelningen, antingen personligen direkt till personalen eller via porttelefonen i bostadsrummet.
Det finns en väl förankrad rutin och personalen för löpande in på denna lista de klienter som önskar kontakt med sjukvårdsmottagningen. Akuta fall rapporteras direkt till sjukvårdsmottagningen, alt. efter kontorstid till jourläkare.
Av S.E:s sjukvårdsjournal framgår att han träffade sjuksköterska den 10 juni 2009, dvs. dagen efter han enligt uppgift efterfrågat sjukvård. Vid detta tillfälle anlitade sjuksköterskan en rysktalande telefontolk och ett informationssamtal
genomfördes. Vid detta informationssamtal fick S.E. erforderlig information om sjukvårdsmottagningens verksamhet och hur de intagna får kontakt med mottagningen. Vidare gjordes en hälsoundersökning och bedömning av S.E:s hälsotillstånd. Sjuksköterskans bedömning var att det ej förelåg behov av läkarkontakt.
Beträffande S.E:s egendom
Av utredningen i ärendet framkommer att häktet vid avvisiteringen då S.E. ankom häktet, förtecknat dennes tillhörigheter.

Detta framgår av särskild
avvisiteringsrapport daterad den 7 juni 2009. Vidare framgår att det ej finns någon laptop upptagen på avvisiteringsrapporten. Av avvisiteringsrapporten framgår att en bag lämnats in för förvaring till förrådet. Det framgår inte om denna bag kan ha innehållit nämnda dator. Dock står klart att denna bag även lämnades ut i samband med S.E:s avgång tillsammans med dennes övriga egendom.
Kriminalvårdens regionjurister i Stockholm kommer att följa upp hanteringen av intagnas egendom. Dels inom ramen för rättsvårdsmöten, dels genom

en regional utbildning, som specifikt berör de intagnas egendom och hanteringen av dessa. Utbildningen kommer att hållas innan årsskiftet 2009 för att säkerställa denna hantering. Målgruppen är förrådsmästare och samtliga verksamhetsområden i Stockholm kommer att ges möjlighet att skicka två representanter.

I ett beslut den 17 mars 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.

Bedömning

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har i remissyttrandet redogjort för innehållet i den rättsliga reglering som har aktualiserats med anledning av E.S:s anmälan. Jag vill i det sammanhanget göra följande tillägg och framföra vissa synpunkter.

Av förarbetena till 1 § första stycket lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten framgår att underrättelsen ska lämnas av den myndighet som verkställer beslutet om frihetsberövande, i allmänhet polisen eller Kriminalvården. Har den frihetsberövade av polisen överlämnats till en annan myndighet (JO:s kursivering), exempelvis ett häkte, innan underrättelsen lämnats, blir det den myndigheten som ska lämna underrättelsen (jfr prop. 1988/89:74 s. 20 f.)

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för innehållet i 1 kap. 7 § KVFS 2007:1. Bestämmelsen tar enligt min uppfattning sikte på Kriminalvårdens ansvar för att viss information lämnas, och att det dokumenteras, i de situationer som anges i 1 § andra stycket första ledet lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten. Bestämmelsen i 1 kap. 7 § KVFS 2007:1 anger inte någon skyldighet för Kriminalvården att dokumentera att myndigheten har kontrollerat om polismyndigheten redan har underrättat ambassaden eller konsulatet om frihetsberövandet. Inte heller anger den att Kriminalvården ska dokumentera att en frihetsberövad utlänning som är häktad eller av andra skäl har intagits i häkte har upplysts om sina möjligheter att få meddelanden vidarebefordrade (jfr 1 § andra stycket andra ledet lagen [1989:152] om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten). Denna skyldighet följer dock av Kriminalvårdens föreskrifter om journal.

Av 1 § första stycket 2 förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. framgår att förordningen gäller i fråga om den som har anhållits eller gripits på grund av misstanke om brott. Av 1 a § samma förordning följer att det för varje person som enligt 1 § är intagen i häkte ska föras journal enligt föreskrifter som Kriminalvården meddelar.

Enligt 20 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om journal, KVFS 2008:11, ska anteckningar föras löpande. I journalen ska införas alla beslut som har fattats, viktiga händelser samt väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder om klienten. Även omständigheter i övrigt som är av betydelse för vistelsen i häkte ska antecknas. Av de allmänna råden till

bestämmelsen framgår bl.a. att det i daganteckningarna förs kortfattade övriga löpande anteckningar om t.ex. kontakter med andra myndigheter.

Underrättelse till ryska ambassaden om frihetsberövandet

Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att det är polismyndigheten som i första hand ska se till att underrättelse lämnas då en utlänning är gripen eller anhållen och förvaras i arrest. Jag delar den uppfattningen såvitt avser de fall då det är polismyndigheten som ansvarar för arresten där den frihetsberövade förvaras. På vissa platser i landet, bl.a. i häktet Kronoberg, är det emellertid i

stället Kriminalvården som ansvarar för arrestverksamheten. I de situationerna kan den rättsliga regleringen och uttalandena i förarbetena knappast uppfattas på annat sätt än att ansvaret för att lämna underrättelsen, om den då inte redan har lämnats av polismyndigheten, åvilar Kriminalvården från det att den frihetsberövade tas in i arresten. Det styrande är således vilken myndighet som ansvarar för ”förvaringen” av den frihetsberövade.

Av utredningen framgår att E.S. frihetsberövades den 7 juni 2009 och att han samma dag togs in i häktet Kronobergs arrestlokaler. Vidare framgår att häktet den 11 juni 2009 underrättade ryska ambassaden om frihetsberövandet. I samband med att E.S. togs in i arresten borde häktet Kronoberg ha kontrollerat om en underrättelse till ambassaden redan hade lämnats av polismyndigheten. Huruvida en sådan kontroll gjordes framgår inte av den intagnes behandlingsjournal eller av utredningen i övrigt. Detta är en brist för vilken Kriminalvården inte kan undgå kritik. – Om en sådan kontroll hade gjorts hade den utvisat att polismyndigheten vid den tidpunkten inte hade lämnat någon underrättelse till ambassaden. Detta framgår av utredningen i JO:s ärende med dnr 3832-2009. – Häktet Kronoberg kan inte heller undgå kritik för att ha lämnat underrättelsen till ambassaden först fyra dagar efter det att E.S. togs in i arresten.

Upplysningar till den frihetsberövade utlänningen om dennes rättigheter

Som Kriminalvården redogjort för i sitt remissyttrande följer det av 1 § andra stycket andra ledet lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten att den frihetsberövade ska underrättas om sina möjligheter att få meddelanden till konsulatet vidarebefordrade. Det framgår inte av dokumentationen i ärendet om häktet vidtog några åtgärder i det avseendet, dvs. om de själva lämnade den informationen eller om de kontrollerade
om polismyndigheten redan hade gjort det. Kriminalvården kan inte undgå kritik för den bristande dokumentationen även i dessa avseenden.

Övrigt

Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det hade varit lämpligt att häktet hade underrättat E.S:s anhöriga om frihetsberövandet.

Vid min granskning har det i övrigt inte framkommit något som ger anledning till kritik eller något ytterligare uttalande.

Fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en

vitrysk medborgare m.m.
(Dnr 4056-2009)
Anmälan m.m.
I en anmälan, som kom in till JO den 8 juli 2009, framförde vitryske medborgaren A.P. klagomål mot bl.a. Polismyndigheten i Stockholms län, åklagare vid Åklagarmyndigheten och Stockholms tingsrätt. Dessa klagomål har be

handlats i JO:s ärende med dnr 3831-2009. Beslut i det ärendet fattades den 25 november 2009 av dåvarande chefsjustitieombudsmannen Mats Melin, som efter viss utredning inte fann anledning att vidta några ytterligare åtgärder.
I anmälan framförde A.P. även klagomål mot Kriminalvården, häktet Kronoberg, och dessa behandlas inom ramen för nu aktuellt ärende. Av anmälan i denna del framgick bl.a. följande.
Den 7 juni 2009 frihetsberövades A.P. som misstänkt för stöld. Han begärde vid flera tillfällen att få kontakta Vitrysslands ambassad och att han skulle få ringa till sin mamma, men fick inte den möjligheten.
Utredning
Utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system avseende A.P. inhämtades och granskades.
Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården, som anmodades att yttra sig över vad A.P. anfört om möjligheten få ringa till ambassaden och till sina anhöriga. I sitt remissvar anförde myndigheten, region Stockholm, genom dåvarande regionchefen Inga Mellgren, följande (bifogad bilaga har utelämnats här).
– – –
Kriminalvårdens remissvar avser de delar som berör Kriminalvården. Kriminalvården
konstaterar att anmälan i huvudsak anför klagomål som direkt berör Polismyndigheten och Sveriges Domstolar.
Sammanfattning av anmälan i de delar den rör Kriminalvården
A.P. anför bl.a. att han ej fått kontakta Vitrysslands ambassad eller sin mor.
VO Kronobergs yttrande
VO Kronobergs yttrande finns bifogat i sin helhet som bilaga.
Styrande dokument beträffande kontakt med ambassad
Av 1 § lag (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten framgår om en utlänning berövas friheten efter beslut av en myndighet, skall den som ansvarar för verkställigheten av beslutet på begäran av utlänningen utan dröjsmål underrätta hans hemlands konsulat om frihetsberövandet
samt vidarebefordra meddelanden från honom till konsulatet.
När en utlänning har berövats friheten skall han utan dröjsmål upplysas om sin rätt att begära att konsulatet skall underrättas om frihetsberövandet och om sina möjligheter att få meddelanden till konsulatet vidarebefordrade.
Av 2 § lag (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är

berövade friheten framgår om den som är berövad friheten inte motsätter sig det, skall hans hemlands konsul beredas tillfälle att besöka honom, samtala och brevväxla med honom samt se till att han får hjälp att ta tillvara sin rätt.
Av 3 § lag (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m.

när utlänningar är
berövade friheten framgår vid tillämpningen av 1 och 2 § § skall iakttagas vad som i lag eller annan författning annars är föreskrivet om rätt för den som är berövad friheten att ta emot besök eller att skriftligen eller muntligen utväxla meddelanden.

Av 7 § 1 kap. kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1) framgår att häktet skall informera en utländsk häktad om hans eller hennes rättighet att hemlandets konsulat underrättas enligt lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten, om sådan information inte tidigare lämnats av annan myndighet. Att den häktade fått sådan information skall antecknas i den häktades journal. Om den häktade önskar att sådan underrättelse lämnas till konsulat eller beskickning skall den lämnas utan dröjsmål och senast inom 48 timmar.
Styrande dokument beträffande kontakt med anhörig
Av 12 § lag (1976:371), behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (HäL) framgår bl.a. att telefonsamtal mellan den häktade och en person utanför förvaringslokalen får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. Den häktade skall vägras telefonsamtal som kan medföra fara från säkerhetssynpunkt. Inte heller den som är häktad på grund av misstanke om brott får ta emot eller ringa telefonsamtal som kan medföra fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras.
Av 16 § HäL framgår bl.a. att beträffande den som är häktad på grund av misstanke om brott är det undersökningsledaren eller åklagaren som skall avgöra om eller i vad mån det finns hinder mot medgivande enligt 11–12 §§ på grund av att åtgärden kan medföra fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras.
Ett beslut enligt första stycket som innebär inskränkningar i den häktades kontakter med omvärlden (restriktioner) får meddelas endast om den häktade får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken (RB).
Av 24 kap. 5 a § RB framgår att om rätten beslutar att häkta någon, förordnar att någon skall kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal, skall den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden skall få inskränkas. Tillstånd till sådana restriktioner får meddelas endast om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.
Av de europeiska fängelsereglerna framgår av 10.1 att de europeiska fängelsereglerna
är tillämpliga på var och en som häktats av rättslig myndighet

eller frihetsberövats till följd av dom.

Av de europeiska fängelsereglerna framgår av 24.2 att kommunikation och besök kan bli föremål för inskränkningar och kontroll om detta är nödvändigt på grund av pågående brottsutredningar, för upprätthållandet av ordning och säkerhet, för att förhindra brott eller skydda brottsoffer, men sådana inskränkningar,
inklusive särskilda restriktioner som beslutats av behörig rättslig myndighet, ska ändå medge en godtagbar lägsta kontaktnivå.
Av de europeiska fängelsereglerna framgår av 24.8 att de intagna ska tillåtas att omedelbart underrätta sina familjer om att de fängslats eller förflyttats till annat fängelse samt om de drabbas av allvarlig sjukdom eller skada.
Kriminalvården gör följande bedömning:
Beträffande underrättelse till/kontakt med ambassaden
Av styrande dokument står klart att om en utlänning berövas friheten efter beslut av en myndighet, skall den som ansvarar för verkställigheten av beslutet på begäran av utlänningen utan dröjsmål underrätta hans hemlands konsulat om frihetsberövandet. Bestämmelserna är tillämpliga på alla former av frihetsberövanden som beslutas av myndigheter. Underrättelse ska lämnas av den myndighet som verkställer beslutet om frihetsberövandet, i allmänhet polisen eller Kriminalvården. Polismyndigheten ombesörjer i första hand att underrättelse lämnats då en utlänning är gripen eller anhållen och förvaras i polisarrest. Har en frihetsberövad person av polisen överlämnats till ett häkte

innan underrättelse lämnats, är det häktet där den intagne vistas som skall lämna underrättelsen. Det är således viktigt att häktet i samband med inskrivningen tar reda på om polisen lämnat underrättelse om frihetsberövandet. Har underrättelse lämnats av polis behöver inte ny underrättelse lämnas. I detta aktuella fall finner utredningen inget svar på om denna kontroll utförts.
Enligt lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten ska underrättelse lämnas utan dröjsmål. Om den häktade önskar att sådan underrättelse lämnas till konsulat eller beskickning skall den lämnas utan dröjsmål och senast inom 48 timmar. I detta specifika ärende har häktet med hjälp av tolk haft ett s.k. ankomstsamtal och upprättat ett verkställighetsplanunderlag.
Av dokumentationen kring detta framkommer dock inte
om A.P. fått informationen om hans rättighet att dennes ambassad skall underrättas om hans frihetsberövande. Dock framkommer inga dokumenterade uppgifter om att ambassaden blivit underrättad. Vidare framgår av utredningen att den tjänsteman som höll ankomstsamtalet ställer sig frågande till att denne inte skulle ha undersökt denna omständighet eftersom samtalet följer en väl strukturerad mall. En annan omständighet som talar för att A.P. inte påtalat denna önskan för kriminalvårdspersonal är att på dennes avdelning fanns rysktalande personal och varken denne eller annan personal kan erinra sig om att A.P. faktiskt begärt detta. Av A.P:s anmälan framgår dock av dennes

uppgifter att han i sammanhang som polisförhör samt inför domstol begärt detta. Av detta kan det inte uteslutas att denna önskan i detta fall inte framgått till Kriminalvården, vilket kan visa på en kommunikationsbrist myndigheterna
i mellan. Vilket naturligtvis inte fråntar Kriminalvården dennes ansvar att utreda detta.
Beträffande möjligheten att kontakta eller att ta emot besök från ambassaden gäller vad som i lag eller annan författning annars är föreskrivet om rätt för den som är berövad friheten att ta emot besök eller ringa. Det innebär att frågan om direkt kontakt med ambassadpersonal skall prövas utifrån lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.
I detta specifika fall var A.P. belagd med restriktioner och således skulle frågan om kontakt med ambassad avgöras i första hand av åklagare. Någon åklagarframställan beträffande möjlighet till direkt kontakt med ambassaden har ej lämnats ut av A.P. Detta är Kriminalvårdens slutsats då häktet har en väl förankrad rutin kring detta. Åklagarframställan dokumenteras av häktet rutinmässigt i Kriminalvårdens klientadministrativa system KLAS.

Kriminalvården beklagar dock det inträffade och skall genom rättsvårdsmässig uppföljning säkerställa denna hantering.
Beträffande kontakt med familjen
Av utredningen framgår att A.P. var belagd med restriktioner. Vidare finns ingenting i utredningen som styrker att A.P. lämnat ut en åklagarframställan för prövning. Kriminalvården finner därmed inget skäl att ifrågasätta A.P:s uppgifter att han ej personligen ringt modern eftersom någon sådan begäran ej hanterats av åklagaren. Och således ej heller kunnat beviljas av häktet. Frågan huruvida det då finns skäl att kritisera häktet kvarstår.
Dock, av de europeiska fängelsereglerna som även är tillämpliga för häktade framgår tydligt att kommunikation och besök kan bli föremål för inskränkningar och kontroll om detta är nödvändigt på grund av pågående brottsutredningar, för upprätthållandet av ordning och säkerhet, för att förhindra brott eller skydda brottsoffer, men sådana inskränkningar, inklusive särskilda restriktioner som beslutats av behörig rättslig myndighet, ska ändå medge en godtagbar lägsta kontaktnivå.
Vidare framgår att de intagna ska tillåtas att omedelbart underrätta sina familjer om att de fängslats. I detta specifika fall kan anses rimligt att A.P:s mor, genom häktets försorg underrättats.
I ett beslut den 12 maj 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.

Bedömning
Rättslig reglering m.m.
Kriminalvården har i remissyttrandet redogjort för innehållet i den rättsliga reglering som har aktualiserats med anledning av A.P:s anmälan. Lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. har den 1 april 2011 ersatts av häkteslagen (2010:611). Kriminalvårdens föreskrifter och

allmänna råd för behandling i häkte, KVFS 2007:1, har samma dag ersatts av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte, KVFS 2011:2 (FARK Häkte). I det följande hänvisas dock till de bestämmelser som var gällande vid tidpunkten för de i ärendet aktuella klagomålen. Utöver vad Kriminalvården därvid anfört beträffande den rättsliga regleringen vill jag göra följande tillägg och framföra vissa synpunkter.

Av förarbetena till 1 § första stycket lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten framgår att underrättelsen ska lämnas av den myndighet som verkställer beslutet om frihetsberövande, i allmänhet polisen eller Kriminalvården. Har den frihetsberövade av polisen överlämnats till en annan myndighet (JO:s kursivering), exempelvis ett häkte, innan underrättelsen lämnats, blir det den myndigheten som ska lämna underrättelsen (jfr prop. 1988/89:74 s. 20 f.) Även om det inte uttryckligen framgår av förarbetena torde detsamma också gälla ansvaret för att den frihetsberövade informeras om sina rättigheter enligt nyss nämnda bestämmelse.

Enligt bestämmelsen i 1 kap. 7 § KVFS 2007:1 är Kriminalvården skyldig att informera en utländsk frihetsberövad om hans rätt att begära att medborgarlandets ambassad underrättas om frihetsberövandet. Kriminalvården ska också dokumentera att den frihetsberövade har informerats om sina rättigheter i detta avseende. Om den frihetsberövade begär att sådan underrättelse lämnas följer det av de allmänna råden till bestämmelsen att Kriminalvården ska anteckna i den intagnes journal när och till vem underrättelsen lämnats. Bestämmelsen anger dock inte någon skyldighet för Kriminalvården att dokumentera att myndigheten har kontrollerat om polismyndigheten dels redan har lämnat nämnda information till den frihetsberövade, dels på begäran av den frihetsberövade redan har underrättat ambassaden. Inte heller anger den att Kriminalvården ska dokumentera att en frihetsberövad utlänning som är häktad eller av andra skäl har intagits i häkte har upplysts om sina möjligheter att få meddelanden vidarebefordrade till ambassaden (jfr 1 § andra stycket andra ledet lagen [1989:152] om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten). Denna skyldighet följer dock av Kriminalvårdens föreskrifter om journal.

Av 1 § första stycket 2 förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. framgår att förordningen gäller i fråga om den som har anhållits eller gripits på grund av misstanke om brott. Av 1 a § samma förordning följer att det för varje person, som enligt 1 § är intagen i häkte, ska föras journal enligt föreskrifter som Kriminalvården meddelar.

Enligt 20 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om journal, KVFS 2008:11, ska anteckningar föras löpande. I journalen ska införas alla

beslut som har fattats, viktiga händelser samt väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder om klienten. Även omständigheter i övrigt som är

av betydelse för vistelsen i häkte ska antecknas. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår bl.a. att det i daganteckningarna förs kortfattade övriga löpande anteckningar om t.ex. kontakter med andra myndigheter.

Underrättelse till vitryska ambassaden om frihetsberövandet

Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att det är polismyndigheten som i första hand ska se till att underrättelse lämnas till ambassad då en utlänning är gripen eller anhållen och förvaras i arrest. Jag delar den uppfattningen såvitt avser de fall då det är polismyndigheten som ansvarar för arresten där den frihetsberövade förvaras. På vissa platser i landet, bl.a. i häktet Kronoberg, är det emellertid i stället Kriminalvården som ansvarar för arrestverksamheten. I de situationerna kan den rättsliga regleringen och uttalandena i förarbetena knappast uppfattas på annat sätt än att ansvaret för att lämna information och underrättelse, om sådan då inte redan har lämnats av polismyndigheten, åvilar Kriminalvården från det att den frihetsberövade tas in i arresten. Det styrande är således vilken myndighet som ansvarar för ”förvaringen” av den frihetsberövade.

Av utredningen framgår att A.P. frihetsberövades den 7 juni 2009 och att han samma dag togs in i häktet Kronobergs arrestlokaler. I samband med att A.P. togs in i arresten borde häktet Kronoberg ha kontrollerat om polismyndigheten
redan hade lämnat den föreskrivna informationen och/eller om polismyndigheten, på begäran av A.P., hade underrättat den vitryska ambassaden
om frihetsberövandet. Huruvida en sådan kontroll gjordes framgår inte av den intagnes behandlingsjournal eller av utredningen i övrigt. Det framgår inte heller om häktet för egen del vidtog några åtgärder i dessa avseenden. Kriminalvården kan inte undgå kritik för den bristfälliga dokumentationen.

Jag kan notera att det hölls ett ankomstsamtal med A.P. den 11 juni 2009, dvs. först fyra dagar efter det att han tagits in i arresten. Även för det fall A.P. vid det tillfället skulle ha informerats om möjligheten att begära att ambassaden skulle underrättas har informationen, enligt bestämmelsen i 1 § lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten, lämnats för sent.

Upplysningar till den frihetsberövade utlänningen om dennes rättigheter

Som Kriminalvården redogjort för i sitt remissyttrande följer det av 1 § andra stycket andra ledet lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m.

när
utlänningar är berövade friheten att den frihetsberövade ska underrättas om sina möjligheter att få meddelanden till konsulatet vidarebefordrade. Det framgår inte av dokumentationen i ärendet om häktet vidtog några åtgärder i det avseendet, dvs. om de själva lämnade den informationen eller om de kontrollerade
om polismyndigheten redan hade gjort det. Kriminalvården kan inte undgå kritik för den bristande dokumentationen även i dessa avseenden.

Övrigt
Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det hade varit lämpligt att häktet hade underrättat A.P:s anhöriga om frihetsberövandet.
Vid min granskning har det i övrigt inte framkommit något som ger anledning till kritik eller något ytterligare uttalande.
Handläggningen av en intagens begäran om utlämnande av ett placeringsunderlag m.m.
(Dnr 5314-2009)
Anmälan
I en anmälan, som kom in till JO den 24 september 2009 och kompletterades den 22 oktober 2009, framförde P.M. klagomål mot Kriminalvården, häktet Salberga. Han anförde bl.a. följande. Ett brev som den 5 september 2009 lämnades av intagna till klientansvarig har förkommit. Brevet handlade om personalens bemötande mot intagna. Ett placeringsunderlag daterat den 18 september 2009, som han fick del av, innehöll flera felaktiga uppgifter. Han begärde att få en kopia av placeringsunderlaget, men har ännu inte fått detta. Under den tid som han varit intagen i häktet, cirka två månader, har han begärt att få kopior och skriftliga svar på olika hemställningar. Han har emellertid inte fått några kopior av hemställningarna. Flertalet av dessa har han inte heller fått något svar på.
Utredning
Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Mitt, genom dåvarande regionchefen Gunilla Ternert, följande.
Kriminalvården, region Mitt har inhämtat uppgifter från tf. kriminalvårdsinspektör Carina Keränen. Hon uppger följande.
Angående inlämnat brev
Keränen talade med P.M. om hans missnöje med viss personals uppträdande utifrån vad som framkom i brevet. Han tyckte att personalen skulle vara glad på jobbet. I samtalet förklarade Keränen att varje person är olika och att detta i sin tur påverkar hur man uppfattas. En persons sinnesstämning kan också skifta från dag till dag. Hon förklarade att de krav hon ställer på personalen är att de ska göra sitt jobb och ha ett korrekt bemötande mot alla intagna. Hon uppfattade det som att P.M. var nöjd med samtalet och att de förstod varandra. I samtal med andra häktade som vistades i häktet Salberga under den tid som P.M. var intagen där, har hon fått intrycket av att åsikterna i brevet i hög grad var P.M:s egen uppfattning och att innehållet inte speglade samtliga intagnas åsikter.

Angående upprättat placeringsunderlag
När P.M. delgavs placeringsunderlaget, uppmärksammade han att det fanns uppgifter i placeringsunderlaget som inte stämde. Personalen rättade då till de felaktiga uppgifterna och delgav därefter P.M. placeringsunderlaget med korrekta uppgifter. Ett placeringsunderlag som inte är fastställt fungerar som

en arbetskopia och när ändringar görs så försvinner tidigare införda uppgifter. När ändring i placeringsunderlaget görs strimlas tidigare utskrifter då de inte längre är gällande. Detta har P.M. fått förklarat för sig och är anledningen till att han inte kunnat få någon kopia på det placeringsunderlag han först blev delgiven.

Angående inlämnade hemställan

De hemställan som lämnas in behandlas i tur och ordning och enligt det regelverk som finns. Keränen har frågat all sin ordinarie personal hur de gör i det fall en intagen begär en kopia av en inlämnad hemställan. Samtliga uppger att de lämnar en kopia på inlämnad hemställan. Eftersom det endast finns en kopiator på bottenvåningen i häktes hus 10 så kan de oftast ej ordna en kopia omedelbart, en viss handläggningstid krävs. Normalt får de dock en kopia samma dag, senast dagen efter.

Kriminalvårdens bedömning

Keränen har i samtal med P.M. besvarat hans synpunkter på personals uppträdande.

Hon har uppfattat att han var nöjd med detta samtal.

Under våren 2009 har regionjurister haft utbildning för samtliga tillsvidareanställda vid anstalten och häktet Salberga, där bl.a. frågor om tillhandahållande av kopior av allmänna handlingar tagits upp. P.M:s påstående om att han inte fått svar på en del inlämnade hemställan är för opreciserade för att närmare kunna bemötas.

Hanteringen av placeringsunderlaget har gjorts på ett korrekt sätt, efter kommunicering har rättelse gjorts.

P.M. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 31 mars 2011 anförde chefsJO Nordenfelt bl.a. följande.

Bedömning

Brevet till klientansvarig

Av Kriminalvårdens remissvar framgår att det aktuella brevet inte förkommit. Mot bakgrund av vad Kriminalvården anfört om personalens bemötande mot intagna finner jag inte skäl att kommentera P.M:s klagomål i denna del. Jag konstaterar endast att det som har framkommit genom utredningen inte ger anledning till kritik.

Placeringsunderlaget

Av utredningen framgår att P.M. begärde att få en kopia av det placeringsunderlag han först fick del av. Han fick emellertid förklarat för sig att hans önskemål inte kunde tillgodoses och varför så var fallet.

Enligt Kriminalvården är ett placeringsunderlag som inte fastställts att anse som en arbetskopia som inte sparas när ändringar görs i underlaget.

För att

denna rutin ska kunna godtas krävs att det ännu inte fastställda placeringsun

derlaget inte är att betrakta som en allmän handling. En allmän handling får

nämligen inte förstöras, göras oläslig eller utplånas om det inte finns ett gallringsbeslut
. Frågan är således hur det förhåller sig med placeringsunderlagets karaktär i detta fall.
Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Av 2 kap. 3 § första stycket TF framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.
I 2 kap. 7 § första stycket TF föreskrivs att en handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.
Av 2 kap. 9 § andra stycket TF framgår att utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats inte anses som allmän handling, såvida den inte tas om hand för arkivering.
Avgörande för huruvida ett placeringsunderlag som inte fastställts är att anse som en allmän handling är om det förhållandet att P.M. fått del av underlaget innebär att handlingen därigenom får anses expedierad enligt 2 kap. 7 § TF och därför blivit allmän.
Vad som avses med att en handling är expedierad framgår inte av TF. Av bl.a. förarbeten och doktrin framgår emellertid att en handling inte under alla omständigheter anses expedierad för att en person som inte tillhör myndighetsorganisationen
får del av den. Sålunda anses s.k. delning inte utgöra en expedition i TF:s mening. Med delning avses att man under beredningen av ett ärende tar del av synpunkter från t.ex. olika experter.
För egen del konstaterar jag att inhämtandet av synpunkter från den intagne närmast framstår som en del av utredningen inför fastställandet av ett placeringsunderlag
. Jag kan således acceptera ett synsätt som innebär att ett ej fastställt placeringsunderlag inte är en allmän handling trots att den intagne fått del av det. Ytterst är dock detta en fråga för domstol att besvara.
Om en myndighet gör bedömningen att en handling inte kan lämnas ut, t.ex. på grund av att den inte är allmän, ska den som begärt att få ut den emellertid informeras om detta.

Han ska också, enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Sökanden har rätt att få ett beslut som går att överklaga oavsett vad som är grunden för att inte lämna ut efterfrågade handlingar. Att myndigheten ska upplysa sökanden om hur han kan överklaga ett avslagsbeslut följer av 21 § förvaltningslagen (1986:223).

Det framgår inte av utredningen att Kriminalvården informerat P.M. om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att han ska kunna överklaga beslutet. Kriminalvården kan inte undgå kritik för det inträffade.

Inlämnade hemställningar

P.M. har gjort gällande att han begärt att få kopior av sina hemställningar, men inte fått några. Flertalet av hemställningarna har han enligt egen uppgift inte heller fått något svar på. Kriminalvården har inte i detalj bemött P.M:s påståenden. Det som P.M. har anfört i denna del är inte tillräckligt preciserat för att jag ska kunna göra något uttalande. Jag anser inte att det finns tillräckliga skäl att genom ytterligare utredning försöka få klarhet i saken.

Vad P.M. anfört i övrigt föranleder inte någon ytterligare åtgärd.

Möjligheten för en utomstående att lämna ett meddelande till intagen m.m.

(Dnr 5777-2009)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 16 oktober 2009, klagade M.J. på att en tjänsteman i anstaltens centralvakt vägrat att ta emot ett telefonmeddelande från honom till en intagen. M.J. anförde vidare att en tjänsteman i anstaltens centralvakt vid ett annat tillfälle vägrat att uppge sitt namn.

Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom generaldirektören Lars Nylén, följande.

Bakgrund

M.J. har klagat till JO och sammanfattningsvis anfört följande. Han försökte den 14 oktober 2009 kl. 12.45 att per telefon lämna ett meddelande till en intagen på anstalten Ystads kvinnoavdelning. Personalen i centralvakten uppgav då att det inte är något som anstalten gör. Han tycker detta är allvarligt, eftersom meddelandet kan röra ett dödsbud, sjukdom eller liknande. Han har full förståelse för att personalen inte kan röja om en person är intagen vid anstalten eller inte, men de borde kunna ta emot ett meddelande och antingen lämna över det till den intagne, om denne finns där, eller helt enkelt kasta meddelandet om den intagne inte finns där. Han har tidigare ringt till centralvakten i samma ärende. Personal har då vägrat att uppge sitt namn.

Sakförhållanden

I ärendet har yttrande inhämtats från region Syd. Av yttrandet framgår: Den kriminalvårdare som tog emot samtalet följde anstaltens rutiner. Till följd av den s.k. kriminalvårdssekretessen bekräftar man i normalfallet inte om en person är intagen på anstalten eller inte. Man vidarebefordrar heller inte några meddelanden. En individuell prövning görs dock. Om den uppringande personen uppger sitt namn och sitt ärende, och det är fråga om något brådskande och viktigt såsom dödsfall eller allvarlig sjukdom, kopplas samtalet till ansvarig kriminalvårdsinspektör eller vakthavande befäl.

Det förekommer också att
centralvakten, i fall som inte bedöms som seriösa men inte akuta, informerar den uppringande om att sekretess gäller och att man därför inte kan bekräfta att personen i fråga är intagen men att, om så är fallet, meddelandet kommer

att vidarebefordras. Anmälarens påståenden om anstaltens rutiner stämmer alltså inte. Inget tyder på att kriminalvårdaren agerade felaktigt.

Författningsbestämmelser m.m.

Enligt 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Av bestämmelsens andra stycke framgår att sekretessen inte gäller beslut av Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden,
en övervakningsnämnd och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken eller lagstiftningen om kriminalvård i
anstalt.

Av 3 kap. 1 § OSL framgår att sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt.

Av 6 kap. 4 § OSL följer att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Av 4 § förvaltningslagen (1986:223) framgår: Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning
som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. 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.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården får – i frigivningsförberedande syfte – anses ha i uppdrag att underlätta och främja kontakter mellan de intagna och deras anhöriga, särskilt barn. Hur långt Kriminalvårdens serviceskyldighet sträcker sig i situationer som den nu aktuella bör ses i detta perspektiv.

Å andra sidan får Kriminalvården inte röja uppgifter som är föremål för sekretess. En uppgift om att någon är intagen i kriminalvårdsanstalt är typiskt sett sådan att det kan antas att den intagne lider men om uppgiften röjs. Allmänna frågor om en viss person finns på en viss anstalt besvaras därför inte;
detta trots att – något motsägelsefullt – Kriminalvårdens beslut om i vilken anstalt den intagne ska placeras är offentligt. Sekretess upprätthålls även mot anhöriga eftersom den intagne kan ha obehag av att information om denne lämnas ut även till anhöriga.

Om uppgiften om att någon är intagen i kriminalvårdsanstalt redan är känd, röjs däremot ingen sekretess om uppgiften.
Balansgången mellan serviceskyldighet och sekretess är svår. Felaktiga avvägningar riskerar att leda till problem, antingen genom att kontakter mellan intagna och anhöriga försvåras eller genom att sekretessbelagd information lämnas ut till obehöriga.
I JO:s beslut den 19 januari 2009 (4495-2009) (rätteligen 4495-2008, JO:s anm.) fick personal vid anstalten Sagsjön allvarlig kritik för att ha tagit emot ett påstått brådskande brev från Kronofogden för vidarebefordran till en intagen. Enligt JO var det sannolikt att den person som lämnade in brevet kände till att mottagaren var intagen i anstalten, men det kunde inte uteslutas att agerandet
innebar ett röjande av sekretess i sekretesslagens mening. Kriminalvården har erfarit att JO:s beslut har väckt oro bland personal och menar att beslutet riskerar att leda till överdriven försiktighet till följd av ökad rädsla för att göra fel.
Det är angeläget att Kriminalvården kan finna stöd för en praktisk hantering av dessa frågor i verksamheten. Kriminalvården vill här väcka frågan om

det verkligen är lämpligt att generellt neka personer som ringer till anstalten att få lämna meddelanden (eller vidarebefordra brev) till intagna, utan att ha klart för sig vad ärendet gäller. Med ett sådant generellt budskap medges inte någon individuell prövning. Det är enligt Kriminalvården inte tillfredsställande med en rutin som bygger på att den enskilde får ett generellt nekande svar, och därefter själv måste vara aktiv med att lämna upplysningar som gör att undantag ändå kan medges.
Enligt Kriminalvården borde frågorna huvudsakligen kunna hanteras på följande sätt. Personal bör i första hand genom egna kompletterande frågor av enklare slag försöka utreda om den som ringer känner till att den person som söks är intagen i anstalten, vad ärendet gäller, om det är brådskande m.m. Kriminalvården menar vidare i princip att det alltid går att ta emot ett meddelande eller motsvarande om man förtydligar att mottagandet inte innebär en bekräftelse på att personen finns på anstalten ifråga samt att meddelandet inte kommer att återsändas om det är så att personen inte finns där. Av regionens yttrande framgår att det förekommer att information av det slaget lämnas vid anstalten Ystad. Kriminalvården bör också klargöra att det är upp till den enskilde om denne vill kontakta den som har lämnat meddelandet.
Slutligen anser Kriminalvården att det följer av 6 kap. 4 § OSL samt 4 § förvaltningslagen att företrädare för Kriminalvården har en skyldighet att uppge sitt namn vid telefonsamtal.
M.J. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.
I ett beslut den 6 april 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.
Bedömning
Möjlighet att lämna meddelanden till intagna

Kriminalvården har anfört att den kriminalvårdare som tog emot M.J:s samtal följde anstaltens rutiner. Den rutin som tillämpas i anstalten Ystad innebär, enligt Kriminalvårdens redogörelse, att personalen i normalfallet inte uppger om en person är intagen i anstalten eller inte och att meddelanden inte vidarebefordras
till intagna. Det görs dock, enligt Kriminalvården, en individuell prövning och det förekommer att meddelanden tas emot med beskedet att meddelandet kommer att vidarebefordras för det fall den intagne finns i anstalten. Hur det förhöll sig i detta fall har inte gått att fastställa.
Jag vill dock tillägga följande. Jag har förståelse för att Kriminalvårdens personal kan uppleva balansgången mellan serviceskyldighet och sekretess i fall som det aktuella som svår. Detta faktum får dock, enlig min mening, inte leda till att en anstalt inför en rutin som innebär att man aldrig tar emot telefonmeddelanden
för vidarebefordran till intagna.

Det är nödvändigt att det
görs en individuell bedömning där naturligtvis även säkerhetshänsyn kan vägas in. Den som är intagen i anstalt är i flera avseenden avskuren från normala kontakter med exempelvis anhöriga och myndigheter. Kriminalvården måste ha ett förhållningssätt som underlättar den intagnes kontakter med omvärlden. I detta ligger bl.a. att göra det möjligt för den intagnes anhöriga att till kriminalvårdstjänstemän lämna brådskande och angelägna meddelanden för vidarebefordran till den intagne.
Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för uppfattningen att kriminalvårdspersonal
i princip kan ta emot ett meddelande till en person som påstås vara intagen i anstalten, om man förtydligar att mottagandet inte innebär en

bekräftelse på att personen finns i anstalten samt att meddelandet inte kommer att återsändas om personen inte finns där. Det beskrivna förfaringssättet kan säkert fungera i de flesta situationer. I vissa situationer kan dock en strikt tillämpning av de nyss beskrivna ”förhållningsreglerna” framstå som mycket otillfredsställande; t.ex. om det lämnade meddelandet är mycket angeläget och den sökte nyligen har förflyttats från anstalten. I en sådan situation måste Kriminalvården ta ställning till om serviceskyldigheten eller allmänmänskliga hänsyn kräver att meddelandet vidarebefordras till den plats där den sökte befinner sig. I många fall har dessutom den som lämnar ett meddelande ett berättigat intresse av att få veta om han eller hon kan förlita sig på att meddelandet når fram. De problem som jag något belyst här visar att det är svårt att genom generella förhållningsregler lösa alla de frågor som kan uppstå i den praktiska tillämpningen på detta område.
Kriminalvården har i sitt yttrande även anfört att kriminalvårdspersonal i nu aktuella situationer genom egna kompletterande frågor av enklare slag bör försöka utreda om den som ringer känner till att den person som söks är intagen

i anstalten. Här gäller naturligtvis att frågorna måste ställas på ett sådant sätt att frågorna inte avslöjar om den intagne finns i anstalten eller inom Kriminalvården.
Kriminalvården bör också beakta att om ett muntligt meddelande tas emot under dessa förutsättningar, kommer den som lämnar meddelandet att uppfatta det som att Kriminalvården åtar sig att se till att den sökte nås av meddelandet. Särskilda åtgärder kan därför krävas från Kriminalvårdens sida för det fall den intagne t.ex. lämnat anstalten innan meddelandet hunnit överlämnas.
Sammantaget konstaterar jag att den praktiska tillämpningen av regelsystemet i OSL inte är okomplicerad i här aktuella situationer. Tillämpningen måste självklart bygga på en bedömning i varje enskilt fall och ta sikte på att underlätta för intagna så gott det går inom de ramar som följer av regleringen i OSL, lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och förvaltningslagen.
Vägran att uppge sitt namn
Kriminalvården har inte bemött M.J:s påstående om att en kriminalvårdstjänsteman i centralvakten under ett telefonsamtal vägrat att uppge sitt namn till honom. Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att en kriminalvårdstjänsteman har en skyldighet att, på fråga, uppge sitt namn. Hur det förhöll sig i detta fall har inte gått att fastställa.

2011/12 : JO1
234
Initiativärende mot Kriminalvården, frivården Härnösand, om handläggningen av två ärenden rörande samhällstjänst
I ett beslut den 23 maj 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.
(2320-2010)
Initiativet
Vid min inspektion av frivården Härnösand den 23 mars 2010 granskade jag bl.a. handlingar i ärenden avseende samhällstjänst. Vid granskningen noterades att det i två ärenden rörande samhällstjänst som utdömts under 2008 hade dröjt länge innan ärendet återredovisades till åklagaren. I två andra ärenden hade inga åtgärder vidtagits med anledning av domar som var cirka ett år gamla.
Ett av de granskade ärendena avsåg Å.N. (född 1965), som dömts till samhällstjänst den 1 december 2008. Samhällstjänsten hade vid inspektionstillfället inte påbörjats. Ärendet hade inte återredovisats till åklagare.
Ett annat av de granskade ärendena avsåg A.S. (född 1955), som dömts till samhällstjänst den 11 mars 2009. I detta ärende hade det, vid inspektionstillfället, inte vidtagits några åtgärder efter det att domen registrerats i kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) den 19 mars 2009.
Jag beslutade att utreda handläggningen av de två ovan nämnda ärendena.
Utredning
Efter remiss anförde Kriminalvården, genom myndighetschefens ställföreträdare

enhetschefen Ulf Jonson, följande.

Sakförhållanden

JO har anmodat Kriminalvården att yttra sig över handläggningen av två ärenden rörande samhällstjänst som JO särskilt uppmärksammat i samband med en inspektion av frivården Härnösand den 23 mars 2010.

Yttrande angående sakförhållandena har inhämtats från region Nord, som i sin tur inhämtat upplysningar från frivården Härnösand. Av utredningen har bl.a. följande framkommit.

Ärende 1 (angående Å.N., född 1965)

Å.N. dömdes den 1 december 2008 till villkorlig dom med samhällstjänst 70 timmar för bl.a. olovlig körning och rattfylleri. Om fängelse istället hade valts som påföljd skulle fängelse två månader ha ådömts. Domen vann laga kraft den 22 december 2008.

Enligt frivårdens daganteckningar i Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) hade handläggaren kontakt med Å.N. den 19 januari 2009 och sökandet efter en samhällstjänstplats påbörjades. Ett flertal tilltänkta arbetsplatser kontaktades under våren, men samtliga var negativa till att ta emot Å.N. Å.N. är bosatt i ett litet samhälle där han har dåligt rykte.

Under sommaren 2009 misstänktes Å.N. för ny brottslighet, likartad med den förra. Den 21 december 2009 dömdes Å.N. till fängelse två månader för grovt rattfylleri och olovlig körning. Den tidigare samhällstjänstdomen undanröjdes
inte utan Å.N. dömdes till fängelse med tillämpning av 34 kap. 1 §

1 st 2 brottsbalken. I ett yttrande till tingsrätten inför rättegången hade frivården redovisat svårigheterna som fanns med att finna arbetsplats åt Å.N.

Å.N. verkställde fängelsestraffet i anstalt under tiden den 17 januari 2010 till den 26 februari 2010. Han är nu (den 24 juni 2010, JO:s anm.) ställd under övervakning. Även under våren 2010 avböjde tilltänkta arbetsplatser att ta emot Å.N. för samhällstjänst. Den 24 maj 5141 (2010, JO:s anm.) tog frivården en informell kontakt med Åklagarmyndigheten. Åklagaren såg svårigheter i att undanröja samhällstjänstdomen eftersom Å.N. inte misskött sig, men föreslog ändå att frivården skulle översända ärendet. Den 26 maj 2010 återredovisades
i enlighet därmed ärendet till Åklagarmyndigheten efter att frivården mottagit ytterligare ett negativt besked på en arbetsplatsförfrågan.

Frivården har hela tiden varit aktiv i sökandet efter en arbetsplats åt Å.N. Problemet har varit att ingen velat ta emot Å.N., som verkar illa ansedd i det lilla samhället. Samtidigt har Å.N. uppgett att han kommer att fortsätta att köra bil, trots att han saknar körkort. Frivårdens handläggare har därför, för att inte uppmuntra till ny brottslighet, i första hand undersökt arbetsplatser i någorlunda närhet av Å.N:s hemort och till platser dit det finns allmänna kommunikationsmedel. Frivården har inte tyckt att det har varit naturligt att återredovisa ärendet till åklagaren eftersom Å.N. inte misskött sig, utan

fördröjningen
av verkställandet har berott på att ingen vill ta emot honom för samhällstjänstarbete. I dag ligger ärendet ändå hos Åklagarmyndigheten, men handläggaren vid frivården fortsätter trots det att söka arbetsplats åt Å.N. Det kan tilläggas att den aktuella handläggaren på frivården är känd som i det närmaste outtröttlig i sina försök att hitta arbetsplatser åt klienter dömda till samhällstjänst och har oftast framgångar i detta avseende trots glesbygdsproblematiken
och trots att vissa klienter är svårplacerade.

Ärende 2 (angående A.S., född 1955)

A.S. dömdes den 11 mars 2009 till villkorlig dom med samhällstjänst 50 timmar för grovt rattfylleri. Om fängelse istället hade valts som påföljd skulle fängelse en månad ha ådömts. Ärendet registrerades på frivården den 19 mars 2009. Därefter har inga anteckningar gjorts i KLAS.

Frivården har förklarat att det under den aktuella tidsperioden rådde en mycket pressad arbetssituation på frivården. Under våren 2009 avled plötsligt en av handläggarna och den handläggare som var ansvarig för det aktuella ärendet gick i pension i juni 2009. Frivården rekryterade under 2009 fyra nya frivårdsinspektörer, som alla saknade frivårdserfarenhet.

En av dessa övertog
handläggningen av A.S:s ärende i september 2009. I oktober 2009 sändes kallelse samt påminnelser till A.S., vilket dock inte dokumenterades.

Den 3 november 2009 gjorde frivården en anmälan till Åklagarmyndigheten om misskött samhällstjänst sedan A.S. inte kontaktat frivården enligt anvisning, trots påminnelser. Den 13 april 2010 undanröjdes den tidigare domen och den nya påföljden bestämdes till fängelse en månad. Domen vann laga kraft den 4 maj 2010.

Författningsbestämmelser m.m.

Enligt 27 kap. 2 a § tredje stycket brottsbalken får en föreskrift om samhällstjänst ändras eller upphävas på talan av åklagare, när det finns skäl till det.

Av 27 kap. 6 § brottsbalken framgår bl.a. att domstol efter anhängiggörande av åklagare får undanröja en villkorlig dom och bestämma annan påföljd för brottet om den dömde inte iakttar vad som åligger honom enligt den villkorliga domen.

Av 1 kap. 3 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder framgår att om Kriminalvården finner att domstolen bör fatta ett beslut enligt 27 kap. 6 §, ska myndigheten skyndsamt anmäla detta till åklagaren.

Av 3 kap. 1 och 2 §§ framgår att Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av en föreskrift om samhällstjänst och att Kriminalvården ansvarar för

att skaffa samhällstjänstplatser inom myndighetens verksamhetsområde. Vidare framgår av 3 kap. 5 § att för varje person som i dom meddelats föreskrift om samhällstjänst ska föras journal enligt föreskrifter som Kriminalvården meddelar.

Av 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om samhällstjänst (KVFS 2006:21) framgår att samhällstjänsten ska påbörjas så snart som möjligt efter det att domen blivit verkställbar mot den dömde. Den dömde kallas, snarast efter att domen blivit verkställbar, till ett sammanträffande med Kriminalvården
för genomgång av påföljdens innebörd och för planering av utförande av ådömt antal samhällstjänsttimmar. Av allmänna råd till bestämmelsen framgår att samhällstjänst normalt bör påbörjas inom åtta veckor efter det att domen blivit verkställbar mot den dömde. Om den dömde inte kan nås och inte har hörsammat två skriftliga kallelser, den sista med mottagningsbevis, bör ställningstagande ske till om anmälan till övervakningsnämnd eller åklagarkammare ska göras.
Av 8 § KVFS 2006:21 framgår att Kriminalvården skyndsamt ska utreda misskötsamhet och vidta adekvata åtgärder. Som misskötsamhet avses, enligt de allmänna råden, avvikelser från den fastställda arbetsplanen och brott mot de allmänna villkoren, t.ex. sen ankomst, uteblivande från arbetspass, påverkan av alkohol/droger under arbetstiden, arbetsvägran och sjukanmälan utan giltigt läkarintyg.
Av 20 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om journal (KVFS 2008:11) framgår att anteckningar ska föras löpande. I journalen ska införas alla beslut som har fattats, viktiga händelser samt väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder om klienten. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för vistelsen i häkte eller under verkställigheten ska antecknas.
Kriminalvårdens bedömning
Ärende 1 (angående Å.N., född 1965)
Av utredningen har inte annat framkommit än att frivården under ärendets handläggning har arbetat aktivt för att finna en samhällstjänstplats åt Å.N. Det kan dock konstateras att det i dagsläget, cirka ett och ett halvt år efter domen på samhällstjänst, inte varit möjligt att finna någon arbetsgivare som är beredd att ta emot Å.N. för samhällstjänst.
Den möjlighet att undanröja en villkorlig dom med samhällstjänst och döma till annan påföljd för brottet som regleras i 27 kap. 6 § brottsbalken tar endast sikte på det fallet att den dömde inte iakttar vad som åligger honom enligt den villkorliga domen. Med detta åsyftas bl.a.

den dömdes skyldighet
att fullgöra samhällstjänst och skyldighet att iaktta skötsamhet (Brottsbalken, En kommentar, Berg m.fl., se kommentaren till 27 kap. 6 §). Genom att begå brott under prövotiden åsidosätter den dömde den skyldighet att iaktta skötsamhet som åligger honom enligt 27 kap. 4 § brottsbalken. Det är dock inte aktuellt att tillämpa bestämmelserna i 27 kap. 6 § med anledning av nya brott. I sådant fall gäller istället, såsom framgår av 27 kap. 7 §, att undanröjande kan bli aktuellt enligt bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken i samband med att den villkorligt dömde åtalas för det nya brottet.
En föreskrift om samhällstjänst kan även enligt 27 kap. 2 a § brottsbalken

ändras eller upphävas på talan av åklagare, när det finns skäl till det. Av för arbetena
till bestämmelsen framgår att den exempelvis tar sikte på situationer
där det utan den dömdes egen förskyllan uppstår hinder mot att fullfölja samhällstjänsten
hos en viss arbetsgivare och det endast återstår några enstaka
timmars arbete (prop. 1997/98:103 ff). I en sådan situation bör det, enligt vad som anges i propositionen, vara möjligt att sätta ned antalet timmar istället för att anordna en ny placering. I propositionen anförs vidare att det bör vara möjligt att justera eller helt ta bort föreskriften om samhällstjänst om den

dömde efter domen drabbas av allvarlig sjukdom eller skada som gör att han är förhindrad att fullgöra samhällstjänsten före prövotidens utgång.
Några omständigheter som kan utgöra skäl att undanröja den villkorliga domen med samhällstjänst enligt 27 kap. 6 § brottsbalken föreligger inte i detta fall. Åklagaren har även gett uttryck för denna uppfattning vid underhandskontakter
med frivården. Enligt Kriminalvårdens bedömning synes det
inte heller vare sig möjligt eller lämpligt att ändra eller upphäva föreskriften om samhällstjänst med stöd av bestämmelsen i 27 kap. 2 a § brottsbalken. Verkan av en sådan åtgärd blir endast att den dömde undgår skyldigheten att utföra samhällstjänsten utan att det alternativa fängelsestraffet utdöms. Mot denna bakgrund får frivården anses ha agerat korrekt när man fortsatt arbetet med att finna en samhällstjänstplats åt Å.N. istället för att återrapportera ärendet till åklagaren för undanröjande. Som framgått ovan har frivården även, i samband med rättegången angående nya brott under 2009, i yttrande till tingsrätten redovisat svårigheterna att finna samhällstjänstplats åt Å.N. Detta ledde dock inte till undanröjande.
Det är givetvis angeläget att frivården i den uppkomna situationen undersöker alla tänkbara möjligheter att finna en samhällstjänstplats till Å.N. Att någon samhällstjänstplats ännu inte kunnat finnas synes dock inte bero på bristande ansträngningar eller engagemang från frivårdens sida, utan på förhållanden
utanför frivårdens kontroll. Som redovisats ovan har frivården även fortsatt att söka efter en arbetsplats åt Å.N., trots att ärendet i dag ändå återrapporterats
till åklagaren.
Ärende 2 (angående A.S., född 1955)
Såvitt utredningen visat har det förekommit vissa brister i frivårdens handläggning av det aktuella ärendet genom att det dröjt till oktober 2009 innan kallelse skickats till A.S. och genom att vidtagna åtgärder inte har journalförts på föreskrivet sätt. Enligt vad som framkommit har dock frivården under hösten 2009 skickat kallelse och påminnelser till den dömde och, när dessa inte hörsammats, anmält ärendet till åklagaren. Detta har, som redovisats ovan, resulterat i att den tidigare domen undanröjts.

Bristerna i handläggningen av ärendet synes ha berott på de pressade arbetsförhållanden
som rådde vid frivården vid den aktuella tidpunkten. Till
undvikande av att ärenden hanteras på liknande sätt igen har frivården nu upprättat en handlingsplan, i vilken det bland annat finns en rutin för hur kansliet bevakar att handläggningen av samtliga frivårdens ärenden fortskrider i enlighet med föreskrifterna.

Därtill har frivården övergått till ett nytt
datasystem i november 2009 som medger bättre bevakningsmöjligheter av ärendet.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om samhällstjänst (KVFS 2006:21) har den 1 april 2011 ersatts av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om frivårdspåföljder (KVFS 2011:5). I det aktuella ärendet hänvisas till de bestämmelser som gällde före den 1 april 2011.

Ärende 1 (angående Å.N., född 1965)

Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att det i det aktuella fallet inte förelåg några omständigheter som kan utgöra skäl att undanröja den villkorliga domen med samhällstjänst med stöd av bestämmelsen i 27 kap. 6 § brottsbalken.

Det som har framkommit i utredningen ger mig inte skäl att ifrågasätta denna

bedömning. Att Å.N. ännu ett och ett halvt år efter det att han dömdes till villkorlig dom och samhällstjänst inte fullgjort den samhällstjänst han ådömts synes inte bero på bristande ansträngningar från frivårdens sida att hitta en lämplig arbetsplats.

Jag vill dock här nämna att Kriminalvården har möjlighet att i egen regi sätta upp arbetslag för samhällstjänstdömda (se prop. 1997/98:96 s. 104 och 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om samhällstjänst). Sådana arbetslag kan emellertid inte rimligen inrättas för ett enskilt fall. Jag riktar därför ingen kritik mot Kriminalvården för att inte ha utnyttjat den möjligheten.

Avslutningsvis konstaterar jag att det varken i lagregleringen eller i förarbetena till samhällstjänstlagstiftningen diskuterats hur situationen ska lösas när samhällstjänsten inte kommer till stånd på grund av att en lämplig arbetsplats inte kunnat erbjudas. Problemet är enligt min mening värt att uppmärksammas
.

Ärende 2 (angående A.S., född 1955)

Kriminalvården har bekräftat att det funnits brister i frivårdens handläggning av ärendet. Av utredningen framgår att det dröjde ungefär ett halvår från det att domen vann laga kraft till dess att kallelse skickades till A.S. Vidare framgår att vidtagna åtgärder inte har journalförts på föreskrivet sätt. Jag är kritisk till såväl dröjsmålet som den bristande dokumentationen.

Förhållandena på anstalten Kumlas säkerhetsenhet; fråga bl.a.
om placering på enheten av intagna som inte omfattas av

bestämmelserna om placering på säkerhetsavdelning
(Dnr 5384-2009)
Anmälan
I en anmälan, som kom in till JO den 28 september 2009, framförde J.B. kritik mot förhållandena på säkerhetsenheten (forts. S-huset) i anstalten Kumla.
J.B. anförde i huvudsak följande.
Placering
De gamla säkerhetsavdelningarna, som tidigare använts som bunkeravdelningar, togs ur bruk den 3 augusti 2009 och ersattes av det, hittills, enda Shuset beläget i anstalten Kumla. S-huset var från början avsett endast för intagna som, efter genomgången ”bunkerutredning”, av olika skäl fått särskild kontroll av telefon och besök samt som ansågs behöva förstärkt säkerhet kring sin person med stöd av 20 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen).
Dock kom två av S-husets avdelningar att användas som, enligt vad Kriminalvården hävdar, normalavdelningar till följd av att det helt enkelt inte fanns tillräckligt med intagna i den avsedda kategorin. Enligt Kriminalvården krävs inget särskilt lagstöd för placering på dessa två ”normalavdelningar”, eftersom de enligt Kriminalvården är normalavdelningar.

Vid en placering på

de andra avdelningarna i S-huset krävs lagstöd enligt 20 a § kriminalvårdslagen. För att utreda om 20 a § kriminalvårdslagen är tillämplig tillsätts en s.k. bunkerutredning enligt 22 § kriminalvårdslagen och det är sedan Kriminalvårdens huvudkontor som utifrån denna utredning beslutar om placering i Shuset i anstalten Kumla. Beslutet fattas av Kriminalvårdens generaldirektör och säkerhetschefen. Vid en placering på säkerhetsavdelning med stöd av nämnda bestämmelse ska beslutet omprövas så ofta det finns skäl till det, dock minst en gång per månad enligt 20 a § första stycket tredje meningen kriminalvårdslagen.
För att placeras på de s.k. normalavdelningarna i S-huset görs inte någon dylik utredning. Inte heller görs någon omprövning av beslutet varje månad. Det är dock även i dessa fall så att det är generaldirektören och säkerhetschefen som fattar beslut om vem som ska placeras på de s.k. normalavdelningarna.
Kriminalvårdens gängse rutiner vid placeringar av intagna, som inte är placerade med stöd av 20 a § kriminalvårdslagen, är att dessa sköts av Kriminalvårdens placeringsenhet, som har till uppgift att placera landets intagna i olika anstalter med beaktande av den intagnes särskilda behov, hotbild, tillhörighet till organisation, studier, behandlingsbehov, säkerhetsklassificering m.m. För intagna med en total strafftid om minst fyra år, och i vissa andra fall för intagna med en strafftid om minst två år, görs en s.k. riskbedömning på anstalten Kumlas riksmottagning för att utreda behov och främst

säkerhetsklassificering
av den intagne.
Det är alltså inte placeringsenheten som beslutar vid placering av intagna på de s.k. normalavdelningarna i S-huset i nuläget, utan det är precis samma rutiner som vid placering i bunker med stöd av 20 a § kriminalvårdslagen, dock utan den viktiga utredningen innan placering och möjlighet till omprövning av beslutet varje månad.
J.B. ifrågasatte om det fanns laglig grund för Kriminalvården att frångå de gängse rutinerna vid placering av intagna som inte omfattas av 20 a § kriminalvårdslagen.
Förhållandena i S-huset
Av 3 § kriminalvårdslagen framgår att en kriminalvårdsanstalt eller avdelning av en anstalt med hänsyn till graden av säkerhet ska vara öppen eller sluten. För placering av sådana intagna som avses i 20 a § kriminalvårdslagen kan en sluten avdelning inrättas som säkerhetsavdelning med särskild övervakning och begränsad gemensamhet mellan de intagna. Det framgår vidare att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar vilka anstalter eller anstaltsavdelningar som ska vara öppna eller slutna och vilka slutna avdelningar som ska vara säkerhetsavdelningar.

Kriminalvården använder sig själva av beteckningen ”Säkerhetsenhet” varför man får anse att S-huset är en sådan säkerhetsavdelning som avses i bl.a. 3 och 20 a §§ kriminalvårdslagen.
De s.k. normalavdelningarna i S-huset ser likadana ut som bunkeravdelningarna. I de gemensamma lokalerna är det kameraövervakning och ljudupptagning överallt. Det finns inte några särskilda regler för de normalavdelningarna, utan dessa lyder under samma regler som bunkeravdelningarna. När han bett om att få en kopia av reglerna för normalavdelningarna har han fått till svar att det inte har tagits fram några sådana ännu. Han har tilldelats en kopia av reglerna för S-huset avsedda för bunkerfångarna.
Skillnaden som Kriminalvården gör gällande för att beskriva avdelningarna som normalavdelningar är att en intagen kan beviljas obevakade besök samt telefonsamtal, men enligt S-husets kriminalvårdsinspektör dock med den skillnaden att besökare och telefontillstånd kontrolleras hårdare och mer noggrant på S-huset än vad som normalt sker enligt 29–30 §§ kriminalvårdslagen.

Vidare är också skillnaden att de intagna som placeras på de s.k. normalavdelningarna
inte omfattas av 20 a § kriminalvårdslagen. Detta medför frågor om Kriminalvårdens möjligheter att inskränka den intagnes rättigheter utan att ha lagstöd för det.
Reglerna för dessa s.k. normalavdelningar är praktiskt taget helt överensstämmande
med bunkeravdelningarnas förutom på en punkt och det är att obevakade besök och icke avlyssnade telefonsamtal kan beviljas. Dock med

anmärkningsvärda inskränkningar vilket framgår av det följande.
1 Telefon för intagna med det för intagnas telefoni avsedda INTIK-systemet
Intagna kan alltså även här på S-husets normalavdelningar beviljas telefonsamtal med anhöriga och vänner som godkänts efter sedvanlig kontroll, 29–30 §§ kriminalvårdslagen, och enligt ansvarig kriminalvårdsinspektör noggrannare kontroll. Vad denna kontroll består av är okänt för honom. Samtalen ska alltså inte avlyssnas. Detta är dock en sanning med modifikation eftersom de gemensamma utrymmen där telefonen är placerad avlyssnas. Det finns ett rum avsett för intagnas telefonering. Även detta rum är avlyssnat och utrustat med en kamera. Det är alltså inte praktiskt möjligt att föra ett icke avlyssnat samtal eftersom lokalerna är avlyssnade och därmed också de intagna som för ett samtal genom telefon.
2 Telefon för intagna genom framkopplade samtal av Kriminalvården, s.k. tjänstesamtal
Samma telefon som vid INTIK-samtal används också, efter att man bytt anslutning i väggen, vid samtal med advokat, sjuksköterska, läkare, psykolog m.fl. (tjänstesamtal). Det är alltså även här i praktiken fråga om avlyssnade samtal. Samtal av denna karaktär är i stort sett alltid mycket känsliga. Han ifrågasätter om Kriminalvården har laglig grund för att indirekt avlyssna INTIK-samtal och tjänstesamtal. Han ifrågasätter också om Kriminalvården har lagstöd för att utföra noggrannare kontroll än den som anges i 29–30 §§ kriminalvårdslagen när det gäller besök till och telefontillstånd för intagna i S-husets normalavdelningar.
3 Besök till intagna i S-husets normalavdelningar
En intagen placerad i S-husets normalavdelning kan medges obevakade besök efter sedvanlig, och noggrannare kontroll av den besökande. Dessa besök ska ske i S-husets enda besöksrum, som är avsett för bunkerförhållanden. Bunkerförhållanden innebär när det gäller S-huset att rummet är utrustat med kamera och att det är avlyssnat. Det finns inte någon soffa utan endast bord och stolar. Det finns endast ett besöksrum som är avsett att användas av de båda bunkeravdelningarna och av normalavdelningarna tillsammans. Vid full beläggning i S-huset är det sammanlagt 24 intagna som ska samsas om tiderna i besöksrummet.

Bunkerfångarna kan dock, om särskilt medgivande lämnas av den intagne och den besökande, få disponera ett rum med glasruta som skiljer den besökande och den intagne åt. De obevakade besökens längd ska enligt Kriminalvården uppgå till maximalt 3–3 ½ timme vid ett tillfälle i veckan. Detta innebär stora problem för intagna som har långväga besökare. Dessa regler skiljer sig markant från de regler som gäller för övriga normalavdelningar i anstalten Kumla, där besökstiderna är måndag–fredag kl. 9–15 och lördag–söndag kl. 10–14.
Vad gäller besök av sjuksköterska och läkare sker även dessa i samtalsrum som är både avlyssnade och kameraövervakade. Det finns inte heller något

särskilt rum för samtal med psykolog och psykiatriker.
4 Intagnas möjlighet att få använda anstaltens besökslägenhet
Intagna som är placerade på anstalten Kumlas övriga normalavdelningar har möjlighet att ansöka om och bli beviljade besök i anstaltens besökslägenhet.

Intagna på S-husets normalavdelning är enligt ansvarig kriminalvårdsinspektör förhindrade att använda sig av besökslägenheten.
5 Andaktsrummet
I S-huset finns möjlighet att träffa en präst i ett andaktsrum. Tystnadsplikten för en präst är total. Ändå finns det i andaktsrummet både avlyssning och kameraövervakning.
6 Promenadgården
Promenadgården på S-husets normalavdelning är likadan som på bunkeravdelningen.
Den består av en betongbunker med ett kraftigt stålgaller som tak.
Det är svårt att från promenadgården uppfatta vad det är för väder ute.
Promenadtiden
uppgår till en timme per dag, vilket är ett minimum enligt lag.
Nästan ingen av normalavdelningarna i anstalterna Kumla och Hall har emellertid en så begränsad promenadtid.
7 Möjligheter till studier
När det gäller intagnas möjligheter till studier är dessa kraftigt begränsade i Shuset.
Det är inte tillåtet för intagna på S-husets normalavdelning att sköta kontakter med universitet eller högskola via studentportaler på Internet. Detta är en särbehandling jämfört med intagna på t.ex. anstalten Kumlas D-hus, där sådana kontakter är tillåtna, under övervakning av personal vid Lärcentrum. Även i anstalten Hall är det tillåtet med sådana kontakter.
8 Regler och levnadsförhållanden för intagna i S-huset
Det saknas särskilda regler för S-husets normalavdelningar, utan det är i stället samma regelverk som för bunkeravdelningarna som gäller. Alla gemensamma utrymmen är övervakade genom övervakningskamera och avlyssnade.
Den intagne blir inlåst i bl.a. dusch och motionsrum och kan inte ta sig ut själv utan måste be att en vårdare öppnar dörren. Rakhyvel, pincett, nagelsax m.m. får inte innehas utan måste kvitteras ut vid behov och lämnas tillbaka efter användande. Detsamma gäller köksutrustning som t.ex. potatisskalare och konservburksöppnare. Det är inte tillåtet att förvara läskburkar eller konserver i bostadsrummet och dessa måste kvitteras ut vid behov. Intagna får inte heller inneha vanliga bestick, utan tilldelas vid ankomsten plastbestick.
Text-tv är inte tillåtet. Det finns inte några gardiner, blommor eller andra föremål, t.ex. tavlor, som skulle kunna skapa en humanare atmosfär.
Vidare är det på normalavdelningarna i S-huset plats för sex intagna, medan det på en normalavdelning i dess rätta bemärkelse finns 12–14 intagna.
För närvarande är endast tre av de sex platserna utnyttjade.
9 Vårdares närvaro på avdelningen

När vårdare befinner sig på avdelningen, vilket de nästan alltid gör, är de minst fyra personer, ofta sex. När en intagen ber att få en dörr öppnad är det alltid minst två vårdare närvarande för att ombesörja detta.

Så ser det inte ut
på en vanlig normalavdelning, utan den beskrivna personaltätheten är uteslutande reserverad för avskildhetsavdelningar, det gamla bunkersystemet och numera S-huset.
Ytterligare ett tecken på att det inte är fråga om någon normalavdelning är att merparten av personalen är rekryterad från just avskildhetsavdelningen samt den gamla bunkeravdelningen. Bunkermentaliteten är också starkt framträdande
hos personalen.
10 Sporthall och kiosk
Intagna på anstalten Kumlas andra avdelningar får tillstånd att gå till sporthallen för bollspel. De får gå till kiosken en gång i veckan. Intagna på S-husets normalavdelning har inte den möjligheten.

11 Granskning av inkommande brev
Inkommande brev (förutom myndighetspost) öppnas – med eller utan genomläsning
– utan undantag. Han har inte vid något tillfälle fått en försändelse som bara varit genomlyst. På normalavdelningen i anstalten Hall skedde granskningen vanligen genom genomlysning i oöppnat skick.
J.B. bifogade Kriminalvårdens informationshäften ”Gemensamma ordningsregler för säkerhetsavdelning” och ”Information om regler och rutiner för säkerhetsavdelning på säkerhetsenheterna vid anstalterna Kumla, Hall och Saltvik”.
J.B. inkom den 29 april 2010 med en kopia av Kriminalvårdens beslut att avvisa hans begäran om omprövning av beslutet att placera honom på normalavdelningen
på anstalten Kumlas säkerhetsenhet.
Utredning
Ett utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) begärdes in och granskades. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över J.B:s anmälan.
I remissvaret, undertecknat av generaldirektören Lars Nylén, anförde Kriminalvården
bl.a. följande. (De i remissvaret omnämnda bilagorna har utelämnats.)
Sakförhållanden m.m.
Allmänt
I augusti 2004 fick Kriminalvården regeringens uppdrag att ta fram förslag om en ny säkerhetsanstalt (Ju2004/7296/KRIM). Regeringen anförde att i den nya anstalten ska de kunna placeras ”för vilka risken för fortsatt brottslig verksamhet eller avvikelse bedöms vara särskilt hög och som under

verkställigheten
kräver särskilda arrangemang vad gäller säkerhet eller omhändertagande
i övrigt".
I december 2004 redovisade dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen uppdraget
till regeringen och uppskattade därvid klientvolymen i målgruppen, som
närmre beskrevs i rapporten, till ett drygt 60-tal personer. Rymningsutredningen,
som också hade att bedöma frågan, ansåg för sin del att en rimlig uppskattning
kan uppgå till mellan 100 och 150 personer och att av det följde att
Rymningsutredningen för sin egen del menade att det antal platser Kriminalvården
hade föreslagit inte torde täcka behovet (SOU 2005:6 sid. 141 f.).
Sedan 2004 har Kriminalvården arbetat med projektet som slutligen kommit
att omfatta tre nya likadana byggnader med hög säkerhet vid anstalterna
Kumla, Hall och Saltvik och hållit fast vid ursprunglig klientvolym. Byggnaderna
benämns i sin helhet säkerhetsenhet. Det ger sammanlagt 72 platser
uppdelade på fyra sexmannaavdelningar i respektive byggnad på de tre berörda
anstalterna. Syftet med denna uppdelning är att kunna möta varierande
behov över tid, väl kunna differentiera klienter med koppling till olika
konstellationer
av grov organiserad brottslighet och nätverksrelaterad brottslighet
samt andra i särskild ordning specificerade klientgrupper och att kunna bedriva
de tolv sexmannaavdelningarna med differentierad regim, däribland avdelningsvis
som säkerhetsavdelning jämlikt 20 a § KvaL.
Maximalt kan Kriminalvården när samtliga tre hus är driftsatta under 2010
ha 72 platser i regim för säkerhetsavdelning. Minst en avdelning, dvs. sex
platser, bedöms alltid komma att vara säkerhetsavdelning.

Däremellan är
avsikten att nyttja platserna flexibelt utefter behov och med anpassad regim.

Inledningsvis har två avdelningar på det driftsatta huset vid Kumla beslutats
drivas enligt regimen för säkerhetsavdelning medan de övriga två avdelningarna
utgör normalavdelning i säkerhetsklass A vid anstalten.
Säkerhetsenheten vid Kumla driftsattes med sin första intagna den 4 augusti
2009. Huset vid Hall öppnades den 4 maj 2010 och huset vid Saltvik
driftsätts senare under året. Mot bakgrund av att lokalerna är helt moderna
byggnads- och säkerhetstekniskt och från början konstruerade för sin
diversifierade
och flexibla uppgift pågår alltjämt ett intrimningsarbete.
Ett särskilt projekt vid myndigheten har i uppdrag att följa och granska hur
regimfrågorna kan utvecklas i de nya husen och mot bakgrund av den etappvis
pågående reformen av kriminalvårdslagstiftningen föreslå normerande
åtgärder.
Enligt Kriminalvårdens arbetsordning beslutar generaldirektören om placering
på säkerhetsavdelning och om utskrivning från sådan avdelning. Den
omprövning som ska ske varje månad görs av klient- och säkerhetsenheten

vid huvudkontoret. Generaldirektören har beslutat att huvudkontoret i ett inledande skede också ska besluta om placering på normalavdelning på säkerhetsenhet.
Samtliga ärenden om placering – såväl placering på säkerhetsavdelning som på normalavdelning på säkerhetsenhet och annan normalavdelning – bereds av Kriminalvårdens placeringsenhet. Oavsett vilken placering som är aktuell utreds, i enlighet med det utredningsansvar som i egenskap av myndighet åvilar Kriminalvården, de omständigheter som inverkar på frågans avgörande (jfr 22 § KvaL). Naturligtvis inverkar bl.a. strafftidens längd, de aktuella brotten och utfallet av eventuella tidigare verkställigheter på omfattningen av utredningen och på slutsatserna till förslag om beslut om placering.
Det leder självfallet till att utredningen för intagna som kan bli aktuella för placering på säkerhetsavdelning normalt är mer omfattande än utredningen för en intagen som har att avtjäna ett kortare fängelsestraff på en anstalt med lägre säkerhet. För långtidsdömda (fyra år eller mer i normala fall) görs särskilda utredningar på Kriminalvårdens riksmottagningar på Kumla och Hinseberg
.
När placering på säkerhetsavdelning är aktuell fastställer placeringsenheten ett placeringsunderlag som tillsammans med ett förslag till beslut lämnas till huvudkontoret. Rutinen är för närvarande densamma vad gäller placering i normalavdelning på säkerhetsenhet.
Telefoni (punkt 1–2 i anmälan)
På varje sexmannaavdelning vid säkerhetsenheterna byggdes ett särskilt telefonrum
. Rummet – inte telefonen – var liksom andra rum försett med ett akustiskt larm som medförde att personalen i bevakningscentralen uppmärksammades
om ljudnivån i rummet översteg en viss gräns, vilket syftade till att snabbt detektera och larma om ordningsstörningar samt våld mellan intagna och mot personal. Någon avlyssning har aldrig varit avsikten med det akustiska larmet. Vissa modifieringar har under hösten 2009 gjorts av den akustiska larminstallationen.

Avsikten var från början att såväl samtal genom INTIK-systemet som samtal på s.k. tjänstetelefon – d.v.s. en telefon som ligger utanför INTIK-systemet – skulle genomföras i telefonhytten. Eftersom akustiken i hytten var dålig ringdes dock få samtal från hytten – de flesta ringdes i stället utanför, med sladden genom dörröppningen. På avdelningen finns numera och i avvaktan på slutlig teknisk lösning en sladdlös bärbar telefon som de intagna kan använda för samtal via INTIK-systemet.
I informationsskriften för intagna på normalavdelning på säkerhetsenhet (se vidare punkt 8–9 nedan) framgår, i förhållande till informationen för intagna på säkerhetsavdelning, att intagna på normalavdelningen kan beviljas telefontillstånd inom INTIK-systemet, att samtalen inte normalt är avlyssnade och att det inte finns någon begränsning i antalet samtal som får ringas.

Den kontroll som sker i telefontillståndsärenden är likadan på normalavdelningen på säkerhetsenheten som på resten av anstalten Kumla.
JB har beviljats tillstånd att inom INTIK-systemet ringa till flera familjemedlemmar
samt till personer som inte är att betrakta som nära anhöriga.
Besök (punkt 3–5)
På säkerhetsenheten finns ett besöksrum som inledningsvis var försett med utrustning för bildövervakning och akustiskt larm. I det rummet genomförs enbart bevakade besök. Obevakade besök som kan komma i fråga genomförs vid anstalten Kumlas vanliga besöksavdelning under samma tidsmässiga förutsättningar som gäller för anstaltens övriga avdelningar. Vidare finns ett besöksalternativ med s.k. glasruta. Om bevakade besök avlyssnas tekniskt meddelas den intagne och besökaren om att så sker.
Besöksrummet på säkerhetsenheten var vid öppnandet utrustat med endast bord och stolar. Möblemanget har numera kompletterats med en soffa, och ytterligare åtgärder ska vidtas bl.a. i syfte att förbättra de akustiska förhållandena.
Den kontroll som sker i besökstillståndsärenden är likadan på normalavdelningen på säkerhetsenheten som på resten av anstalten Kumla.
JB har beviljats tillstånd till obevakade besök för flera familjemedlemmar
samt till personer som inte är att betrakta som nära anhöriga.
Intagna har sedan öppnandet av säkerhetsenheten blivit erbjudna att träffa präster och sjukvårdspersonal i rum utan övervakningskamera. Där förekommer varken avlyssning eller numera akustisk larmövervakning. I riskfyllda situationer närvarar i stället personal.
JB har ansökt om att få ta emot besök i anstaltens besökslägenhet. Anstalten avslog den 28 oktober 2009 hans begäran. Begäran om omprövning avslogs av regionen den 5 november 2009. JB har överklagat regionens beslut till domstol. Förvaltningsrätten har ännu inte avgjort målet.
Promenad (punkt 6)
Att nästan alla avdelningar på anstalterna Kumla och Hall har längre promenadtid än en timme är inte riktigt. Det förekommer, men möjligheterna till detta beror på lokala förutsättningar inom anstalten och är olika vid olika avdelningar.
De fyra avdelningarna på säkerhetsenheten har varsin promenadgård, som är belägen i direkt anslutning till avdelningen. Promenadgårdarna är minst 150 kvadratmeter stora. Marken är belagd med betong eller asfalt, och gården är omgärdad av byggnad, murad vägg eller staket. Över gården finns ett galler.
Möjlighet att studera på högskolenivå (punkt 7)
JB bedriver högskolestudier på halvtid. Resterande tid upptas av annan programverksamhet
, självförvaltning och programmet One to One. JB:s studieplan och sysselsättning i övrigt är fastställd i verkställighetsplanen.
JB ansökte den 8 september 2009 om att få studera på heltid.

Anstalten avslog
hans ansökan den 23 september 2009 utifrån JB:s behov, föreliggande

risker och förutsättningarna för högskolestudier på säkerhetsenheten. JB begärde regionens omprövning av beslutet. Region Mitt avvisade begäran den 28 oktober 2009. JB har överklagat beslutet till domstol. Förvaltningsrätten har ännu inte avgjort målet.

På säkerhetsenheten finns ingen möjlighet till kommunikation via Internet, vare sig för intagna eller personal.

Förhållandena på normalavdelningen (punkt 8–9)

Ordningsregler för normalavdelningen på säkerhetsenheten beslutades efter ett enhetlighetsarbete inom myndigheten den 22 december 2009. Dessförin

nan gällde anstalten Kumlas generella ordningsregler. De nu beslutade reglerna för normalavdelning på säkerhetsenhet är likalydande med dem för säkerhetsavdelning.

Samma regler gäller således för säkerhetsenheterna på anstalterna Kumla, Hall och Saltvik. Några större skillnader mellan dessa och anstalten Kumlas generella ordningsregler föreligger dock inte. Ordningsreglerna för normalavdelning på säkerhetsenhet bifogas som bilaga 1 och anstaltens generella ordningsregler som bilaga 2. – Den 11 december 2009 fastställdes en informationsskrift till intagna på normalavdelning på säkerhetsenhet.

Informationshäftet är i stora delar likalydande med det som gäller säkerhetsavdelning men skiljer sig åt bl.a. vad avser besök, brev och telefoni. Informationshäftet bifogas som bilaga 3.

Vad JB anför i fråga om förvaring av vissa hygien- och köksartiklar, konservburkar och andra metallföremål är riktigt. Sådana föremål tillåts inte heller i bostadsrummen på andra avdelningar på anstalter med hög säkerhet. Även om den normering som gäller sedan den 1 april 2009, efter den då genomförda lagstiftningsetappen avseende KvaL (ny fängelselag), har medfört att anstalternas hållning i fråga om vad som tillåts kommit att ensas i hög grad kan det dock alltjämt förekomma vissa lokala variationer mellan olika anstalter. På säkerhetsenheten, liksom på andra delar av anstalten Kumla och andra anstalter med hög säkerhet, har man börjat använda plastbestick i stället för metallbestick. Det är dock inte fråga om engångsbestick utan bestick av tjockare plast som till sin utformning liknar metallbestick mer än engångsbestick.

Text-tv-kanaler är inte tillåtna på säkerhetsavdelningen eftersom de under vissa förutsättningar kan användas för otillåten kommunikation mellan intagna och personer utanför anstalten. Samtliga tv-apparater på säkerhetsenheten konfigurerades ursprungligen med denna utgångspunkt. Sedermera beslutades att text-tv-kanaler skulle vara tillåtna på normalavdelningen, och de tv-apparater som finns i de gemensamma utrymmena där omprogrammerades så att text-tv-kanaler är tillgängliga. Text-tv-kanaler är dock inte tillgängliga på bostadsrummen.

Vissa dörrar på säkerhetsenhetens avdelningar, t.ex. till motionsrummet och tvättstugan, låses automatiskt då de stängs och öppning måste därefter

påkallas från bevakningspersonalen via den kommunikationsanläggning som finns i alla rum.
De gemensamma utrymmena – dock inte duschen och de utrymmen som redovisats ovan – är kameraövervakade och försedda med akustiskt larm. Sådan övervakning förekommer i ökad omfattning inom Kriminalvården, framför allt i nyare anläggningar. Materialet från kameraövervakningen spelas in och lagras. Tillgången till det inspelade materialet är starkt begränsat. Operatören i bevakningscentralen som kontrollerar kamerorna på säkerhetsenheten har naturligtvis ögonblickstillgång till materialet från de egna kamerorna.

Anstaltens bevakningscentral har även viss möjlighet att efter ett larm titta på en kort sekvens av en inspelning innan larmtidpunkten. Därefter krävs kriminalvårdschefens beslut om tillgång till inspelat material, varefter endast två tekniker och vakthavande befäl har behörighet att gå in i systemet. Enbart kriminalvårdschefen har behörighet att avgöra om en inspelad sekvens ska sparas längre tid än vad som normalt sker, vilket är tio till fjorton dagar. Övervakningsutrustningen på säkerhetsenheten installerades och används i flera syften, dels för perimeterövervakning och -skydd, dels för att övervaka de intagna, dels för att kunna styra och kontrollera dörröppningar från enhetens bevakningscentral.
Inom Kriminalvården förekommer avdelningar av varierande storlek. Anstalterna Visby och Luleå har totalt fem respektive tio platser. På flera anstalter finns avdelningar med sex till tio intagna som aldrig vistas med andra intagna. På anstalten Kumla har övriga normalavdelningar åtta till femton platser, där de intagna ibland kan vistas tillsammans med intagna på en annan lika stor avdelning och ibland inte. Avdelningar med självhushåll har normalt

högst tio platser, detta beroende på ett EU-direktiv om maximal storlek på ett självhushåll. Därutöver råder nämligen de strängare storköksreglerna.
Kiosk och sporthall (punkt 10)
Intagna på säkerhetsenheten har möjlighet att handla varor från anstaltens kiosk via s.k. påshandling, vilket innebär att den intagne beställer varor från kiosken och får dem levererade till sig. Den intagne får inte besöka kiosken personligen.
På säkerhetsenheten finns ett rum med träningsutrustning i varje avdelning som de intagna har tillgång till, dock inte under dygnsvilan och sysselsättningstiden.
Intagna på säkerhetsenheten har således tillgång till träningsutrustning i mycket större utsträckning än normalt i anstalten Kumla. De intagna på säkerhetsenheten får dock inte gå till anstaltens sporthall.
Brevgranskning (punkt 11)
Det finns ingen rutin innebärande att all inkommande post till intagna på normalavdelningen granskas (av misstag kom det dock att i det ovan nämnda informationshäftet anges att all post, med undantag av myndighetspost, granskas). Någon sådan rutin har emellertid aldrig funnits, och skrivningen i

informationssyfte är numera korrigerad. Med hänsyn till den brottslighet JB är dömd för och hans gängtillhörighet har anstalten emellertid bedömt att det av säkerhetsskäl har varit nödvändigt att granska post som har kommit till honom.

– – –

Författningsbestämmelser m.m.

Allmänt

Enligt 3 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) ska en kriminalvårdsanstalt
eller en avdelning av en anstalt ska med hänsyn till graden av
säkerhet vara öppen eller sluten. För placering av sådana intagna som avses i 20 a § kan en sluten avdelning inrättas som säkerhetsavdelning med särskild övervakning och begränsad gemensamhet mellan de intagna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar vilka anstalter eller anstaltsavdelningar
som ska vara öppna eller slutna och vilka slutna avdelningar
som ska vara säkerhetsavdelningar.

Av 3 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården framgår bl.a. att anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser dels olika behov av säkerhet, dels de intagnas behov av arbete, utbildning och särskild behandling samt främjar en ändamålsenlig planering av de intagnas frigivning. Antalet platser inom anstaltsorganisationen ska fortlöpande anpassas till behovet. Enligt 5 § ska Kriminalvården i sin författningssamling ge ut en förteckning över häkten och anstalter. Av förteckningen ska också för varje anstalt framgå om avdelningarna är öppna eller slutna.

Av 7 § KvaL framgår att följande ska iakttas vid fördelning av de intagna mellan öppna och slutna anstalter.

En intagen bör placeras i en öppen anstalt,
om inte placering i en sluten anstalt är nödvändig av säkerhetsskäl eller för att den intagne ska få möjlighet till sådant arbete eller sådan undervisning, utbildning eller särskild behandling som inte lämpligen kan ordnas i en öppen anstalt. Vid bedömningen av om det av säkerhetsskäl är nödvändigt med placering i en sluten anstalt ska bland andra omständigheter beaktas om det finns risk för att den intagne ska avvika eller fortsätta med brottslig verksamhet. Vidare ska den som kan befaras missbruka eller på annat sätt ta befattning med narkotika under verkställigheten företrädesvis placeras i en sluten anstalt.

Enligt 20 § andra stycket KvaL får en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år och är placerad i sluten anstalt hållas avskild från andra intagna,

om det kan befaras att han planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket samt det med hänsyn till den intagnes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av

allvarlig karaktär. Enligt 20 a § får den intagne placeras i säkerhetsavdelning, om det i fall som avses i 20 § andra stycket finns anledning att anta att de förhållanden som där avses kommer att bestå en längre tid. En intagen får också placeras på en säkerhetsavdelning, om det finns särskild anledning anta att det behövs för att hindra honom från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt. Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden. Av 22 § KvaL följer att innan beslut meddelas om en åtgärd enligt 20 eller 20 a § och vid omprövning av ett sådant beslut ska de omständigheter utredas som inverkar på frågans avgörande. Protokoll ska föras över sådan utredning. För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det enligt 7 § tredje stycket KvaL särskilt beslutas om de villkor som ska gälla för verkställigheten när det gäller placering i anstalt samt permissioner och vistelser utanför anstalt enligt 14, 32 och 54 §§. Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor beslutas också för annan intagen som dömts till fängelse i lägst två år. – Manliga intagna som har minst så lång strafftid ska enligt 13 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2009:4, anstaltsföreskrifterna) normalt inledningsvis placeras i riksmottagningen i anstalten Kumla. Under den intagnes vistelse i riksmottagningen görs en utredning av vilka risker och behov som föreligger och en risk- och behovsprofil fastställs. Omfattningen av utredningen anpassas till den enskilde intagnes förutsättningar (13 kap. 2 § anstaltsföreskrifterna). Riskprofilen ska innehålla en beskrivning och värdering av de faktorer som är relevanta inför beslut om särskilda villkor samt övrig säkerhetsbedömning. Behovsprofilen ska innehålla relevanta faktorer och ge övergripande förslag ifråga om placering i anstalt eller anstaltsavdelning och verkställighetsinnehåll. Utredningen ska avseende en intagen som omfattas av bestämmelsen om särskilda villkor innehålla ett förslag till beslut i enlighet med bestämmelsen (13 kap. 3 § anstaltsföreskrifterna).

Telefoni (punkt 1–2 i anmälan)

Enligt 30 § KvaL gäller bl.a. följande.

Telefonsamtal mellan intagna och personer utanför anstalten får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen kan förvägras telefonsamtal som är ägnade att äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka hans anpassning i samhället eller annars vara till skada för honom eller någon annan. I fråga om den som den intagne önskar samtala med kan sådan kontroll som avses i 29 § andra stycket göras i den utsträckning det anses behövligt. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, ska en tjänsteman på lämpligt sätt avlyssna telefonsamtal. Avlyssning får endast ske om den intagne känner till det. Telefonsamtal med advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas utan den intagnes medgivande.

Enligt 4 kap. 7 § anstaltsföreskrifterna ska vid sluten anstalt den som en intagen önskar samtala med normalt alltid kontrolleras. Av det allmänna rådet till bestämmelsen framgår att kontrollen ska gå till på samma sätt som kontrollen

av besökare. Av 7 a § framgår att ett avlyssnat telefonsamtal ska föras på språk som förstås av den som avlyssnar samtalet. Om samtalet inte kan föras på ett sådant språk ska tolk anlitas. Om samtalet förs på ett språk som inte förstås av den som avlyssnar, ska samtalet avbrytas. Om tolkning inte kan ske i direkt samband med telefonsamtal vid säkerhetsavdelning, och samtalet ändå bör få ske, ska samtalet spelas in för senare tolkning.
Av allmänna råd om telefonsamtal vid intagna vid säkerhetsavdelning framgår följande. Vid en bedömning av om en intagens telefonsamtal ska avlyssnas eller inte bör en avvägning av flera omständigheter göras. En sådan

tungt vägande omständighet är skälen för att den intagne placerats på säkerhetsavdelning.
Dessa skäl medför normalt att det är nödvändigt att avlyssna telefonsamtal, se 30 § tredje stycket KvaL. En annan omständighet är utfallet av den intagnes verkställighet efter placeringen på avdelningen. Vid en bedömning av vilka personer en intagen vid säkerhetsavdelning ska medges få ringa till bör motsvarande avvägning göras. Skälen för placering på säkerhetsavdelning
medför normalt att telefonsamtal inte bör medges till andra privatpersoner än nära anhöriga. Utfallet av den intagnes verkställighet efter placeringen på avdelningen bör dock också beaktas.
Besök (punkt 3–5)
En intagen får enligt 29 § KvaL ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen får inte ta emot besök som kan äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller annan. Om det behövs för att kunna bedöma om en intagen ska få ta emot besök i ett särskilt fall eller om ett besök ska vara bevakat, ska i förväg undersökas om den besökande har dömts eller är misstänkt för brottslig verksamhet. I den utsträckning det behövs ska upplysningar också inhämtas om den besökandes personliga förhållanden i övrigt. Om det behövs med hänsyn till säkerheten, ska en tjänsteman vid anstalten vara närvarande vid besöket (bevakat besök). Besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet ska vara bevakat bara om advokaten eller den intagne begär det. Som villkor för besök kan av säkerhetsskäl föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning.
Av allmänna råd i fråga om kontroll av besökare framgår bl.a. följande. Kontroll av den som anmälts som besökare kan ske genom kontroll i bl.a. misstanke- och belastningsregistren, ansvarig för säkerhetsregistret eller genom kontakt med andra myndigheter. Kontroll av en besökare ska ske före första besöket och sedan återkommande. Den intagne bör upplysas om att kontroll kommer att ske och att den intagne bör underrätta den som han eller hon önskar besök av om detta. Om den som ska besöka inte är bosatt i Sverige kan det som en förutsättning för beviljande av besök ställas att den tilltänkte

besökaren ska uppvisa dokument utfärdat av behörig myndighet som styrker att han eller hon inte är straffad.

Om det vid kontroll framkommer att den besökande verkställer ett fängelsestraff eller är föremål för kriminalvård i frihet, bör ett besök normalt inte medges såvida inte starka skäl talar för att ett besök ska beviljas. Ett sådant skäl kan t.ex. vara att den besökande är nära anhörig till den intagne eller att den intagne inte har någon annan som kan besöka honom. Det bör i dessa fall övervägas om besöket ska ske med bevakning. Har den intagne misskött sig i anstalten genom att t.ex. missbruka narkotika, vägrat lämna prov för drogkontroll eller på annat sätt, får detta inte utgöra grund för ett generellt beslut att vägra den intagne besök. En prövning ska ske om det kan antas att den intagne kan försöka påverka den besökande att införa otillåtna föremål i anstalten. Vid varje ansökan om besök måste anstalten göra en individuell prövning.

I fråga om intagna vid säkerhetsavdelning framgår i ett allmänt råd om besök för intagna vid säkerhetsavdelning samma sak som i fråga om telefoni (se ovan). Vidare framgår att användning av övervakningsutrustning för ljud och bild kan förekomma vid bevakade besök.

Promenad (punkt 6)

En intagen ska enligt 13 § andra stycket KvaL ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme, om inte synnerligt hinder möter däremot.

Möjlighet att studera på högskolenivå (punkt 7)

En intagen ska enligt 10 § KvaL under arbetstid ges möjlighet till arbete, undervisning, utbildning, arbetsträning, särskilt anordnad verksamhet som

syftar till att motverka brott eller missbruk eller någon annan lämplig sysselsättning som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i samhället. Enligt 12 § är en intagen, med vissa här ej aktuella undantag, skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne.

Enligt Riktlinjer för Kriminalvårdens klientutbildning (Kriminalvårdens riktlinjer 2007:4) framgår att när antalet intagna som vill delta i utbildning är större än antalet utbildningsplatser ska ett urval göras. Utgångspunkten är att den som har kortast tidigare utbildning ska prioriteras. Den som inte har grundskoleutbildning eller motsvarande vuxenutbildning har då företräde. Därefter gäller motsvarande principer som för kommunal vuxenutbildning, dvs. företräde åt den som har kort tidigare utbildning och som önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan, behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet, eller behöver utbildningen för planerat eller kommande yrkesval. – Kriminalvården har beslutat om en ny handbok för högskolestudier, där motsvarande urvalsprinciper beskrivs.

Enligt 7 kap. 14 § anstaltsföreskrifterna gäller bl.a. följande i fråga om intagnas innehav och användning av datorer m.m. En intagen får inte i anstalt eller under utevistelse med kriminalvårdspersonal inneha eller använda annan datorutrustning, andra spelkonsoler eller andra tillbehör till sådan utrustning än sådan som tillhandahålls av anstalten. Enligt de allmänna råden till bestämmelsen
bör anstalten i sin utbildningsverksamhet tillgodose det behov av dator som finns för en intagens studier. Om den intagne bedriver av anstalten godkända studier på sin fritid och han eller hon har behov av dator för att fullfölja studierna bör anstalten, om det är möjligt, tillhandahålla dator i den intagnes bostadsrum.
Av Kriminalvårdens riktlinjer för intagnas användning av datorer och Internet (Kriminalvårdens riktlinjer 2007:1) framgår bl.a. att intagnas användning av Internet för t.ex. kontakt med högskolor får ske endast under s.k. sekundbevakning, dvs. att personal under hela tiden Internet används följer detta på bildskärmen.
Enligt 10 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd och häktesvistelse (KVFS 2008:12) ska en verkställighetsplan
för en intagen i anstalt som huvudregel fastställas inom en månad från intagningen. Planen ska omprövas och fastställas på nytt med vissa angivna tidsintervall, vid förflyttning och villkorlig frigivning samt annars vid behov.
Förhållandena på normalavdelningen (punkt 8–9)
Regler av kameraövervakning finns bl.a. i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.

Kriminalvårdsanstalter utgör inte platser dit allmänheten har tillträde och följaktligen är enbart 1–4 §§ tillämpliga såvitt avser förhållandena i en anstalt. Enligt 1 § ska allmän kameraövervakning ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. Enligt 3 § ska upplysning om allmän kameraövervakning lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen ska särskild upplysning lämnas om detta. Upplysningsplikten inträder när övervakningsutrustningen
sätts upp.
Vid kameraövervakning samlas personuppgifter in. Hur dessa får hanteras styrs av reglerna i personuppgiftslagen (1998:204). Enligt 5 a § den lagen behöver merparten av de s.k. hanteringsreglerna inte tillämpas på behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. Sådan behandling får dock inte utföras, om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.
– Enligt Datainspektionens praxis är bl.a. följande faktorer av betydelse för om kameraövervakning kan anses tillåten eller inte:

− syftet med kameraövervakningen
− behovet av kameraövervakningen
− graden av integritetsintrång (vem som övervakas, vilken plats som övervakas, när övervakningen sker)
− om ändamålen i stället kan uppnås med andra åtgärder som innebär ett mindre integritetsintrång
− vilken information som ges till de registrerade
− hur länge bildmaterialet sparas
− vem eller vilka som har tillgång till materialet
− på vilka grunder man får ta del av bilder i realtid och inspelat material.

Enligt det behörighetstilldelningsschema för kameraövervakning m.m. som tillämpas inom Kriminalvården ska vakthavande befäl och kriminalvårdsinspektören för säkerhet ha behörighet att ta del av inspelat material och den senare även ha behörighet att avgöra om inspelat material ska sparas längre tid än vad som normalt sker. – Varje verksamhetsområde ska enligt Kriminalvårdens säkerhetshandbok ha en instruktion som ger anvisningar om handhavande av inspelat material i fråga om vilka personer som är ansvariga för och får hantera materialet. Anstalten Kumlas rutiner har återgivits ovan.

Av 1 kap. 12 § anstaltsföreskrifterna framgår att verksamhetsområdet ska upprätta särskilda ordningsregler för anstalten inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvården har beslutat. Vidare framgår att för säkerhetsavdelningarna finns motsvarande gemensamma ordningsregler som har fastställts av generaldirektören.

Enligt 7 kap. 5 § anstaltsföreskrifterna får en intagen inte inneha egendom som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten, motverka den behandling som den intagne genomgår, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet.

Kiosk (punkt 10)

Enligt 7 kap. 4 § anstaltsföreskrifterna ska anstalten ge den intagne möjlighet att köpa varor genom kioskförsäljning eller varuautomat.

Sporthall (punkt 10)

Enligt 13 § första stycket KvaL ska en intagen beredas tillfälle till fysisk träning som är lämplig med hänsyn till hans ålder och hälsotillstånd. Av 8 kap. 1 § anstaltsföreskrifterna framgår bl.a. att anstalten ska tillhandahålla ett varierat utbud av fritidssysselsättningar.

Brevgranskning (punkt 11 samt JO:s ärende 6447-2009)

Enligt 25 § KvaL ska brev mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett sådant brev till en intagen är oriktig, får brevet granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Ett annat brev till eller från en intagen i anstalt får enligt 26 § granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten.

Granskningen
ska syfta till att undersöka om brevet innehåller något otillåtet föremål, är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet eller är ett led i ett planerat avvikande eller något liknande förfarande.
Enligt 4 kap. 3 a § anstaltsföreskrifterna ska all post till och från intagna i säkerhetsavdelning granskas genom öppning och genomläsning med undantag av vad som anges i 25 § KvaL.

Kriminalvårdens bedömning
Inledning
Vid sidan av den i dagsläget lagstadgade uppdelningen i öppna och slutna anstalter och förekomsten av säkerhetsavdelningar har det överlåtits till Kriminalvården
att utifrån vissa angivna kriterier utforma en ändamålsenlig anstaltsorganisation och att fortlöpande anpassa denna till behovet. Kriminalvården
har mot den bakgrunden delat in anstalterna och – på vissa håll – avdelningarna inom samma anstalt i olika säkerhetsklasser utifrån vissa kriterier.
Den 1 januari 2010 infördes en ny säkerhetsklassning varvid antalet säkerhetsklasser
minskade till fem. Inom samma verksamhetsställe kan på flera
håll också numera flexibelt bedrivas såväl fängelse- som häktesverksamhet. Kriminalvården har vidare beslutat att inrätta specialavdelningar av olika slag, som t.ex. behandlingsavdelningar, avdelningar för särskilt resurskrävande intagna, avdelningar för intagna med stora somatiska hjälpbehov m.fl. Vissa avdelningar har beslutats vara säkerhetsavdelningar, vilket enligt 3 § KvaL innebär att det är avdelningar med särskild övervakning och begränsad gemensamhet mellan de intagna. Vidare finns avskildhetsplatser. Vissa lokaler kan över tid således ha olika inriktning och drivas med olika regim i ett alltmer flexibelt lokalutnyttjande. Avdelningar som inte har någon speciell inriktning kallas normalavdelningar. Även i fråga om avdelningstyper finns numera en flexibilitet som medför att Kriminalvården kan anpassa platsanvändningen
efter beläggningssituationen och klienternas differentierade behov.
Kriminalvårdens behov och möjligheter att utforma en flexibel och ändamålsenlig anstaltsorganisation är en anledning till att indelningen i öppna
och slutna anstalter föreslås tas bort i den nya fängelselagen som förväntas träda i kraft om ett år (prop. 2009/10:135 sid. 66 f., jfr även regeringens beslut den 28 juni 2007, dnr Ju2007/6066/KRIM).
Förutom självklarheten att förhållandena på en normalavdelning varierar beroende på vilken säkerhetsklass avdelningen tillhör är det också givet att det kan förekomma variationer mellan normalavdelningar inom samma säkerhetsklass
samt inom en och samma anstalt, beroende på bl.a. lokal- och personalmässiga förutsättningar samt aktuell klientsammansättning och det

verksamhetsinnehåll som erbjuds. Ur många aspekter uppvisar också nybyggda anstalter i olika säkerhetsklass, som följd av bl.a. moderna allmänna byggnormer, större likheter med varandra än en gammal och en ny anstalt i samma säkerhetsklass.
Efter de uppmärksammade rymningarna 2004 fick, som redovisats inledningsvis, dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen av regeringen i uppdrag att föreslå utformningen av en säkerhetsanstalt.
Kriminalvårdsstyrelsen redovisade i sin rapport till regeringen att den tilltänkta målgruppen utgjordes av tre kategorier intagna:

intagna för vilka det
föreligger en förhöjd risk för våldsamma rymningar och fritagningar, intagna som uppvisar en benägenhet att använda våld eller orsaka andra allvarliga ordningsstörningar, samt intagna för vilka det föreligger en hög risk för fortsatt grov brottslighet under verkställigheten och där kontakten med omgivningen är extra viktig att begränsa för att förhindra detta. Styrelsen anförde att de intagna som sannolikt kommer att placeras på en säkerhetsplats till största delen är placerade i anstalterna Kumla, Hall, Tidaholm, Norrtälje, Hällby, Österåker och Malmö. Styrelsen anförde vidare att de flesta intagna kommer att direktplaceras från riksmottagningen på Kumla och att många redan var föremål för särskilda åtgärder som placering i säkerhetsavdelning, avskildhet, SKI-avdelning, stödavdelning, psykavdelning eller särskild motivationsavdelning. Styrelsen fann således att den tilltänkta målgruppen för säkerhetsanstalten var bredare än den kategori intagna som var placerad på de dåvarande begränsade säkerhetsavdelningarna. Styrelsen beräknade att ett drygt sextiotal intagna beräknades komma ifråga för placering på de nya säkerhetsplatserna.

Detta är också Kriminalvårdens utgångspunkt när dessa nya byggnader allt eftersom tas i drift.
Efter Kriminalvårdens förslag resulterade arbetet slutligen i byggnationen av säkerhetsenheterna på anstalterna Kumla, Hall och Saltvik. Varje säkerhetsenhet
har 24 platser, således sammanlagt 72 platser. En målsättning vid all nybyggnation är att platserna ska kunna användas på ett flexibelt sätt och med olika inriktning varierande över tid. Det fordrar en grundläggande konstitutionell
stabilitet i de lokaler som nybyggs. Säkerhetsenheterna uppfyller inom sitt segment denna målsättning.
De nya säkerhetsenheterna har alltså byggts för att passa moderna fastighetskrav samt högt ställda krav på både säkerhet – i ett brett perspektiv – och meningsfull sysselsättning för den aktuella gruppen intagna. Enheternas byggnadsmässiga utformning minimerar möjligheterna dels att avvika genom rymning och fritagning, dels att fortsätta brottslig verksamhet inifrån enheterna. Samhällsskyddets krav tillgodoses därmed. Det sammantagna skalskyddet skapar samtidigt möjligheter till en inre öppenhet som är större än liknande

enheter i andra europeiska länder. Säkerhetsenheternas fyra olika avdelningar kan, som redovisats ovan, drivas med olika inbördes regimer, vilket också innebär optimala möjligheter att på de tre enheterna placera högriskfångar från rivaliserande kriminella organisationer och antagonister med minsta risk för inbördes våldsamheter. Samtidigt är enheterna så utformade att de intagna kan erbjudas ett individuellt anpassat och likartat innehåll i verkställigheten som för andra intagna i slutna anstalter, en utveckling i förhållande till tidigare. Möjligheterna till individualisering är stora inom avdelningarna, mellan avdelningarna och mellan de olika enheterna. Därmed undanröjs brister som funnits vid de förutvarande säkerhetsavdelningarna på Kumla och Hall. De gamla säkerhetsavdelningarna på Kumla och Hall omvandlas samtidigt till normalavdelningar inom anstalternas A-säkerhetsklass.

Av vad som redovisats ovan och i det följande framgår att regimen vid säkerhetsavdelningarna och normalavdelningarna vid säkerhetsenheterna skiljer sig åt. Just begränsningarna i kontakter med omvärlden uppfattas av många intagna på säkerhetsavdelning som den största inskränkningen i förhållande till en annan placering.

Placeringsprocessen

Samtliga beslut om placering av intagna inom Kriminalvården föregås av en utredning av de behov den intagne har och vilka risker som måste beaktas vid placeringen. Den reglering om vilken utredning som enligt 22 § KvaL ska göras inför beslut om placering i avskildhet eller placering på säkerhetsavdelning är således i någon mån överflödig. Kriminalvården har ju som myndighet alltid ett ansvar för att se till att utredningen i ett ärende – beslutsunderlaget – är tillfredsställande. Huruvida någon hänvisning till 22 § KvaL görs i utredningen är i stort sett irrelevant eftersom en utredning lika gärna kan sluta med att någon placering på säkerhetsavdelning inte sker.

Beslut om placering på viss avdelning inom en anstalt är i regel en fråga för anstalten. Det finns dock vissa platstyper som anstalterna själva inte råder över fullt ut utan där placeringsenheten eller huvudkontoret utifrån ett riskperspektiv och för att få en optimal beläggning av häktena och anstalterna beslutar om intagningen. Förutom säkerhetsavdelning kan nämnas avdelningar med resurser för särskilt krävande intagna. De sistnämnda är också i arbetsordningen undantagna från anstaltens rätt att besluta om placering inne på anstalten. För övrigt förekommer inte sällan att Kriminalvårdens huvudkontor, mot bakgrund av klientsituationen i landet, förändrar uppdragen för olika avdelningar i syfte att flexibelt utnyttja anstaltsbeståndet.

Att generaldirektören beslutar vilka som ska vara placerade där ligger således i linje med avsnitt 14 i Kriminalvårdens arbetsordning, där det anges att ett ärende ska lämnas över till närmsta överordnade chef om det är av svårare beskaffenhet, har principiell betydelse eller är av större omfattning, kan få

betydelse utanför ansvarsområdet, föranleda stort intresse i massmedia eller om det uppkommer tveksamhet inför beslut och att överordnad chef även i annat fall får överta avgörande i ett visst ärende som hör till dennes ansvarsområde .

Telefoni (punkt 1–2 i klagomålet)

Kriminalvården har, med undantag för samtal mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet, rätt att avlyssna intagnas telefonsamtal om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten. Avlyssning får från Kriminalvårdens sida inte ske i hemlighet och sker så inte heller. Förutom att avlyssning av telefonsamtal enligt 30 § KvaL ska ske på lämpligt sätt finns ingen reglering i fråga om hur det rent praktiskt ska gå till. Det är i regel lämpligt att avlyssning sker genom att en tjänsteman är närvarande under samtalet och i realtid lyssnar till vad som sägs. Härigenom uppfylls också kravet på att avlyssning inte får ske i hemlighet. Givet att förutsättningarna för avlyssning är uppfyllda finns emellertid inget hinder mot att det sker på annat sätt.

Kriminalvården ser ingen anledning att kommentera anstaltens rutiner kring kontroll av den som den intagne vill samtala med. Kriminalvården noterar dock att JB, som ju är placerad på normalavdelning, har beviljats tillstånd att inom INTIK-systemet ringa till personer som inte är att betrakta som nära anhöriga. Sådana tillstånd beviljas normalt inte för intagna på säkerhetsavdelning.

Besök (punkt 3–5)

Som framgår av utredningen får de intagna på normalavdelningen på säkerhetsenheten ta emot obevakade besök i anstalten Kumlas vanliga besöksavdelning under samma tidsmässiga förutsättningar som intagna i andra normalavdelningar . Bevakade besök genomförs i säkerhetsenhetens besöksrum, som uppstartsvis var utrustat med enbart bord och stolar och som inledningsvis visade sig ha en dålig akustik. Möblemanget har kompletterats och anstalten ser över vad som kan göras för att förbättra akustiken. Besökare till intagna på normalavdelning på säkerhetsenhet kontrolleras inte noggrannare än besökare till intagna på andra normalavdelningar. – Det finns inget särskilt regelverk i fråga om intagna på normalavdelning på säkerhetsenhet ska få möjlighet att ta emot besök i besökslägenhet. Frågan om JB ska ha den möjligheten är för närvarande under prövning i förvaltningsdomstol.

Av utredningen framgår vidare att de intagna alltid har erbjudits att ta emot besök av och samtala med präster och sjukvårdspersonal i rum som inte är övervakade.

Kriminalvården ser mot denna bakgrund ingen anledning att vidare kommentera anstaltens rutiner kring besök till intagna i säkerhetsenhetens normalavdelning.

Kriminalvården noterar dock att JB, som ju är placerad på normalavdelning, har beviljats tillstånd till obevakade besök av personer som

inte är att betrakta nära anhöriga. Sådana tillstånd beviljas normalt inte för intagna på säkerhetsavdelning.

Promenad (punkt 6)

Samtliga intagna på säkerhetsenheten erbjuds möjlighet till utomhusvistelse i enlighet med bestämmelserna i KvaL.

Möjlighet att studera på högskolenivå (punkt 7)

En intagen ska ges möjlighet till arbete, undervisning eller annan lämplig sysselsättning som såvitt möjligt underlättar för honom att inordna sig i samhället efter frigivningen. Det åligger i första hand Kriminalvården att bestämma sådan sysselsättning, även om den intagne naturligtvis bör medverka i utformningen av sin verkställighetsplan. Det är sålunda t.ex. föga menings

fullt att anvisa en intagen att delta i ett visst brotts- och missbruksrelaterat program om den intagne inte är motiverad att genomgå det programmet. Dålig motivation från en klient kan dessutom sabotera för motiverade klienter i programmet. Det är enligt Kriminalvårdens uppfattning lämpligt för merparten av klienter med en blandning av olika sysselsättningar – programverksamhet, arbete, studier, självförvaltning etc.

Utbildningsnivån bland de intagna i anstalterna varierar precis som i övriga samhället kraftigt, men fyra av tio intagna har enbart fullföljt grundskola och en av tio har ingen fullföljd utbildning alls. Kriminalvården bedriver utbildning för klienter på grundläggande och gymnasial nivå samt svenska för invandrare. Meningen är att alla ska kunna hitta något som de kan ha nytta av i ett framtida liv utan kriminalitet. Kriminalvården har drygt hundra egna behöriga lärare och rektorer och verksamheten står under Skolinspektionens tillsyn. De senaste fyra åren har antalet studerande som avslutar kurser och antalet utfärdade betyg mer än sexdubblats. Fler och fler studerar och det beror på att den nya organisationen med ett nationellt heltäckande utbildningssystem nu är helt på plats. Det innebär till exempel att klienter som förflyttas kan fortsätta sina studier som planerat, oavsett var de finns. Att utbildningen är mer etablerad innebär också att den blir mer känd, både bland personal och klienter. Det händer att klienter tipsar andra klienter.

Antal fullföljda kurser fortsätter att öka och den trenden håller i sig. Under 2009 registrerades 1 775 betyg. 2007 var antalet 938. Det finns ungefär 130 olika kurser att välja mellan vilket gör att det finns stora möjligheter att välja just det man själv är intresserad av eller har behov av, just på den nivå man själv befinner sig. Det finns också möjlighet att bedriva studier på högskolenivå om resurser och övriga arrangemang kan ordnas. Under 2009 studerade 200 på högskolenivå och 1 050 gick klart olika yrkesutbildningar.

Anstalten har utifrån de risk- och behovsbedömningar som har gjorts samt förutsättningarna för att bedriva högskolestudier på säkerhetsenheten bedömt att JB, som inte tillhör den grupp intagna som prioriteras vid fördelningen av studieplatser, ska bedriva sådana studier på deltid. Förutom att dokumentera detta i JB:s verkställighetsplan har JB även, när han begärde att få studera på heltid, fått ett skriftligt och motiverat beslut i frågan (jfr JO:s beslut den 21

september 2009 i ärende med dnr 6763-2008). Om och i så fall när anstalten förändrar risk- och behovsbedömningen och detta medför ett annat ställningstagande
i frågan om studier kan det medföra att JB:s verkställighetsplan ska omprövas och fastställas på nytt.

Huruvida en intagen ska få använda datorer beslutas efter en individuell bedömning i enlighet med de förutsättningar som ges i Kriminalvårdens riktlinjer. Av säkerhetsskäl, precis som för mobiltelefoni, är klienternas tillgång till datorer begränsad. Det finns dock ingen generell reglering om att intagna på säkerhetsenheten inte ska få använda datorer. Som anförts ovan finns dock ingen möjlighet att använda Internet på säkerhetsenheten. En sådan möjlighet skulle ju direkt motverka ett av de syften för vilka säkerhetsenheterna har tagits fram.

Förhållandena på normalavdelningen (punkt 8–9)

Den kameraövervakning som idag sker på säkerhetsenheten – och andra ställen inom Kriminalvården – styrs av regleringen i kameraövervakningslagen och PUL. Kriminalvården har bedömt att den övervakning som i dagsläget sker är nödvändig för att upprätthålla ordningen och säkerheten, inklusive intagnas personliga säkerhet och arbetarskydd. Kameraövervakningen reducerar övergrepp och är personalbesparande. Behörigheten att ta del av inspelat material är begränsad och upptagningarna sparas en begränsad tid. Kriminalvården anser att övervakningen inte medför ett sådant stort intrång i de intagnas personliga integritet att skadan av intrånget överväger Kriminalvårdens behov av övervakningen och att övervakningen således sker i enlighet med de rättsliga förutsättningarna.

Det är riktigt att personaltätheten på normalavdelningen på säkerhetsenheten inledningsvis varit högre än på vissa andra normalavdelningar. Skälen är flera, dels att ha tillräckliga resurser i en uppstartsfas, dels en uttalad ambition i decemberrapporten 2004 till regeringen att ha en hög personalnärvaro bland de intagna i säkerhetsenheten, dels för att klara en flexibel platsanvändning. Bemanningstätheten är ingen fråga som berörs i kriminalvårdslagstiftningen. Däremot uppmärksammas den ett antal gånger årligen i tillsyn jämlikt arbetarskyddslagstiftningen.

Kriminalvården ser ingen anledning att vidare kommentera vad JB anför i övrigt under denna punkt.

Kiosk och sporthall (punkt 10)

Anstaltens rutiner med s.k. påshandling och vad gäller möjlighet till träning uppfyller de krav som ställs i lag och föreskrifter. Kriminalvården ser inga skäl att kommentera detta ytterligare.

Brevgranskning (punkt 11 samt JO:s ärende 6447-2009)

I det informationshäfte för intagna på normalavdelningen som beslutades i december 2009 anges – felaktigt – att all inkommande post, med undantag av s.k. myndighetspost, till de intagna granskas. Någon sådan rutin har dock

aldrig funnits i praktiken, och informationshäftet är numera korrigerat i detta avseende. Däremot har anstalten ansett att all inkommande post, naturligtvis även här med undantag av myndighetspost, till JB ska granskas av säkerhetsskäl. Generaldirektören har i en skrivelse till samtliga regioner och verksamhetsområden den 23 mars 2010 påtalat vikten av att brevgranskning sker på ett korrekt sätt. Detta har också påtalats genom den centrala ledningsgruppen och i myndighetens rättssamverkan. Kriminalvården ser därför ingen anledning att uppehålla sig ytterligare kring detta.

Inspektion (punkt 12)

JO är naturligtvis välkommen att inspektera säkerhetsenheten.

J.B. yttrade sig över remissvaret. Han vidhöll bl.a. att förhållandena och reglerna för de s.k. normalavdelningarna på säkerhetsenheten var desamma som de som gäller för en säkerhetsavdelning.

J.B. gav in flera handlingar till stöd för sina påståenden, bl.a. beslut angående nyttjande av anstaltens besökslägenhet och av idrottshallen.

J.B. ingav därefter ytterligare skrivelser.

I ett beslut den 7 juni 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.

Bedömning

Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt upphörde att gälla den 31 mars 2011. Den har ersatts av fängelselagen (2010:610).

J.B. verkställer sedan juli 2007 ett fängelsestraff. Efter placering på anstalten Kumlas riksmottagning ankom han i november 2007 till anstalten Hall.

Den 2 juni 2009 rapporterades han för våld eller hot om våld mot en medintagen.

Den 3 juni 2009 placerades han i avskildhet enligt 20 § kriminalvårdslagen.

På ansökan av anstalten Hall beslutade Kriminalvårdens placeringsenhet den 17 juli 2009 att J.B. skulle placeras i anstalten Kumla.

Kriminalvårdens huvudkontor beslutade den 26 augusti 2009 att J.B. skulle placeras på nor

malavdelning på anstalten Kumlas säkerhetsenhet. J.B. förflyttades till anstalten Kumla den 28 augusti 2009.

J.B. gör i sin anmälan gällande att förhållandena på normalavdelningen och de regler som gäller där i huvudsak överensstämmer med dem som gäller för en säkerhetsavdelning.

Som framgår av remissvaret ingår i anstaltsorganisationen i dag tre stycken nyuppförda säkerhetsenheter med vardera 24 platser. Säkerhetsenheterna finns i anstalterna Hall, Kumla och Saltvik. En av målsättningarna med säkerhetsenheterna

– som närmast är att betrakta som anstalter i anstalterna – är att platserna ska kunna användas på ett flexibelt sätt. Varje enhet är uppdelad i fyra sexmannaavdelningar. Syftet med uppdelningen är – förenklat – att kunna möta varierande behov över tid och möjliggöra differentiering av intagna.

Enligt vad som anförs i remissvaret har Kriminalvården gjort bedömningen att minst en avdelning på varje säkerhetsenhet alltid kommer att utgöra en

säkerhetsavdelning.
Säkerhetsavdelningar i kriminalvårdsanstalter har funnits under en längre tid. Dessa avdelningar var avsedda för särskilt rymningsbenägna eller farliga intagna med långa strafftider och de kännetecknades bl.a. av en hög personaltäthet och en god tillgång på tekniska skyddsanordningar. Placering på säkerhetsavdelning,
som då benämndes specialavdelning, kom sedermera att regleras i 20 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (se prop. 1980/81:1 s. 30 f.). I fängelselagen finns bestämmelser om placering på säkerhetsavdelning i 2 kap. 4 §. Enligt den sistnämnda bestämmelsen är en säkerhetsavdelning en avdelning med särskilt hög grad av övervakning och kontroll.
Detta tar sig bl.a. uttryck i att alla försändelser, förutom s.k. myndighets- och advokatpost, till och från intagna granskas. Det finns också begränsningar när det gäller möjligheterna att ta emot besök och att ringa telefonsamtal. På säkerhetsavdelningarna är med andra ord kontakterna med omvärlden både starkt begränsade och övervakade i den mån de alls förekommer.
Jag besökte säkerhetsenheterna i anstalterna Saltvik och Kumla innan de hade tagits i drift. Vid min inspektion av anstalten Hall den 15–17 februari 2011 var säkerhetsenheten där i drift, men den var inte fullbelagd. Jag kunde inte iaktta någon skillnad mellan säkerhetsavdelningarna och normalavdelningarna när det gäller den statiska säkerheten. Jag har mot den bakgrunden viss förståelse för J.B:s synpunkter. Om Kriminalvården inte har fattat beslut om att en avdelning utgör en säkerhetsavdelning är den emellertid – definitionsmässigt
– inte en säkerhetsavdelning, oavsett graden av säkerhet och kontroll.

Att beslut om placering på viss avdelning fattas av Kriminalvårdens generaldirektör i stället för Kriminalvårdens placeringsenhet, vilket är det normala, medför naturligtvis inte heller i sig att avdelningen i fråga ska betraktas som en säkerhetsavdelning.
Mot bakgrund av det nyss anförda bör J.B:s anmälan främst ses som missnöje över graden av övervakning och kontroll samt behandlingen av honom och andra intagna på normalavdelningen. Kontroll och övervakning i en anstalt tillhör en typ av frågor som JO normalt inte brukar ha synpunkter på. Jag vill emellertid ändå erinra om vissa grundläggande principer för behandlingen av frihetsberövade, nämligen att begränsningar i friheten inte får gå utöver

vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas och att en kontrollåtgärd bara får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Dessa principer har också kommit till uttryck i den nya fängelselagen.
Vad som framkommit om behandlingen av J.B. och andra intagna på normalavdelningen
föranleder inte något särskilt uttalande från min sida. Jag

nöjer mig med att konstatera att frågor om t.ex. studier, besök och telefontillstånd hanteras på samma sätt här som på normalavdelningar som inte är belägna i en säkerhetsenhet.
Jag vill avslutningsvis anföra några allmänna synpunkter rörande säkerhetsenheterna.
Som jag tidigare nämnt har jag besökt de tre enheterna. Mitt allmänna intryck av lokalerna är att de håller en hög materiell standard. Den låga beläggningsgraden, i kombination med omfattande tekniska skyddsåtgärder, hög personaltäthet och ett begränsat utbud av aktiviteter för de intagna förstärkte emellertid känslan av slutenhet på ett synnerligen påtagligt sätt.
Redan i samband med att reglerna om placering på säkerhetsavdelning infördes påpekades att tvånget att umgås med en begränsad krets av andra intagna som bedöms farliga och inte sällan företer ”psykiska särdrag” kan utgöra en svår påfrestning. Kriminalvården bör vidta åtgärder för att lindra sådana påfrestningar och för att motverka andra möjliga skadliga följder av placering på någon av avdelningarna i säkerhetsenheterna. Jag ser det som särskilt angeläget att utbudet av sysselsättnings- och fritidsaktiviteter utökas och blir mer varierat.

2011/12 : JO1
258
Exekutionsärenden
Kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion
(Beslut av JO Axberger den 25 oktober 2010, dnr 5242-2009)
Beslutet i korthet: Kronofogdemyndigheten hade fattat beslut om avhysning från en bostadsrättslägenhet som sökanden förvärvat genom exekutiv auktion. Beslutet skulle genomföras vid en viss angiven tidpunkt. Myndigheten drog ut på verkställigheten ett antal dagar. Under dessa dagar bortfördes delar av lägenhetens fasta inredning. Kronofogdemyndigheten kritiseras för att inte ha beaktat sökandens intresse, för att inte ha underrättat henne om fördröjningen och för betydande brister i dokumentationen kring avhysningens genomförande.
Bakgrund och utredning
I en skrivelse, som kom in till JO den 21 september 2009, anmälde Nicole A. Kronofogdemyndigheten.
Hon hade den 14 maj 2009 ropat in en bostadsrättslägenhet på exekutiv auktion. Den tidigare ägaren Rade K. var emellertid inte villig att lämna lägenheten.
Hon begärde därför handräckning hos Kronofogdemyndigheten.
Den 18 juni mottog hon en underrättelse där det framgick att avhysningen skulle äga rum den 2 juli.
I beslut den 30 juni avslog Kronofogdemyndigheten en av Rade K. framställd begäran om anstånd. Därefter, den 1 juli, besökte Rade K:s hustru myndigheten. Resultatet av mötet blev att myndigheten, utan att dessförinnan ha

underrättat Nicole A., gav familjen K. ytterligare fem dagar på sig att utrymma lägenheten. Under avflyttningen tog familjen K. med sig saker som de inte hade rätt att ta med sig, bl.a. duschhörna, jacuzzi, handfat och inbyggda garderober.
Familjen K. skulle inte ha hunnit göra detta om inte beslutet om avhysning hade ändrats av myndigheten. Det inträffade föranledde stora ekonomiska
skador för Nicole A.
Enligt anmälaren var hennes bror i kontakt med Kronofogdemyndigheten flera gånger dagligen under denna tid. Han hade då förklarat att det var angeläget att svaranden flyttade ut så snart som möjligt eftersom sökanden var rädd för att lägenheten skulle rensas och saboteras, då det var känt att svaranden var kriminellt belastad.
Kronofogdemyndigheten anmodades att yttra sig. Myndigheten inkom med ett yttrande till vilket hade bifogats ett yttrande från västra verkställighetsavdelningen.
I det senare yttrandet, upprättat av enhetschefen Annika Persson Arcangioli, angavs bl.a. följande.
Bostadsrätten som ägdes av R.K., utmättes för dennes skulder den 3 december 2008 och såldes exekutivt den 14 maj 2009 med tillträde den 10 juni 2009. Då köparen, Nicole A., inte kom i besittning av bostadsrätten den dagen ansökte

hon, enligt 8 kap. 18 § utsökningsbalken, om handräckning efter försäljning. Tid för förrättning var utsatt till den 2 juli 2009 kl. 13.00.
Efter ansökan från R.K. att få bo kvar i lägenheten till den 1 september 2009, fattade Johanna Nygård Esbo den 30 juni 2009 beslut att inte medge anstånd. Dagen därpå kom säljarens hustru på besök och träffade ansvarig tjänsteman kronoinspektören Ulf Mannerby och Johanna Nygård Esbo. Det överenskoms då att hon själv skulle få avflytta från lägenheten och att, för det fall hon inte fick med sig all egendom, denna skulle forslas bort och magasineras av myndigheten den 6 juli 2009.
– – –
Det som, enligt min mening, kan anmärkas på i hanteringen i detta ärende är att något meddelande om ändrad dag för förrättning inte meddelades Nicole A. liksom att händelseförlopp, ställningstaganden och beslut rörande handläggningen
saknas i vissa delar och att de noteringar som finns är bristfälliga.
Vi kommer att påminna om vikten av dokumentation och tydlighet i beslutsfattande.
Att egendom försvann från lägenheten är självfallet inte bra. Det finns dock inget som tyder på att inte detta kunde ha skett även om lägenheten lämnats frivilligt, redan den 10 juni 2009.
I huvudkontorets yttrande, undertecknat av biträdande processägaren Karin Berglöf Hedar och verksjuristen Jens Haggren, redovisades den rättsliga

regleringen,
varefter myndigheten anförde följande.
I KFM:s handbok Utmätning (s. 341) anges följande angående förberedelser inför en avhysning.
I första hand ska KFM uppmana svaranden att flytta själv. Kan han inte ordna hela flyttningen ska han uppmanas att själv ombesörja de delar han har möjlighet att klara. Han bör uppmanas att packa själv, att själv ta hand om värdefull egendom, och att anvisa en ny bostad eller ett utrymme för förvaring av bohaget. Om svaranden kan anvisa en ny bostad ska hans bohag tas dit. Detta gäller även om han fått bostad på annan ort (KUB IV s. 621).
Om inte svaranden kan förmås att flytta själv åligger det KFM att verkställa avhysningen. KFM ska då ordna transportmedel och plats att förvara godset på (16 kap. 6 § UB).
Bestämmelsernas utformning ger myndigheten rätt att, med beaktande av sökandens intresse och svarandens situation samt de stipulerade tidsfristerna, styra över tidpunkten för avhysningsförrättningen. Det har således inte varit fråga om ett anstånd när tiden för avhysningsförrättning ändrades med anledning av svarandens påbörjade avflyttning. Det har inte heller varit fråga om att ändra det tidigare meddelade avslagsbeslutet avseende anstånd.

I det avseendet
bör påpekas att regeln i 27 § förvaltningslagen om ändring av beslut inte är tillämplig i KFM:s exekutiva verksamhet, se 32 § förvaltningslagen.
I det aktuella fallet bodde svarandens hustru och ett barn i lägenheten.
Rade K:s bakgrund har inte påverkat bedömningen av hur avhysningen skulle hanteras. Förfarandet att låta svaranden avflytta själv har skapat möjligheter att genomföra verkställigheten så enkelt och billigt som möjligt. Det har i slutändan medfört att svaranden ordnat hela avflyttningen själv och därigenom undvikit kostnader för transport och magasinering. Sökanden har getts tillträde till den köpta bostadsrätten inom den tidsfrist som stipuleras för avhysning.
Genomförandet av avhysningen har skett med beaktande av såväl sökandens intresse som svarandens situation.
Svaranden får inte avlägsna sådan egendom som omfattas av köpet. Om så ändå sker har köparen möjlighet att ansöka om handräckning hos KFM för att ta tillbaka egendom som svaranden olovligen tagit med sig. KFM anser inte

att det finns något samband mellan hur avhysningen har genomförts och att det försvunnit egendom tillhörande fastigheten.
KFM anser att verkställigheten av avhysningen har genomförts på ett korrekt sätt och i enlighet med gällande bestämmelser. Förfarandet stämmer också väl överens med anvisningarna i KFM:s handbok.
Det är av stor vikt att det går att följa handläggningen genom en god dokumentation

av vidtagna åtgärder och beslut. I ärendet har konstaterats att det i vissa delar brustit avseende dokumentationen.
I det aktuella ärendet har också uppmärksammats att sökanden inte underrättats om att KFM ändrat tidpunkt för avhysningsförrättningen. KFM ska underrätta bl.a. sökanden om beslut eller åtgärder som har betydelse för sakägarens rätt, 4 kap. 3 § UF. Det ligger även i den allmänna serviceplikten enligt 4 och 7 §§ förvaltningslagen att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra. KFM kommer att vidta åtgärder för att komma till rätta med de ovan identifierade bristerna.

Rättslig reglering

Enligt 8 kap. 18 § utsökningsbalken (UB) har den som köpt utmätt egendom rätt att vid behov få handräckning av Kronofogdemyndigheten för att komma i besittning av det han eller hon förvärvat.
Enligt 16 kap. 3 § UB ska avhysning genomföras så att skälig hänsyn tas till såväl sökandens intresse som svarandens situation. Med denna formulering avsåg lagstiftaren att understryka att båda parters önskemål och behov måste beaktas vid avhysningens genomförande (se prop. 1980/81:8 s. 772).
Om möjligt ska avhysning ske inom fyra veckor från det att behövliga handlingar kom in till Kronofogdemyndigheten. Det är emellertid inte meningen att hela fristen ska utnyttjas i normala fall. I allmänhet bör avhysningen kunna genomföras inom två eller tre veckor efter att handlingarna kom in till Kronofogdemyndigheten
(se prop. 1980/81:8 s. 771).
Av 16 kap. 4 § UB framgår att Kronofogdemyndigheten, om det behövs av hänsyn till svaranden, får medge anstånd med avhysningen under viss tid. Vidare bör sökanden beredas tillfälle att yttra sig innan Kronofogdemyndigheten fattar beslut i en fråga om anstånd. Kronofogdemyndighetens beslut i en anståndsfråga kan överklagas till allmän domstol.
Enligt 16 kap. 3 § utsökningsförordningen ska Kronofogdemyndigheten förbereda avhysningen så att onödig skada undviks och så att avhysningen kan verkställas så enkelt och billigt som möjligt.

Bedömning

För avhysning gäller vissa tidsfrister. Anstånd kan medges under i lagen angivna förutsättningar. I detta fall har beslut om avhysning fattats och svaranden har fått avslag på begäran om anstånd. Den fråga som sedan uppkommit avser beslutets genomförande.

Kronofogdemyndigheten har därvid, som det får förstås, gjort gällande att ett avhysningsbeslut inte behöver verkställas vid den tidpunkt som anges i beslutet, så länge man håller sig inom den allmänna tidsfristen.
Vad som gäller i det hänseendet synes inte vara närmare rättsligt reglerat. Att myndigheten måste ha viss möjlighet att utifrån praktiska hänsynstaganden styra över tidpunkten för en verkställighet av detta slag får dock anses

ligga i sakens natur. En tydlig begränsning ligger dock i kraven enligt 16 kap. 3 § UB, som bl.a. stadgar att hänsyn tas till sökandens intresse.
Kronofogdemyndigheten
måste vidare iaktta de principer som alltid gäller vid myndighetsutövning och kan därför inte godtyckligt ändra en förrättningstidpunkt.
De förväntningar som den enskilde ges genom innehållet i myndighetens egna beslut bör också beaktas. Den som berörs av en ändring i ett fattat beslut ska givetvis underrättas om detta. Lika självklart är att ändringen ska dokumenteras .
Vidare gäller att verkställigheten av ett sådant avhysningsbeslut som det här var fråga om inte bör hållas flytande. Syftet med att, såsom skett i detta fall, ange en exakt tidpunkt för avhysningen måste vara att klargöra för parterna att den avhyste därefter inte längre disponerar bostaden och att det är den verkställande myndigheten som under den fortsatta förrättningen bestämmer hur de praktiska frågor som avhysningen föranleder ska lösas.
I det beslut som meddelats sökanden angavs entydigt och reservationslöst att avhysning skulle ske den 2 juli kl. 13.00. Detta kunde inte gärna tolkas på annat sätt än att verkställigheten skulle påbörjas vid den tidpunkten och att den skulle fullföljas i ett sammanhang.
Så skedde emellertid inte. Det uppstod en fördröjning i fyra dagar. På grund av den bristfälliga dokumentationen framgår inte grunden för detta. I Kronofogdemyndighetens yttrande till JO förekommer olika besked om hur de åtgärder som vidtogs och inte vidtogs ska rubriceras. Av yttrandet synes man dock kunna dra slutsatsen att fördröjningen motiverades av överväganden om svarandens situation och det allmännas önskemål om att undvika kostnader. Något spår av att sökandens intresse beaktades finns inte. Myndigheten fann det inte ens värt att underrätta Nicole A. om vad man avsåg att göra.
Kronofogdemyndigheten ska mot denna bakgrund kritiseras för att i verkställighetsfasen
inte ha beaktat sökandens intresse, för att inte ha underrättat henne om fördröjningen och för betydande brister i dokumentationen kring avhysningens genomförande.
Nicole A. har satt Kronofogdemyndighetens bristfälliga handläggning i samband med de skador hon uppger sig ha lidit till följd av att delar av lägenhetens fasta inredning bortfördes. Myndigheten har inte bestritt att skador uppkommit men anfört att dessa hade kunnat uppstå vid en tidigare tidpunkt, utan att myndigheten skulle ha kunnat förhindra detta. Det synes emellertid vara ett faktum att inredningen avlägsnades efter den utsatta verkställighetstidpunkten.
Detta skulle inte ha kunnat inträffa om verkställigheten genomförts på det sätt som Nicole A. hade skäl att förvänta sig.

Kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag
(Beslut av JO Axberger den 28 december 2010, dnr 6978-2009)

Beslutet i korthet: Kronofogdemyndigheten grundade ett beslut om utmätning av bankmedel på uppgifter som inte längre var aktuella när utmätningen

verkställdes. Utmätningen borde inte ha fullföljts, eftersom detta innebar att egendom som enligt beslutet inte skulle utmätas togs i anspråk. När utmätningen trots det verkställdes borde rättelseåtgärder ha vidtagits sedan misstaget uppmärksammats.

Bakgrund och utredning

Curt S. var föremål för utmätningsåtgärder hos Kronofogdemyndigheten. Det framkom att han hade ett bankkonto hos Länsförsäkringar Bank. Myndigheten inhämtade närmare uppgifter om behållningen på kontot och fick därvid kännedom om att behållningen på kontot, per den 25 november 2009, uppgick till 22 010 kr. Den 30 november beslutade myndigheten om utmätning av 12 300 kr. Den 3 december verkställde banken utmätningen. Då uppgick behållningen till drygt 8 300 kr, som banken betalade ut till Kronofogdemyndigheten.

Jörgen Lindén, förordnad god man för Curt S., begärde att Kronofogdemyndigheten skulle rätta sitt beslut. Den 10 december 2009 beslutade Kronofogdemyndigheten att inte rätta beslutet med motiveringen att ”förbehåll för en månad kvarlämnats till gäldenären”. Efter att Jörgen Lindén överklagat beslutade Gävle tingsrätt den 24 februari 2010 att det utmätta beloppet skulle återbetalas till Curt S. Efter att tingsrättens beslut den 25 mars 2010 hade vunnit laga kraft återbetalade Kronofogdemyndigheten pengarna till Curt S.

I sin anmälan till JO upplyste Jörgen Lindén att skälet till att behållningen på Curt S:s konto minskat under den tid som förflöt från det att Kronofogdemyndigheten inhämtade upplysningar om kontot till det att utmätningen skedde var att han som god man hade betalat Curt S:s räkningar i anslutning till månadsskiftet. Efter utmätningen hade Curt S. endast haft 2 kr och 54 öre att leva på under återstoden av december.

Kronofogdemyndigheten anmodades att yttra sig. I sitt yttrande anförde myndigheten – biträdande processägaren Karin Berglöf Hedar – bl.a. följande.

Grundläggande vid utmätning är att Kronofogdemyndigheten anger vad som utmäts. I beslutet brukar myndigheten också beskriva utmätningsgodset så långt det går och ange värdet av det utmätta godset. Ofta sker utmätningen på plats och myndigheten kan då besiktiga godset och ta hand om godset direkt vid utmätningstillfället. Vid utmätning av bankmedel är förfarandet i nästan samtliga fall en s.k. skrivbordsförrättning. Det innebär att Kronofogdemyndigheten inte har egendomen direkt tillgänglig utan utgår från uppgifter som banken har lämnat. Beroende på postgången kan uppgifterna vara någon dag eller några dagar gamla.

Vid utmätningstillfället kan saldot på kontot ha förändrats genom uttag eller insättningar, varför det inte med säkerhet kan konstateras

att det belopp som banken uppger de facto finns på kontot när utmätningen sker. Ytterligare förändringar kan ske fram till dess utmätningen säkerställs genom ett förbudsmeddelande till utbetalaren. Vid utmätningen skall KFM tillse att gäldenären förbehålls medel så att han tillförsäkras medel – i skälig omfattning – för sitt underhåll tills nästa inkomst är att vänta, se 5 kap. 1 § 7 p. UB. [– – –] Vad som således kvarstår av behållningen, efter det att gäldenären förbehållits medel för sitt underhåll, är det belopp som kan utmätas. Banken skall sedan underrättas om det utmätta beloppet genom ett s.k. förbudsmeddelande vilket innebär att banken sedan inte får betala ut beloppet till någon annan än KFM.

Vid utmätningstillfället hade KFM uppgift om att det fanns 22 010 kr på konto hos Länsförsäkringar [– – –] och det av KFM beräknade förbehållsbeloppet bestämdes till 9 671 kr. KFM fann därför att 12 300 kr kunde utmätas vilket också skedde. Den 3 december meddelade Länsförsäkringar att vad som kvarstod på kontot var 8 300 kr och att detta belopp hade betalats in till Kronofogdemyndigheten. Samma dag var Curt S:s gode man i kontakt med KFM och meddelade att han omgående skulle begära rättelse. I beslut den 10 december 2009 fann KFM inte skäl att rätta utmätningen eftersom Curt S. hade förbehållits medel för sitt underhåll för en månads tid. Efter överklagande till tingsrätt har beslutet ändrats av rätten och de utmätta medlen har utbetalats till Curt S.

Av anmälan framgår att orsaken till att kontot minskat till 8 300 kr var att Curt S. hade betalat räkningar, bland annat till Flinks radio, Intrum, sophämtning, underhåll, självrisk efter en kollision, klädinköp, lån, elräkning, hemförsäkring, betalning till sin far avseende bildäck och bilförsäkring samt matpengar.

Curt S. har en längre tid varit aktuell hos Kronofogden på grund av obetalda skulder. Han måste således varit införstådd med att exekutiva åtgärder skulle kunna komma att vidtas. De som har sökt verkställighet har rätt att få utmätning om tillgångar finns. De borgenärer som inte har sökt utmätning har inte någon förtur framför utmätningsborgenärerna vid utmätning av bankmedel. Vid utmätningstillfället hade KFM inte kännedom om den exakta behållningen, eftersom utmätningen gjordes utifrån det svar som KFM hade fått från banken. Även om behållningen hade minskat skulle det inte ha påverkat hur mycket som Curt S. skulle få förbehålla sig. Däremot hade utmätningsbeloppet blivit lägre. Det förbehållsbelopp som Curt S. tillgodoräknades synes ha tillförsäkrat Curt S. medel för hans underhåll. Curt S. har dock betalat fordringsägare som inte sökt verkställighet framför fordringsägare som har sökt verkställighet. Curt S. har således använt det som förbehållits honom till att betala oprioriterade fordringsägare. Curt S. hade förvisso inte nåtts av informationen att bankmedlen hade utmätts, men måste ha varit införstådd med att exekutiva åtgärder skulle kunna komma att vidtas. Han hade bland annat fått förfrågan från KFM en kort tid innan utmätningen skedde och hade även skickat in svar på förfrågan.

Det kan då ifrågasättas om det föreligger
skäl att rätta utmätningen och låta fordringsägare som har fått förmånsrätt i medlen genom utmätningen få stå tillbaka för att gäldenären behöver ytterligare medel, dvs. indirekt ge andra borgenärer förtur till medlen.
Efter att ha diskuterat vissa uttalanden i den rättsliga doktrinen fortsatte myndigheten:
Frågan om utmätning av bankmedel synes således inte ha blivit föremål för närmare överväganden när det gäller problemet med att förfarandet pågår under en tid och att behållningen då kan komma att ändras. Det är olyckligt när situationer uppstår då det som KFM har förbehållit gäldenären hinner användas till t.ex. betalning av skulder och det då efter utmätning inte finns kvar något eller endast ett litet belopp på kontot. Samtidigt har utmätningssökandena
ett berättigat intresse att få betalt. Det synes som att just utmätning av bankmedel skulle behöva övervägas särskilt av lagstiftaren och eventuellt ges särskild reglering.
Sammanfattningsvis anser KFM att utmätningen var rätt då den gjordes och att Curt S. förbehölls ett belopp, utifrån de uppgifter KFM hade kännedom om, som borde ha tillgodosett hans behov av medel för sitt underhåll.
Även beslutet att inte rätta utmätningen anser KFM vara rätt med hänsyn till att Curt S. hade tillförsäkrats ett belopp som bort ha tillgodosett hans behov av medel för sitt underhåll, men använt dem för betalning av andra skulder.
Att Curt S. just då han betalade skulderna inte hade kännedom om utmätningsbeslutet
är olyckligt men han kan inte ha varit okunnig om att det fanns

mål för verkställighet hos KFM och att utmätning för dessa mål skulle kunna komma att aktualiseras.
Rättslig reglering
Allmänt om utmätning och gäldenärens beneficium
Enligt 4 kap. 2 § utsökningsbalken (UB) får Kronofogdemyndigheten genom utmätning ta i anspråk sådan egendom som inte är undantagen på grund av bestämmelse i balken eller på grund av särskild föreskrift. Bestämmelser om sådana undantag finns i balkens femte kapitel.
Vid utmätning av en gäldenärs banktillgodohavande har Kronofogdemyndigheten att beakta bl.a. vad som föreskrivs i 5 kap. 1 § 7 och 2 § UB. Av
dessa bestämmelser framgår, något förenklat, att Kronofogdemyndigheten vid utmätningen måste förbehålla gäldenären tillräckliga medel för att klara dennes och familjens underhåll fram till dess att inkomst som täcker behovet är
att vänta.
Rättelse av beslut om utmätning
I 4 kap. UB finns bestämmelser om s.k. självrättelse. Sådan rättelse kan ske efter påpekande av part eller tredje man, men Kronofogdemyndigheten är även skyldig att självmant pröva frågan om rättelse eller ändring av ett beslut,

när anledning föreligger till en sådan åtgärd, se 3 kap. 17 § utsökningsförordningen.
Av 4 kap. 34 § UB framgår att Kronofogdemyndigheten, om den av annat skäl än som anges i 33 § finner att viss egendom inte borde ha utmätts, ska vidta rättelse. Sådan rättelse får emellertid inte vidtas senare än två veckor efter utmätningsbeslutet. Rättelse enligt den här bestämmelsen kan enligt lagens förarbeten ske bl.a. i fall då hinder rätteligen hade förelegat mot verkställighet,
då utmätt egendom hade bort ingå i gäldenärens beneficium, utmätning skett i strid mot annan föreskrift som hindrar utmätning eller då utmätningsordningen
har åsidosatts. Om egendomen över huvud taget inte hade
bort utmätas, ska rättelsen gå ut på att utmätningen hävs (prop. 1980/81:8 s. 163 och 491).
Bedömning
Utmätningsbeslutet byggde på förutsättningen att det på kontot fanns medel som täckte vad gäldenären behövde för sitt omedelbara uppehälle. Det är tveksamt om denna förutsättning var uppfylld då utmätningsbeslutet fattades. Den förelåg i vart fall inte när utmätningen skulle verkställas, eftersom gäldenären, som inte kände till att utmätning skulle ske, genom sin gode man hade
gjort uttag på kontot. Utmätningen borde då inte ha fullföljts, eftersom detta innebar att egendom som enligt beslutet inte skulle utmätas togs i anspråk. När utmätningen trots det verkställdes skulle, sedan saken uppmärksammats, rättelseåtgärder ha vidtagits.

En korrigering skedde nu först efter att beslutet
överklagats till domstol, och där ändrats. Handläggningen förtjänar kritik. Om

så inte redan skett bör Kronofogdemyndigheten ändra sina rutiner så att det inträffade inte upprepas.
Kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta
sitt misstag
(Beslut av JO Axberger den 24 februari 2011, dnr 1613-2010)
Beslutet i korthet: Kronofogdemyndigheten har inte följt sina rutiner för att förebygga misstag vid maskinell inläsning. Det har lett till att en person felaktigt registrerats hos myndigheten, som sedan inte slutligt rättat felaktigheten förrän efter det att JO:s granskning inletts. Handläggningen kritiseras.
Bakgrund och utredning
Kent L. anmälde Kronofogdemyndigheten, som felaktigt angivit hans personnummer
i ett beslut som gällde en annan person. Detta hade lett till att han fått en betalningsanmärkning, något han upptäckte då han blivit nekad att handla på kredit.
Av handlingar i ärendet framgick följande.

• Den 13 oktober 2008 meddelade Kronofogdemyndigheten utslag i ett ärende om betalningsföreläggande. Svaranden NN angavs med korrekt namn och adress men med Kent L:s personnummer.
• NN begärde återvinning och målet överlämnades därför till Helsingborgs tingsrätt den 4 november 2008. Den 5 november 2008 upplyste tingsrätten Kronofogdemyndigheten om att personnummer och namn/adress inte stämde överens. Ärendet sändes därför åter till Kronofogdemyndigheten för kontroll.
• Av ett utdrag från Upplysningscentralen (UC) avseende Kent L., daterat den 20 januari 2010, framgår att han hade en betalningsanmärkning som grundades i Kronofogdemyndighetens utslag den 13 oktober 2008.
• I slutet av januari 2010 kontaktade Kent L. Kronofogdemyndigheten och berättade om felet. Den 2 februari 2010 sände myndigheten därför en s.k. dementi till bl.a. UC, där det framgick att felaktiga uppgifter registrerats och att betalningsanmärkningen borde tas bort.
Muntliga upplysningar inhämtades från Kronofogdemyndighetens rättelseteam . Det framgick att det felaktiga personnumret skulle kunna ha rättats enligt 2 kap. 20 § utsökningsbalken i samband med Helsingborgs tingsrätts påpekande. Även andra rättsliga möjligheter förelåg. Inget av detta synes dock ha skett, varför åtgärder nu skulle vidtas för att korrigera uppgifterna i betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen.
Kronofogdemyndigheten anmodades därefter att yttra sig. Av yttrandet framgick bl.a. att det felaktiga personnumret härrörde från Intrum Justitia, vars ansökan hade mottagits och lästs in elektroniskt hos Kronofogdemyndigheten. Myndigheten anförde i övrigt bl.a. att den summariska processen byg

ger på ett snabbt och enkelt förfarande, där det inte kan göras någon kontroll av de handlingar som ligger till grund för ett anspråk, men att systemet ska signalera när namn och personnummer inte stämmer överens. Av okänd anledning hade handläggaren i detta fall inte uppmärksammat denna signal.
Myndigheten medgav även andra brister och beklagade att handläggningen i flera avseenden varit bristfällig.
Bedömning
Förfarandet i ärenden av det slag där det nu uppmärksammade misstaget ägt rum är summariskt med delvis automatiserad handläggning.
Kronofogdemyndigheten
har med hänvisning till detta anfört att någon kontroll av det slag anmälaren efterlyst inte kunde göras. Jag har förståelse för detta. Det är emellertid självklart att en myndighet, när den automatiserar sin handläggning, även måste beakta risker för misstag och förebygga dessa, i synnerhet sådana som är ägnade att medföra obehag eller rättsförluster för enskilda. Det framgår också att systemet är så uppbyggt att det ska reagera när – som i detta fall – personnummer och namn inte stämmer överens. Detta har ”av okänd anledning” inte fungerat.

Oavsett vad det var för anledning är det Kronofogdemyndigheten som bär ansvaret för att felaktiga uppgifter registrerats. Med detta ansvar följer en skyldighet att, när misstaget uppdagas, verka för att detta rättas; den saken kan inte lämpas över på den enskilde.
Av 2 kap. 20 § utsökningsbalken följer att Kronofogdemyndigheten får rätta beslut som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet (2 kap. 20 § utsökningsbalken är tillämplig även i förevarande sammanhang, se 66 § lagen [1990:746] om betalningsföreläggande
och handräckning). Vid tillämpningen kan den i stort sett likalydande regeln i 26 § förvaltningslagen tjäna som vägledning. Namn- och personförväxlingar
är därvid närmast typexempel på sådant som kan rättas (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen – med kommentarer, tredje upplagan, s. 337 ff.). Av 3 kap. 17 § utsökningsförordningen (1981:981) följer att Kronofogdemyndigheten
självmant ska pröva frågan om rättelse eller ändring av
beslut när anledning föreligger till sådan åtgärd (jfr prop. 1980/81:8 s. 260).
Bortsett från det fel som begicks när de felaktiga uppgifterna från Intrum Justitia godtogs borde Kronofogdemyndigheten mot den angivna bakgrunden ha vidtagit rättelseåtgärder när myndigheten genom tingsrättens försorg upplysts om de felaktiga uppgifterna om Kent L. Det är anmärkningsvärt att så inte skedde. Bristen reparerades i någon mån i januari 2010 när myndigheten i anledning av att Kent L. hört av sig sände ut en s.k. dementi.

Men inte ens då
gjordes en rättelse i myndighetens register.
Sammanfattningsvis har Kronofogdemyndigheten alltså dels inte tillämpat sina rutiner för att förebygga misstag vid maskinell inläsning, dels underlåtit att självmant rätta ett uppenbart fel som kunde föranleda skada för tredje man, dels inte slutligt rättat felaktigheten förrän efter det att JO:s granskning inletts. Handläggningen måste kritiseras. Kronofogdemyndigheten bör utreda om det

inträffade utgjort en engångsföreteelse eller, som det kan synas, har sin grund i bristande rutiner.
Kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så
att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga
(Beslut av JO Axberger den 17 februari 2011, dnr 2030-2010)
Beslutet i korthet: Kronofogdemyndigheten bedöms ha brustit i opartiskhet genom att i ett beslut lämna upplysningar som inte kunde förstås som annat än råd till en av parterna i en pågående tvist.
Bakgrund och utredning
Advokaten Per Aspendal framförde klagomål mot Kronofogdemyndigheten. Klagomålen gällde främst att en tjänsteman hos myndigheten hade agerat i strid med det krav på opartiskhet som ställs upp i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Bakgrunden var i huvudsak följande.
Per Aspendal företrädde ett bolag i en tvist mot ett konkursbo. Konkursförvaltaren hade ansökt om handräckning enligt 7 kap. 14 § konkurslagen avseende datorer som påstods vara i Per Aspendals klients besittning. Handläggare hos Kronofogdemyndigheten var kronofogden Lars Lundgren vid kontoret i Västervik.
Kronofogdemyndigheten avslog begäran om handräckning. I beslutet angavs även att Kronofogdemyndigheten ”rekommenderar konkursförvaltningen att ansöka om särskild handräckning”.
Kronofogdemyndigheten anmodades att yttra sig. I sitt yttrande, som gavs in av biträdande processägaren Karin Berglöf Hedar och verksjuristen Monica Nilsson, hänvisade Kronofogdemyndigheten bl.a. till vad som anförts av kronofogden Lars Lundgren:
I beslutet 2010-02-01 att vägra förrättning rekommenderades sökanden att som alternativ till överklagande ansöka om handräckning enligt lagen om handräckning och betalningsföreläggande. Jag har genom denna rekommendation naturligtvis ej tagit någon ställning i partsfrågan utan endast önskat informera om den lagstiftning som står till buds i dessa angelägenheter. Detta måste anses ligga inom den serviceanda som bör tillämpas av statliga myndigheter.
Kronofogdemyndigheten anförde bl.a. följande.
Kronofogdemyndigheten ska verka opartiskt och sakligt. Därutöver ska myndigheten bl.a. verka för att parterna i ett ärende ges möjlighet att ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Det kan och ska ske på olika sätt beroende på vad saken gäller och om det finns någon särskild reglering på området.
Av förvaltningslagen följer att Kronofogdemyndigheten får och ska, i lämplig omfattning, bl.a. råda, upplysa och informera parterna. Sådana upplysningar kan lämnas på eget initiativ eller vid särskild förfrågan, muntligt eller skriftligt. Att sådana upplysningar lämnas innebär inget ställningstagande från myndighetens sida och medför inte i sig att myndigheten kan anses agera osakligt eller partiskt.

– – –
De upplysningar och förtydliganden som handläggaren lämnat muntligt och skriftligt framstår som lämpliga och helt ändamålsenliga. Ordvalet ”rekommenderar” i beslutet kan möjligtvis uppfattas som en uppmaning och är olyckligt i sammanhanget. Ett mer lämpat ordval hade varit ”upplyser” eller ”informerar”. Kronofogdemyndigheten beklagar detta men anser inte att det därmed begåtts något fel eller att myndighetens eller handläggarens opartiskhet kan ifrågasättas.
Bedömning

I ett beslut i ett ärende, som härrörde från en tvist mellan två enskilda parter, har Kronofogdemyndigheten avslagit en ansökan från en av parterna om handräckning. Ansökan gällde återtagande av egendom från den andra parten. Efter att Kronofogdemyndigheten i beslutet meddelat att ansökan lämnas utan bifall har myndigheten rekommenderat parten att i stället använda sig av ett alternativt förfarande.
Anmodad att yttra sig över det inträffade har Kronofogdemyndigheten – utöver att man funnit ordet ”rekommenderar” olyckligt – inte ansett sig kunna finna att något fel begåtts eller att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas. Jag delar inte den bedömningen. Det är enligt min mening självklart att en myndighet riskerar att inte framstå som objektiv om den i ett beslut av detta slag lämnar upplysningar som inte kan förstås som annat än råd till den ena parten. Det kan, som i detta fall, ge intryck av att myndigheten går denna parts ärenden, dvs. att den inte är opartisk. I anledning av vad myndigheten anfört vill jag även erinra om att serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen är underordnad grundlagens objektivitetskrav (se JO 2009/10 s. 191, som gällde en chefskronofogde som hjälpt en part att bemöta ett överklagande).
Initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål
(Beslut av JO Axberger den 23 mars 2011, dnr 3101-2010)
Bakgrund och utredning
I ett ärende hos JO (dnr 4038-2009) hade anmälaren bl.a. kritiserat Kronofogdemyndigheten för handläggningstiden i ett utsökningsmål. Av anmälan och JO:s efterföljande utredning framgick bl.a. att det hade tagit Kronofogdemyndigheten sju månader att fatta beslut i anledning av en ansökan om verkställighet.
I ärendet aktualiserades främst frågan om Kronofogdemyndighetens handläggning var förenlig med det skyndsamhetskrav som följer av 4 kap. 10 § utsökningsbalken. I samband med utredningen uppgav Kronofogdemyndigheten att handläggningstiden, mot bakgrund av att det aktuella ärendet inte var ett förtursärende hos myndigheten, under rådande arbetsbelastning fick anses som normal.

2011/12 : JO1
269
I ett beslut den 28 maj 2010 fann jag att det som framkommit i ärendet inte gav tillräcklig grund för någon kritik mot Kronofogdemyndigheten. Det var emellertid otillfredsställande att det aktuella målet tagit så lång tid att handlägga och att detta ansågs normalt. Jag beslutade därför att utreda Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål.
Kronofogdemyndigheten anmodades att yttra sig över vissa angivna frågeställningar.
En mer utförlig redovisning av yttrandet finns på www.jo.se, dnr

3101-2010. Myndigheten uppgav bl.a. följande om sina prioriteringsprinciper m.m.
Centrala direktiv från rikskronofogden anger att teamen ska prioritera ansökan om kvarstad, betalningssäkring, intrångsundersökning, vanlig och särskild handräckning samt mål/ärenden när fara är i dröjsmål, när risk finns att egendom skingras eller förstörs.
Vidare ska förstagångsgäldenärer prioriteras i såväl informations- som verkställighetsledet. Antalet gäldenärer som inte tidigare varit föremål för KFM:s hantering i verkställighetsprocessen uppgick till 70 543 under år 2009 och prognostiseras uppgå till 75 000 under år 2010.
Av Verkställighetspolicyn framgår att följande är prioriterat
• Nya ansökningar ska registreras samma dag de kommer in
• Interimistiska åtgärder och avhysningar ska hanteras med förtur
• Förstagångsgäldenärer ska hanteras med förtur och utredas noggrant
• Gäldenärer som kan antas ha tillgångar ska prioriteras
• Utmätning av kontanter, bankmedel och lön ska prioriteras före utmätning av annan egendom
• Förrättning är obligatorisk hos gäldenärer som bedriver näringsverksamhet och har verksamhetslokal
– – –
KFM anser att myndigheten genom att prioritera de gäldenärer som har tillgångar och förstagångsgäldenärer beaktar kravet på skyndsamhet i 4 kap. 10 § UB.
Innan UB infördes var huvudregeln att tillgångsundersökningen avslutades med förrättning hos gäldenären. Denna omständighet ska ses mot de intentioner som ges uttryck för i prop. 1980/81:8 s. 387 f. Vare sig lagstiftaren eller allmänheten hade under 1970-talet en annan bild av KFM:s agerande än att handläggaren utmätte lösöre i gäldenärens bostad. Att KFM avvaktade avitidens utgång var inte allmänt känt utan den gängse uppfattningen var att KFM omedelbart utmätte all egendom gäldenären hade i sin bostad.
Den referensram lagstiftaren genom föredragande statsråd hade vid tillkomsten av UB bygger på hur KFM hanterade de enskilda målen under 1970talet.
Alla enskilda mål kom då in i pappersform och akterna fördes helt manuellt.
Efter utskrift av pappersakter med erforderliga bilagor sattes ärendet ut till förrättning på angiven bostadsadress eller verksamhetslokal.

Någon registerforskning
att jämföra med dagens omfattande IT-baserade sökmöjligheter
fanns inte att tillgå.
Ett första förrättningsförsök genomfördes som regel inom 14 dagar. Var gäldenären eller annan närvarande genomfördes förrättningen genom okulär besiktning och genom att ställa frågor till gäldenären. Uppgav gäldenären eller hittade förrättningsmannen tillgångar som kunde bli föremål för utmätning togs dessa i anspråk. Var gäldenären inte hemma sattes ny tid ut, med information om att förrättningsmannen kan bereda sig tillträde med hjälp av låssmed. Vissa förfrågningar vidtogs mot bilregister och försäkringskassa

efter genomförd bostadsförrättning för att klarlägga om gäldenären var registrerad som ägare eller innehade inkomst.

– – –
Förrättning i bostad och verksamhetslokal var obligatorisk men gav mycket sällan som resultat att någon lös egendom utmättes. Utmätning av fast egendom eller panträtter i enskilda utsökningsmål förekom mycket sällan. Däremot kunde sökande med skriftliga fordringsbevis där fast egendomen pantsatts genom lagsökningsförfarandet vid tingsrätten ansöka om att fastigheten skulle tas i mät och säljas exekutivt. Denna uppgift överfördes 1992 till KFM genom lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (prop. 1989/90:85).
KFM:s uppfattning är att risken för att gäldenären undanskaffar eller förstör utmätningsbar egendom inte ökar med de prioriteringar som nu tillämpas av KFM. Undandragande av egendom efter avitidens utgång förekommer ytterst sällan. Den gäldenär som vill undanhålla egendom från utmätning kan agera helt lagligt innan en fastställd exekutionstitel föreligger och målet kommer till KFM för verkställighet.
– – –
De ekonomiska resurserna för att bedriva verksamheten är för närvarande mycket ansträngda. Resurstilldelningen inom verkställighetsprocessen följer den fördelningsmodell av resurser som processägaren beslutat om vid ingången av varje verksamhetsår. Arbetsbelastningen är därför relativt jämt fördelad mellan de olika avdelningarna, enheterna och teamen. I snitt har en handläggare inom verkställighetsprocessen 316 gäldenärer att handlägga löpande och variationerna mellan avdelningarna visar ett spann på mellan 274 och 339 gäldenärer per handläggare.
Beträffande möjligheterna att korta handläggningstiderna anförde Kronofogdemyndigheten
bl.a. följande.
KFM handlägger mål men utreder gäldenärens tillgångssituation allt med syftet att borgenärerna ska få sina anspråk tillgodosedda samtidigt som gäldenärens
rättigheter och likabehandling ska tillgodoses. Genom 2008 års lagändring handlägger KFM de enskilda och allmänna målen efter samma principer. KFM agerar partsneutralt och behandlar alla lika.
– – –
Sammanfattningsvis anser Kronofogdemyndigheten att vi med de tillämpade prioriteringsrutinerna och den gäldenärsanpassade verkställigheten handlägger såväl de enskilda som de allmänna målen enligt Utsökningsbalken. Gäldenärens tillgångssituation är under kontinuerlig bevakning och borgenärerna
får bättre utdelning än vad som var fallet vid utsökningsbalkens tillkomst.
Rättslig reglering
Enligt 4 kap. 10 § första stycket utsökningsbalken (UB) ska utmätning ske så snart som möjligt efter det att de handlingar som behövs har kommit in till

myndigheten.
I den före utsökningsbalken gällande utsökningslagen föreskrevs i 88 c § en tidsfrist om fyra veckor inom vilken Kronofogdemyndigheten skulle hålla utmätningsförrättning. Eftersom en sådan tidsfrist vållade praktiska svårigheter för Kronofogdemyndigheten togs den bort när utsökningsbalken trädde i kraft den 1 januari 1982.

I förarbetena betonades emellertid vikten av att en utmätning sker utan dröjsmål. Föredragande statsrådet underströk att slopandet av tidsfristen inte fick leda till att de faktiska tidsfristerna för utmätning överlag förlängdes. Han

uttalade vidare att även den vid tiden gällande fyraveckorsfristen i vissa situationer kunde vara alltför lång, exempelvis om det förelåg en påtaglig risk för att gäldenären skulle undanskaffa egendom. (Se prop. 1980/81:8 s. 387 f.)
Bedömning
JO:s granskning är rättslig. Den fråga som belysts i denna utredning är om handläggningen av utsökningsmål sker inom i lagen uppställda tidsramar. Enligt 4 kap. 10 § utsökningsbalken ska utmätning ske ”så snart som möjligt” efter det att de handlingar som behövs kommit in till myndigheten.
Före 1982 gällde en tidsfrist om fyra veckor. När den togs bort betonades i förarbetena att det likväl var viktigt att utmätning sker utan dröjsmål. Även vissa andra synpunkter av liknande innebörd framfördes. De allmänna uttalanden som gjordes av lagstiftaren kan emellertid inte alls tillmätas samma vikt som om en lagstadgad tidsfrist alltjämt gällt. Som konstaterats från Kronofogdemyndighetens
sida hade lagstiftaren vid den tidpunkten dessutom en annan referensram, som gör att uttalandena idag ter sig överspelade.
Vad som kan bedömas inom ramen för JO:s granskning är därmed i huvudsak begränsat till om Kronofogdemyndighetens handläggning uppfyller kravet på att utmätning ska ske ”så snart som möjligt”. Det är ett från rättslig synpunkt mycket allmänt hållet rekvisit, som inte säger mer än det för allmän verksamhet självklara och i förvaltningslagen angivna kravet på att ärenden där enskild är part ska handläggas så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen). Härutöver gäller att det även är en uppgift för JO att se till att myndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet samt att medborgarnas grundläggande fri och rättigheter lämnas okränkta.
Kronofogdemyndigheten har lämnat en utförlig redogörelse för hur de aktuella ärendena handläggs samt för vilka principer och prioriteringar som därvid är styrande. Det finns från de angivna rättsliga utgångspunkterna inget att erinra mot det som anförts. Jag finner därför inte något stöd för att handläggningen
allmänt sett skulle vara oförenlig med 4 kap. 10 § utsökningsbalken.
Det saknas likaledes underlag för slutsatsen att de principer och prioriteringar som tillämpas skulle stå i strid med de grundläggande kraven på saklighet

och opartiskhet eller att de skulle vara ägnade att kränka medborgarnas grundläggande rättigheter.
Därmed är inte sagt att de förhållanden som beskrivs är tillfredsställande. Som konstaterades i det beslut som varit utgångspunkt för denna utredning var handläggningstiden i det fallet otillfredsställande.

Av den utredning som Kronofogdemyndigheten redovisat framgår dock att handläggningstiderna kortats under senare år, varvid 79 procent av de enskilda målen avgörs inom en månad och 88 procent inom tre månader. Huruvida det finns utrymme för effektivitetsförbättringar, i syfte att åstadkomma en snabbare eller mer ändamålsenlig handläggning, kan granskas genom effektivitetsrevision. En sådan granskning ligger emellertid utanför JO:s uppgift och kompetens. Än mindre är det en uppgift för JO att bedöma om de finansiella resurser som tilldelats verksamheten är lämpligt avvägda.

Med godtagande av den redogörelse Kronofogdemyndigheten lämnat avslutar jag därför ärendet.

Försvarsmakten

Kritik mot Försvarsmakten för allvarliga brister i myndighetsutövningen

(Dnr 4747-2009)

1 JO:s kritik i sammanfattning

Jag har i detta ärende funnit anledning att i två fall rikta synnerligen allvarlig kritik mot Försvarsmakten. Det ena avser att myndigheten utan lagstöd genomfört husrannsakan i en lägenhet disponerad av generalmajor Tony Stigsson, som var anställd inom Försvarsmakten. Det andra avser myndighetens handläggning av en begäran från Tony Stigsson att få ta del av fyra allmänna handlingar.

2 Bakgrund

Tony Stigsson var generalmajor och chef för Försvarsmaktens operativa insatsledning (OPIL). Med anledning av misstankar om brott mot sin före detta hustru greps Tony Stigsson den 7 mars 2005 på sin arbetsplats i Uppsala. Vid tidpunkten för gripandet hade Tony Stigsson sin permanenta bostad i Bällefors i Västergötland och en övernattningslägenhet i Uppsala. Med anledning av de misstankar som föranlett gripandet av Tony Stigsson genomförde Länskriminalpolisen i Skövde den 8 mars 2005 husrannsakningar i bostaden i Bällefors och lägenheten i Uppsala. Vissa militära handlingar påträffades i Bällefors. På grund av innehållet i dessa handlingar utökades misstankarna mot Tony Stigsson till att även omfatta vårdslöshet med hemlig uppgift. Den

14 mars 2005 genomförde Säkerhetspolisen husrannsakan i Tony Stigssons lägenhet i Uppsala. Där påträffades ytterligare handlingar, vilka sedermera kom att omfattas av ett åtal mot Tony Stigsson för grov obehörig befattning med hemlig uppgift.
Tony Stigsson dömdes den 14 mars 2006 av Göta hovrätt för misshandel av sin före detta hustru till fängelse tre månader. Högsta domstolen beslutade den 19 juni 2006 att inte meddela prövningstillstånd.
Tony Stigsson åtalades därefter i december 2007 för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Huvudförhandlingen i Stockholms tingsrätt ägde rum den 19–28 maj 2008. Tingsrätten ogillade åtalet genom dom den 2 juli 2008 (mål nr B 4482-2007). Domen vann laga kraft.
Den 28 april 2008 beslutade Statens ansvarsnämnd att avskeda Tony Stigsson från hans anställning inom Försvarsmakten.

3 Anmälan

I en omfattande anmälan, vilken kom in till JO den 27 augusti 2009, gjorde Tony Stigsson gällande att Försvarsmakten i flera avseenden allvarligt brustit i sin myndighetsutövning i förhållande till honom. Han framställde sin kritik

mot Försvarsmakten under tio punkter. I de delar av anmälan som har utretts i detta ärende anfördes bl.a. följande.
Vid huvudförhandlingen 2008 i Stockholms tingsrätt hölls vittnesförhör med en försvarsanställd, som i rättegången gavs kodnamnet MUA 100. Denne upplyste under ed att han varit inne i Tony Stigssons lägenhet utan Tony Stigssons kännedom, att intrånget skett utan åklagarens kännedom och utan stöd av något beslut om husrannsakan, att han tagit med sig en del av Tony Stigssons tillhörigheter och att ingen förteckning upprättats över vad han tagit med sig. MUA 100 kunde inte redogöra för vid vilken tidpunkt han varit inne lägenheten, eftersom det inte fanns någon dokumentation.
Tony Stigsson anförde vidare att han vet att hans lägenhet avlyssnades under några veckor innan han anhölls. Han har också starka indikationer på att hans telefoner avlyssnades under ganska lång tid även efter det att han frigetts samt att hans mejl och post lästes. Till dess att annat är visat utgår han från att det är Försvarsmakten som utfört avlyssning m.m. Han ifrågasätter om Försvarsmakten
haft nödvändiga tillstånd för åtgärderna.
Vid huvudförhandlingen i tingsrätten i maj 2008 skrev Tony Stigsson för hand ned en begäran om kopior av vissa handlingar som han ansåg sig ha behov av för att kunna freda sig mot åtalet. Under en paus överlämnade han sin begäran till MUA 100, som i sin tur överlämnade den till chefen för underrättelsekontoret
(MUST) John Daniels. Denne vägrade emellertid att expediera
Tony Stigssons skriftliga begäran. När John Daniels upplystes om sin skyldighet att som myndighetsperson handlägga begäran om handlingar i enlighet med offentlighetsprincipen svarade denne att ”offentlighetsprincipen

gäller inte dig”. Tony Stigsson hade behövt handlingarna inom loppet av några dagar, eftersom rättegången redan pågick. Han fick dem emellertid inte. Inte förrän han i brev den 3 februari 2009 stött på, fick han den 18 februari 2009 en bekräftelse på att hans begäran inkommit men inte handlagts. Han fick den 27 februari 2009 per post en av de begärda handlingarna tillsammans med ett urskuldande följebrev, där man bad om ursäkt och förklarade att fler handlingar skulle följa. Ytterligare dokument dök upp några veckor senare, dock inte de handlingar han begärt. Återstoden har han inte fått. Han hävdar att Försvarsmakten avsiktligt försenat och undanhållit honom begärt material i klar strid med offentlighetsprincipen i syfte att frånta honom möjligheten att på ett rimligt sätt utföra sitt försvar i rättegången.

Till följd av de systematiska kränkningar som Tony Stigsson utsattes för av Försvarsmakten under 2005–2006 gav han i oktober 2006 in en anmälan om kränkande särbehandling till myndigheten. Han fick en bekräftelse, daterad den 17 oktober 2006, på att hans anmälan hade kommit in och registrerats. Därefter har inget hänt. Anmälan har inte behandlats, han har inte fått tillfälle att utveckla sina synpunkter, och inga som helst åtgärder har vidtagits från myndighetens sida med anledning av anmälan.
I februari 2009 skrev Tony Stigsson ett brev till chefsjuristen Stefan Ryding-Berg vid Försvarsmakten och efterlyste en utlovad ersättning för studier som han bedrivit. Brevet har inte besvarats.

4 Utredning m.m.
4.1 Inledande utredningsåtgärder
Med anledning av Tony Stigssons anmälan inhämtades muntliga upplysningar från chefsjuristen Stefan Ryding-Berg, som den 21 september 2009 uppgav bl.a. följande om det brev som Tony Stigsson skrev till honom om ersättning för studiekostnader.
Eftersom brevet rörde honom själv, överlämnade han det till en annan av Försvarsmaktens jurister för handläggning. Det aktuella ersättningsanspråket har varit föremål för facklig förhandling. Tony Stigsson fick för ungefär ett år sedan besked från facket om att han inte skulle få någon ersättning. Handläggaren bedömde med anledning därav att saken var avgjord och besvarade därför inte brevet.
Jag tog del av bl.a. det förhör som hölls med MUA 100 under huvudförhandlingen i Stockholms tingsrätt och tingsrättens dom i målet.
4.2 Försvarsmaktens första yttrande
Försvarsmakten anmodades, genom remiss den 18 december 2009, att yttra sig över Tony Stigssons anmälan i vissa delar. Remissen avsåg vad Tony Stigsson anfört om intrång i hans bostad, om avlyssning och om undersökning av hans mejltrafik. Remissen avsåg vidare vad Tony Stigsson anfört om Försvarsmaktens agerande i samband med hans begäran i maj 2008 att få del av fyra allmänna handlingar samt Försvarsmaktens åtgärder med anledning av

den anmälan om kränkande särbehandling som Tony Stigsson gett in till myndigheten.
I remissvaret den 25 februari 2010 anförde Försvarsmakten genom generaldirektören
Ulf Bengtsson följande. (I remissvaret åberopad bilaga har utelämnats här.)
– – –
Utredning
Yttrande har inhämtats från Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) samt från Personalstaben vid Försvarsmaktens högkvarter. Vidare har samtal förts med de officerare som var inblandade i undersökningen av Stigssons bostad. En av officerarna har även givit in en skriftlig kommentar. Försvarsmakten har därutöver erhållit uppgifter från Högkvarterets expedition avseende Stigssons begäran om utlämning av handlingar.
Yttrande
Undersökning av Stigssons bostad
Under sin tjänstgöring som chef för Operativa Insatsledningen (OPIL) var Stigsson placerad i Uppsala. Stigsson hade sin familjebostad i Bällefors i Västergötland och Försvarsmakten tillhandahöll av den anledningen en övernattningslägenhet
i centrala Uppsala som Stigsson disponerade under sin tjänstgöring.
Av de tingsrättsförhör som Stigsson bifogat sin anmälan till JO samt de samtal som skett med de inblandade officerarna framkom att under den period Stigsson var häktad genomförde polisen en husrannsakan i Stigssons fa

miljebostad i Bällefors varvid ett stort antal militära arbetshandlingar hade påträffats felförvarade. Omfattningen av de militära handlingar som återfanns felförvarade i Bällefors var betydande. Närmare 300 av de handlingar som fanns utspridda på olika ställen i bostadshuset var av den art att en menbedömning erfordrades och ca 200 handlingar var märkta H men kunde vid en initial granskning konstateras inte längre vara belagda med sekretess. Vidare återfanns flera kartonger med pärmar som kunde härledas till Försvarsmakten. Säkerhetspolisens beslagsprotokoll omfattade dessutom närmare 20 sidor.
Man bedömde av den anledningen att det inte var osannolikt att det även kunde finnas militära handlingar i Stigssons övernattningslägenhet. Lägenheten i Uppsala hade redan varit föremål för en husrannsakan genom polisens försorg men man bedömde att det trots detta kunde finnas kvar militära handlingar i lägenheten eftersom polisen vid det tidigare tillfället varit inriktad mot att söka efter bevisning i det mål där Stigsson stod åtalad för bl.a. misshandel. Eftersom Stigsson var häktad vid tillfället och hans adjutant hade egna nycklar till lägenheten gav hon tillstånd till MUST att genomsöka lägenheten.
Av tingsrättsförhören och samtalen med de två officerare som utförde genomsökningen och deras chef som beordrade undersökningen (MUA 100,

JO:s anm.) framgår att de skulle gå in i lägenheten och söka efter militära arbetshandlingar
och en kryptotelefon som tilldelats Stigsson. Vidare uppgavs
vid samtalet med den chef som beordrade undersökningen att högre chef
(John Daniels, JO:s anm.) var informerad om beslutet att genomsöka lägenheten.
Av MUST yttrande framgår dock att ansvarig chef (John Daniels, JO:s
anm.) inte kan erinra sig att han orienterats om planerna på en undersökning
av Stigssons lägenhet och att han inte heller har funnit några anteckningar av
den karaktär han normalt för vid en orientering i ett pågående ärende.
Vid samtalen med de två medarbetarna som varit i lägenheten uppgav de
att de undersökte lägenheten i april 2005 samt att de från lägenheten tog med
sig en mindre kartong med handlingar samt några privata videoband. De uppgav
även att Stigssons adjutant hade mött dem utanför lägenheten samt öppnat
dörren för dem men att hon inte deltog i undersökningen av lägenheten.
Undersökningen av lägenheten tog mindre än en timme och de återvände
därefter till sin arbetsplats i Stockholm där de senare överlämnade kartongen
med handlingar och videobanden. Någon kryptotelefon hade de däremot inte
återfunnit i lägenheten.

Vid samtalet med den chef som beordrat om undersökningen
(MUA 100, JO:s anm.) av Stigssons lägenhet förklarade han att
videobanden och ett antal pärmar med innehåll av privat karaktär återlämnades
till Stigsson vid ett möte han hade med Stigsson i juni 2005.
Enligt Försvarsmaktens mening var det i den rådande situationen angeläget
att säkerställa att eventuella militära handlingar och kryptotelefonen
omhändertogs.
Den lägenhet Stigsson disponerade i Uppsala måste dock, trots att
den var upplåten av Försvarsmakten, anses utgöra Stigssons privatbostad
under den tid han disponerade lägenheten. Att utan Stigssons medgivande
genomsöka lägenheten kan därför ifrågasättas. Den omständigheten att man
fått tillstånd av Stigssons adjutant att undersöka lägenheten förändrar inte
detta ställningstagande. Det förhållandet att adjutanten hade tillgång till nycklar
till Stigssons lägenhet kan inte anses medföra att hon disponerade över
lägenheten i den meningen att hon kunnat samtycka till en undersökning av
vad som fanns i Stigssons lägenhet.
Trots att det, som det senare visade sig, fanns fog för misstanken att det
fanns känsliga militära handlingar i Stigsson lägenhet i Uppsala borde Stigssons
lägenhet inte ha genomsökts på det sätt som skedde. I stället borde kontakt
ha tagits med polis- eller åklagarmyndigheten i syfte att försöka få ett
beslut enligt 28 kap. rättegångsbalken att polisen skulle företa en förnyad
husrannsakan.

Avlyssning m.m. av Stigsson
Stigsson hävdar i sin anmälan att hans lägenhet och telefoner under lång tid

blivit avlyssnade och att hans mail och post lästes.
Av MUST yttrande framgår att Försvarsmakten har möjlighet att genomföra så kallad signalkontroll avseende de sambands- och kommunikationsmedel som används inom Försvarsmakten. Sådan kontroll sker med stöd av 19 och 26–27 §§ i Försvarsmaktens interna bestämmelser (FiB 2008:3) om signalskyddstjänsten.
Syftet med en signalkontroll är att förhindra att hemliga uppgifter kommuniceras på sambands- och kommunikationsmedel som saknar signalskydd. En signalkontroll kan ske både öppet och dolt men när signalkontroll sker beslutas detta genom en order där kontrollobjektet är avgränsat och specificerat och där tiden för och syftet med kontrollen är angivet.
Försvarsmakten har inte genomfört någon signalkontroll av Stigssons sambandsmedel. MUST har kontrollerat detta med de order som beslutats avseende signalkontroll för den aktuella perioden. Försvarsmakten har inte heller kunnat finna något som visar att Stigssons post skulle ha öppnats av Försvarsmakten.
Stigssons mailtrafik har kontrollerats. Av 30 § punkt 2 säkerhetsskyddslagen (1996:627) framgår att Försvarsmakten ska se till att säkerhetsskyddet kontrolleras. Även uppgifter som inte rör rikets säkerhet ska kontrolleras ur säkerhetssynpunkt med den inriktning som framgår av 12 kap. 4 § Försvarsmaktens
interna bestämmelser (FiB 2003:3) om IT-säkerhet. Försvarsmakten beslutade den 29 oktober 2004 (HKV 20 400:75133) om regler för användning av Försvarsmaktens IT-system. Av beslutet framgår att behovet av att utföra kontroller av Försvarsmaktens IT-system från säkerhetssynpunkt kan medföra att privata filer kan komma att kontrolleras. Den kontroll som skedde av Stigssons mailtrafik skedde mot bakgrund av att Stigsson brustit i säkerhetsmedvetande
avseende hantering av sekretessbelagda handlingar. Syftet
med att undersöka Stigssons mailtrafik var att undersöka om han även i det sammanhanget brustit i säkerhetsmedvetande. Enligt Försvarsmaktens mening har Stigsson varit väl medveten om Försvarsmaktens interna bestämmelser samt att beslutet den 29 oktober 2004 innebar att Försvarsmakten hade rätt att kontrollera hans likaväl som övriga medarbetares mailtrafik. Mot den bakgrunden kan Försvarsmakten inte anses ha agerat felaktigt när myndigheten genomförde den aktuella kontrollen.
Utlämnande av handlingar
Stigsson har även angivit att han inte fått ut vissa handlingar som han önskade i maj 2008 i samband med den tingsrättsförhandling där han stod åtalad för grov obehörig befattning med hemlig uppgift.

Stigsson överlämnade då ett
handskrivet papper till den officer (MUA 100, JO:s anm.) som befann sig som åhörare vid rättegången och begärde att fyra handlingar skulle lämnas ut (bilaga 1).
Officeren överlämnade samma dag Stigssons begäran till MUST och kontakt

togs med arkivpersonalen för att de skulle handlägga begäran om utlämning av handlingarna.
Försvarsmakten kan därför konstatera att vad Stigsson anger i sin anmälan avseende MUST agerande motsägs av vad som framkommit vid kontakter med arkivpersonalen. Stigssons begäran överlämnades till arkivet för handläggning
och Försvarsmakten har följaktligen inte, på sätt Stigsson hävdar, vägrat att se till att handlingarna skulle lämnas ut till Stigsson. Enligt Försvarsmaktens
mening kan en myndighet emellertid inte låtit handläggningen stanna vid konstaterandet att det inte går att identifiera en begärd handling. Det är i sig en förutsättning för att en myndighet skall kunna tillmötesgå en sökande och lämna ut en begärd handling att den sökande har preciserat vilken eller vilka handlingar som avses eller lämna sådana upplysningar om handlingarnas innehåll att det är möjligt att utan större svårigheter identifiera

handlingarna (jfr bl.a. JO 2002/03 s. 509). Varken tryckfrihetsförordningen eller den serviceskyldighet en myndighet har mot en enskild enligt 4 § förvaltningslagen
(1986:223) kan anses utesluta att en myndighet för att underlätta det egna arbetet med att identifiera en sökt handling, äger rätt att ställa frågor till den sökande om sådana uppgifter som erfordras för att den begärda handlingen lättare skall kunna identifieras. Någon möjlighet för företrädare för MUST eller arkivhandläggaren att kontakta Stigsson på grundval av de uppgifter som framkom av den inlämnade handlingen förelåg inte i detta fall eftersom Stigsson inte hade uppgivit några kontaktuppgifter.
Försvarsmakten konstaterar emellertid att det bristande underlaget inte inneburit att Försvarsmakten kunnat bortse från kravet i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen att lämna ut en allmän handling genast eller så snart detta är
möjligt. Det kan inte anses förenligt med den allmänna serviceplikt som en myndighet har enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) att bara konstatera att en framställning om att få ut en allmän handling är alltför obestämd för att kunna besvaras. Det hade följaktligen ålegat Försvarsmakten att genomföra en mer omfattande undersökning för att identifiera de av Stigsson begärda handlingarna. Enligt Försvarsmaktens uppfattning torde det på de uppgifter Stigsson angivit varit möjligt att i vart fall efter viss utredning kunna identifiera de av honom begärda handlingarna. Så skedde också när Stigsson i februari 2009 på nytt vände sig till Försvarsmakten.
Försvarsmakten vill framhålla att myndigheten under senare år kontinuerligt genomför utbildningar rörande offentlighetsprincipens innebörd och handläggning av en begäran om utlämning av en allmän handling där skyndsamhetskravet
och tjänstemannaansvaret betonas.

Anmälan om kränkande särbehandling

Stigsson gav den 11 oktober 2006 in en anmälan om kränkande särbehandling

till Försvarsmakten. Anmälan var ställd till dåvarande personaldirektören och i anmälan angav Stigsson bl.a. att han av Försvarsmaktens ledning medvetet och systematiskt kränkts och utpekats som brottslig och klandervärd.
Med anledning av anmälan uppdrog personaldirektören till en medarbetare att kontakta Stigsson. Någon kontakt med Stigsson togs dock inte förrän sommaren 2007 efter att Försvarsmakten blivit uppmärksammad på att Stigsson givit in en anmälan som inte blivit behandlad. Vid den kontakt som då skedde framkom att Stigsson med sin anmälan endast avsåg en önskan att få tala med överbefälhavaren eller någon annan i Försvarsmaktsledningen.

Av 6 § i Arbetarskyddsstyrelsens (numera Arbetsmiljöverkets) kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17) samt de allmänna råd som givits ut i anslutning till författningen framgår att en arbetstagare som utsatts för kränkande särbehandling snabbt skall få hjälp och stöd samt att en arbetsgivare skall ha särskilda rutiner för detta. Denna föreskrift är bindande för en arbetsgivare och Försvarsmakten hade mot denna bakgrund en skyldighet att kontakta Stigsson så snart hans anmälan kommit in till myndigheten. Den omständigheten att Stigsson, när han efter mer än ett halvår blev kontaktad, endast uppgav att han önskade samtala med någon ledande företrädare för Försvarsmakten kan inte ursäkta att Försvarsmakten inte kontaktade Stigsson i enlighet med vad som anges i AFS 1993:17.
4.3 Skrivelse från en anställd vid MUST och Försvarsmaktens yttrande över densamma
I en skrivelse, som kom in till JO den 24 mars 2010, anförde Ann Duker, som är arkivarie vid MUST, bl.a. att hon och hennes kollega inte deltagit i handläggningen
av Tony Stigssons begäran om handlingar.

Med anledning av det som Ann Duker anfört begärdes ett yttrande från Försvarsmakten.
I remissvaret den 14 april 2010 anförde Försvarsmakten genom chefsjuristen Stefan Ryding-Berg följande.
– – –
Av Försvarsmaktens yttrande till JO den 25 februari 2010 framgår på sidan ett att den expedition som handlade ärendet om utlämnande av handlingar till Tony Stigsson var expeditionen vid Försvarsmaktens Högkvarter. Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) har en egen expedition och vad Ann Duker anför, att varken hon eller hennes kollega deltagit i handläggningen av Tony Stigssons begäran, är följaktligen korrekt.
4.4 Tony Stigssons kommentarer till Försvarsmaktens första yttrande och kompletterande klagomål
Tony Stigsson yttrade sig över Försvarsmaktens remissvar den 25 februari 2010. Inledningsvis anfördes därvid följande.
För att ha underlag att yttra sig och visa på felaktiga påståenden i Försvarsmaktens

yttrande begärde Tony Stigsson den 16 mars 2010 ut ytterligare två offentliga handlingar från Försvarsmakten. Begäran avsåg en kopia av den handskrivna handling som han överlämnade till Försvarsmakten i samband med huvudförhandlingen i Stockholms tingsrätt och ett utdrag ur diariet där handlingen registrerats. Begäran avsåg vidare en kopia av en utredning som MUA 100 inlämnat till Försvarsmakten i samband med myndighetens handläggning
av Tony Stigssons anmälan till JO i augusti 2009. Hans begäran har inte behandlats, han har inte fått några handlingar och inte heller något svar eller beslut med anledning av sin framställning. Hans begäran har helt enkelt nonchalerats i syfte att försvåra för honom att styrka sin kritik och kunna påvisa de oriktiga uppgifter som lämnats. Beträffande de olika delarna i Försvarsmaktens
yttrande anförde Tony Stigsson bl.a. följande.
Undersökning av bostad
Genom Försvarsmaktens yttrande klargörs fortfarande inte vem som fattat beslut om det intrång som gjordes. Det är minst sagt anmärkningsvärt att alla handlingar rörande beslutet om intrång i bostaden försvunnit. Det kan betraktas som uteslutet att beslutet att genomsöka Tony Stigssons bostad inte föredragits och fattats i högsta försvarsledningen. Att all dokumentation försvunnit kan inte heller vara en tillfällighet eller ens rimligt. Påståendet att hans adjutant lämnat MUST tillstånd att genomsöka lägenheten är direkt felaktigt.
Avlyssning m.m.
Försvarsmakten underlåter helt att kommentera att Tony Stigssons bostad och hans privata telefon avlyssnats. Detta indikerar att man avlyssnat samt att korrekt beslutsordning och dokumentation inte följts. Han vet att avlyssning skett, eftersom en person inom MUST, som han inte avser att namnge, berättat detta för honom innan han häktades och innan någon husrannsakan skett.

Utlämnande av handlingar
Tony Stigsson vidhåller att Försvarsmakten vägrat lämna ut de handlingar han efterfrågade vid huvudförhandlingen i tingsrätten. Vägran skedde på det sätt han gjort gällande. Det hela skedde i vittnens närvaro. Förutom hans försvarare och två officerare som var närvarande i tingsrätten åhörde MUA 100 det hela. Vid ett samtal som han hade med MUA 100 för några veckor sedan framgick att denne förbehållslöst bekräftade att John Daniels hade uttryckt sig på det sätt som han påstått och att Försvarsmakten inte hade för avsikt att lämna ut de begärda handlingarna.
Tony Stigsson noterar särskilt att Försvarsmakten i sitt svar helt förbigår John Daniels uttalanden i tingsrätten, och han tar detta som stöd för att hans påstående är riktigt. Han noterar också att Försvarsmakten undviker att tala om när hans begäran överlämnades till arkivet och varför inte arkivet ombesörjde utlämnande på föreskrivet sätt. Han påstår att detta beror på att hans begäran inte överlämnades till arkivet förrän han efterfrågade handlingarna på

nytt i februari 2009, vilket var nio månader efter det att begäran hade lämnats in. Han har hittills endast fått en av fyra begärda handlingar. Ingen har kontaktat honom för eventuella förtydliganden av vad han efterfrågade eller för att ge förklaringar till varför handlingarna inte lämnats ut. Varför Försvarsmakten talar om brister i underlaget är därför obegripligt. Att han inte skulle ha gått att nå är rent nonsens.

Anmälan om kränkande särbehandling

Uppgiften om att en medarbetare på personalstaben kontaktade Tony Stigsson sommaren 2007 är falsk. Han hade ett samtal med överste Tommy Jonsson den 24 oktober 2006. Detta samtal har han inspelat på band. Påståendet att han endast skulle ha efterfrågat en kontakt med ÖB är en ren lögn. Även om Försvarsmakten felaktigt skulle ha uppfattat situationen på det sättet kvarstår det faktum att ÖB än i dag inte har kontaktat honom.

4.5 Skrivelse från MUA 100

I en skrivelse, som kom in till JO den 10 maj 2010, anförde MUA 100 att relevant information saknas samt att vissa delar i Försvarsmaktens yttrande kan misstolkas och att han därför ville lämna kompletterande information. Detta gällde enligt MUA 100 utlämnandet av handlingar och undersökningen av Stigssons bostad, eftersom han delvis var inblandad i bägge händelserna. MUA 100 anförde bl.a. följande.

Utlämnande av handlingar

Vid rättegången mot Tony Stigsson deltog han inledningsvis som åhörare.

Vid en rast överlämnade Tony Stigsson ett handskrivet papper med uppgifter om handlingar som han ville ha utlämnade snarast. Han förklarade att han avsåg att omedelbart överlämna hans begäran till sin chef John Daniels. Tony Stigsson nöjde sig med detta. Vid sin återkomst till Säkerhetskontoret uppsökte han John Daniels, överlämnade papperslappen och förklarade att Tony Stigsson önskade en skyndsam handläggning. John Daniels svarade då i bestämd ton att ”Stigsson ska inte ha några handlingar”. Han trodde att hans

chef skämtade, men då han tillade att ”Stigsson omfattas inte av offentlighetsprincipen”, förstod han att det fanns en möjlighet att det inte var ett skämt.

Undersökningen av bostad

Han gav i uppdrag till två officerare att fråga Tony Stigssons adjutant, som hade tillgång till dennes lägenhet både för hans privata bruk och tjänstemässigt, om det var okej i enlighet med hennes mandat från Tony Stigsson att hon släppte in dem i lägenheten för att hämta kvarvarande militär utrustning/information.

Det var mycket klara direktiv från hans sida att det var adjutanten som skulle bestämma om det var okej eller inte. Eftersom han träffat adjutanten, var han övertygad om att hon inte skulle ge sitt tillstånd om hon tyckte att det stred mot Tony Stigssons intentioner. Därefter genomfördes

besöket. Före besöket orienterade han John Daniels hur det hela var tänkt att genomföras. John Daniels hade inga synpunkter på ”genomförandeförslaget”.

4.6 Försvarsmaktens tredje yttrande

Såväl Tony Stigssons yttrande över Försvarsmaktens remissvar den 25 februari 2010 som MUA 100:s skrivelse översändes till Försvarsmakten med begäran om yttrande. I remissvaret den 3 juni 2010 anförde Försvarsmakten genom generaldirektören Ulf Bengtsson följande. (I yttrandet åberopad bilaga har utelämnats här.)

Anmälan

Försvarsmakten har av Riksdagens ombudsmän (JO) anmodats att yttra sig över vad Tony Stigsson anför i ett yttrande till JO daterat den 28 mars 2010. I yttrandet vidhåller Stigsson den kritik han tidigare riktat i en anmälan mot Försvarsmakten den 11 augusti 2009. Stigsson anger nu i sitt yttrande att Försvarsmakten underlåtit att lämna ut allmänna handlingar han begärt att få ut. Vidare anför Stigsson att Försvarsmakten i sitt tidigare yttrande till JO inte angivit korrekta uppgifter främst avseende omständigheterna kring undersökningen
av hans bostad, avlyssningen av honom, samt handläggningen av hans anmälan om kränkande särbehandling.

JO har även genom efterremiss den 21 maj 2010 anmodat Försvarsmakten att yttra sig över vad en tidigare medarbetare vid Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST), angiven som MUA 100, anför i en skrivelse han gett in till JO med anledning av Försvarsmaktens tidigare yttrande.

Yttrande

1 Utlämnade av handlingar

Stigsson anför i sitt yttrande att han i en skrivelse till Försvarsmaktens chefsjurist den 16 mars 2010 begärt att få ut kopia av en handskriven handling som han överlämnat till Försvarsmakten i samband med en rättegång vid Stockholms tingsrätt samt ett utdrag ur diariet där handlingen diarieförts som mottagen.

Vidare begärde Stigsson en kopia av en utredning som inlämnats av MUA 100 till Försvarsmakten i samband med Försvarsmaktens handläggning av den anmälan till JO som Stigsson gjorde i augusti 2009. Stigsson anför vidare att han ännu inte erhållit tre av de fyra handlingar som han begärde 2009 när han lämnade över den handskrivna handlingen till en företrädare för Försvarsmakten.

1.1 Skrivelsen till Försvarsmaktens chefsjurist

Av Stigssons yttrande framgår att han inte erhållit de begärda handlingarna. De av Stigsson begärda kopiorna har emellertid av Försvarsmakten översänts

till den av Stigsson i skrivelsen uppgivna adressen, Alfred Möllares väg 4, 297 91, Kristianstad. Kopian av den handskrivna begäran tillsammans med det instämplade försättsbladet samt ett utdrag ur Försvarsmaktens ärendehanteringssystem
Diana översändes från MUST till Stigsson den 24 mars 2010.

Däremot kunde inte något utdrag ur diariet som utvisade när handlingen inkom till Försvarsmakten översändas eftersom Stigssons handskrivna begäran inte åsattes något diarienummer när den mottogs. Eftersom Stigssons begäran inte var sekretessbelagd, har enligt Försvarsmaktens mening, något formellt fel emellertid inte begåtts, eftersom Stigssons begäran, med stöd av 15 kap. 1 § i den då gällande sekretesslagen, i stället för att registreras har förvarats insorterad i en pärm på Säkerhetskontoret.
Även den av Stigsson begärda handling som upprättats av MUA 100 har av juridiska staben översänts till den av Stigsson angivna adressen i Kristianstad. Mot bakgrund av handlingens innehåll gjordes dock först en sekretessprövning och handlingen översändes i de delar den inte omfattades av sekretess till Stigsson den 23 mars 2010 tillsammans med beslutet avseende Försvarsmakten sekretessprövning. Den omständigheten att Stigsson i sin skrivelse till Försvarsmaktens chefsjurist angivit Kristianstad som postadress kan möjligen vara en förklaring till att han inte kommit att erhålla de begärda handlingarna. Den korrekta adressen till Stigssons torde vara Alfred Möllares väg 4 i Vittskövle eftersom det är adressen Stigsson uppgivit i sitt yttrande till JO.

1.2 Den handskrivna handlingen

Avseende de handlingar som Stigsson tidigare begärt att få kopior av kan konstateras att det av Stigssons egna uppgifter framgår att han erhållit en kopia av den begärda handlingen ”Operationsorder för insatsen i Liberia”. Av den utredning som Försvarsmakten genomfört framgår att även den av Stigsson begärda handlingen ”TOEM för KS06” har expedierats till honom den 29 februari 2009. Både handlingen ”Operationsorder för insatsen i Liberia och handlingen ”Toem för KS06” har sänts till Stigsson på adressen Alfred Möllares väg 4, 297 91 i Vittskövle.
Försvarsmakten har dock kunnat konstatera att de två övriga handlingarna Stigsson begärde utlämnade var upprättade eller förvarade vid andra enheter inom Försvarsmakten, i detta fall vid Flygvapnets taktiska stab (FTK) respektive vid Swedish armed forces international centre (SWEDINT) numera Livgardet (LG), alternativt vid Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC). Av 23 § i förordning med instruktion för Försvarsmakten framgår att frågor om utlämnade av handlingar till enskild skall prövas inom den organisationsenhet som förvarar handlingen.

Mot den bakgrunden
gjordes inga ytterligare eftersökningar inom Högkvarteret efter de handlingar som Stigsson angivit som ”Validering av FK01” och ”Utvärdering av insatsen för KS06”.
Av de rutiner som gäller inom Försvarsmakten följer att då en eftersökt handling inte kan återfinnas inom organisationsenheten skall det fattas ett formellt avslagsbeslut om handlingen inte kan identifieras eller så skall kontakt tas med den sökande för att om möjligt få underlag för en ny sökning.
Om det är känt vid vilken organisationsenhet handlingen förvaras skall dock ingivaren informeras om detta. Mot bakgrund av att det av Stigssons begäran

inte framgick några kontaktuppgifter till honom och då de av honom begärda handlingarna sannolikt kunnat identifieras (jfr bilaga 1) utgick Försvarsmakten i sitt tidigare yttrande till JO felaktigt från att de av Stigsson begärda handlingarna begärts in från berörda organisationsenheter och översänts till Stigsson.

1.3 Bedömning

Enligt Försvarsmaktens uppfattning har Stigssons begäran den 16 mars 2010 handlagts på ett korrekt sätt. De av Stigsson begärda handlingarna har expedi

erats till den av honom uppgivna adressen den 23 respektive 24 mars 2010 dvs. endast någon dag efter det att Stigssons begäran inkom till myndigheten. Som Försvarsmakten konstaterade i sitt tidigare yttrande har rutinerna emellertid på ett inte acceptabelt sätt brustit både vid handläggningen av Stigssons handskrivna begäran om utlämnande av handlingarna 2008 och vid den eftersökning som skedde 2009. Försvarsmaktens underlåtenheter har dock inte, på sätt Stigsson menar i sitt yttrande, haft som syfte att vägra Stigsson tillgång till handlingarna. Detta torde inte minst framgå av vad handläggaren vid MUST anger i bilaga 1.

Försvarsmakten beklagar det inträffade och de av Stigsson begärda handlingarna är nu översända till Stigsson på det som torde vara den korrekta adressen till honom, Alfred Möllares väg 4 i Vittskövle.

Försvarsmakten konstaterar rörande handläggningen av Stigssons begäran att MUA 100 i sin skrivelse, i likhet med vad Stigsson tidigare angett, hävdar att chefen för Säkerhetskontoret fällt yttranden av innebörd att de av Stigsson begärda handlingarna inte skulle komma att lämnas ut. Chefen för Säkerhetskontoret har emellertid förnekat att han fällt något sådant yttrande. Det är emellertid klarlagt att, även om chefen för Säkerhetskontoret kan ha uppfattats på det sätt som MUA 100 och Stigsson beskriver, så har chefen för Säkerhetskontoret inte vägrat att lämna ut de begärda handlingarna. Detta framgår, vilket Försvarsmakten också angav i sitt tidigare yttrande, av att chefen för Säkerhetskontoret, efter det han fick handlingen av MUA 100, initierade en eftersökning av de begärda handlingarna.

2 Undersökning av Stigssons bostad

Stigsson anger i sitt yttrande att Försvarsmakten åsidosatt gällande rätt genom att undersöka hans lägenhet under den tid han själv var häktad. Vidare hävdar Stigsson att beslutet att genomsöka hans bostad fattats i Försvarsmaktens högsta ledning.

Försvarsmakten har i sitt tidigare yttrande angett att Försvarsmaktens åtgärd kan ifrågasättas. Försvarsmakten vidhåller sin inställning att det var olämpligt att utan Stigssons eget medgivande söka efter egendom som tillhörde Försvarsmakten i Stigssons lägenhet. Även beslutet att ta med egendom, oavsett om den tillhörde Försvarsmakten eller inte, kan ifrågasättas. I vart fall så borde man ha dokumenterat vad som togs med från lägenheten. Detta

framgår inte minst av att Stigsson nu hävdar att han fortfarande saknar privat egendom. Som framgår av Försvarsmaktens tidigare yttrande har emellertid all privat egendom återlämnats till Stigsson.

Av MUA 100:s skrivelse till JO framgår att han givit två medarbetare i uppdrag att fråga Stigssons adjutant om de kunde hämta egendom som tillhörde Försvarsmakten från Stigssons lägenhet. MUA 100 har senare uppgivit att beslutet att hämta egendom från Stigssons lägenhet sannolikt fattades av honom efter att han hört med Stigssons adjutant. Enligt MUA 100 orienterade han chefen för Säkerhetskontoret om sin avsikt att hämta Försvarsmaktens egendom från lägenheten och denne hade inget att erinra mot MUA 100:s förslag. Försvarsmakten angav dock i sitt tidigare yttrande att chefen för Säkerhetskontoret
varken hade kunnat erinra sig denna orientering eller funnit
några anteckningar som visade på att han blivit orienterad i ärendet.
Stigssons uppgift om att Försvarsmaktens högsta ledning beslutat i frågan motsägs av vad MUA 100 anger i sin skrivelse. MUA 100 anger inte något om att han före beslutet om att genomsöka Stigssons bostad skulle ha föredragit eller informerat överbefälhavaren eller någon annan företrädare för Försvarsmaktens högsta ledning.
Undersökningen skedde inte heller, vilket Stigsson anger som adjutantens uppfattning, före polisens husrannsakan. Av förundersökningen rörande det åtal som väcktes mot Stigsson för grov misshandel m.m. samt av vad MUA 100 anför framgår att polisen genomförde en husrannsakan den 8 mars 2005 och att säkerhetspolisen genomförde ytterligare en husrannsakan den 14 mars

2005. Den undersökning av lägenheten som genomfördes av MUA 100:s medarbetare skedde först den 26 april 2005 dvs. mer än en månad efter det att polis och säkerhetspolis varit i lägenheten. Av vad som kunnat utredas har inte heller adjutanten fått order om att släppa in företrädarna för MUST i Stigssons lägenhet. Av MUA 100:s skrivelse samt vad han i övrigt uppgivit framgår att adjutanten tillfrågats om hon var beredd att medverka till att egendom som tillhörde Försvarsmakten kunde hämtas. Stigssons uppgift att adjutanten ifrågasatt undersökning av lägenheten motsägs följaktligen av vad MUA 100 uppger men även av uppfattningen hos de medarbetare vid MUST som genomförde undersökningen av lägenheten. Adjutanten är även hörd rörande genomsökningen av lägenheten i samband med brottmålet mot Stigsson utan att det av förundersökningen framgår något som ens antyder att hon motsatt sig eller ifrågasatt Försvarsmaktens åtgärd att besöka lägenheten.

2.1 Bedömning

Försvarsmakten vidhåller vad som angivits i det tidigare yttrandet till JO. Försvarsmakten
har följaktligen inte, som Stigsson hävdar, lämnat oriktiga uppgifter
i sitt tidigare yttrande eller på något sätt försökt att hindra JO granskning av Försvarsmaktens agerande gentemot Stigsson.

3 Avlyssning av Stigssons bostad
I sitt yttrande vidhåller Stigsson att hans bostad och hans privata telefon avlyssnats.
Stigsson anger emellertid inte när detta skulle ha skett. Försvarsmakten har i det tidigare yttrandet klargjort att någon signalkontroll avseende Stigsson inte ägt rum. Försvarsmakten har inte heller någon kännedom om eller funnit något som tyder på att någon avlyssning skall ha skett av Stigsson.
3.1 Bedömning
Försvarsmakten vidhåller vad som anförts i det tidigare yttrandet till JO.
4 Anmälan om kränkande särbehandling
Stigsson anger i sitt yttrande att Försvarsmaktens uppgift om innehållet i det samtal som Stigsson hade med en medarbetare vid Personalstaben, överste Tommy Jonsson, inte är korrekt. Vid den förnyade kontakt Försvarsmakten haft med Jonsson så vidhåller han sin minnesbild av att samtalet skedde sommaren 2007 eller möjligtvis under senare delen av våren 2007. Jonsson förnekar helt Stigssons uppgift att samtalet skulle ha skett så tidigt som oktober 2006. Enligt Jonsson så klargjorde Stigsson vid samtalet att han kände sig kränkt men han efterfrågade inte något stöd från Försvarsmakten trots att han fick en uttrycklig fråga av Jonsson om han önskade detta. Jonsson informerade personaldirektören om samtalet med Stigsson men något beslut om åtgärder fattades inte eftersom Stigssons enda önskan var att få tala med överbefälhavaren.

Stigsson kritiserar vidare att förre överbefälhavaren underlåtit att kontakta honom med anledning av hans anmälan. Försvarsmakten får i denna del framhålla att ansvaret för handläggningen av Stigssons anmälan ankom på Försvarsmaktens personaldirektör. Överbefälhavaren hade inte heller, vilket Stigsson hävdar, ansvaret som närmaste chef för Stigsson eftersom detta ansvar åvilade chefen för Operativa insatsledningen (OPL) generallöjtnant Jan Jonsson. Jonsson har emellertid uppgett att Stigsson inte vid något tillfälle nämnt för honom att han upplevt sig som kränkt varför frågan aldrig tagits upp vid de samtal de haft. Stigsson ingick följaktligen endast i chefen OPL ledningsgrupp men inte i överbefälhavarens ledningsgrupp. Något ansvar för överbefälhavaren personligen att hantera kontakterna med Stigsson kan därför inte anses följa av AFS 1993:17.
Stigsson hävdar även att han av chefsjuristen utlovats ersättning för studier. Något sådant löfte har emellertid inte getts.

4.1 Bedömning
Försvarsmakten vidhåller vad som angivits i det tidigare yttrandet.
4.7 Tony Stigssons kommentarer till Försvarsmakten tredje yttrande
Tony Stigsson yttrade sig över Försvarsmaktens remissvar. Han vidhöll därvid den kritik som han tidigare fört fram mot myndigheten. Han bifogade bl.a. en inspelning av ett telefonsamtal mellan honom och en handläggare vid Försvarsmaktens personalstab.
4.8 Komplettering från Tony Stigsson

Tony Stigsson kom den 6 september 2010 in med en kompletterande skrift till JO. I denna uttryckte han, med hänvisning till ett bifogat beslut av Försvarsmakten,
sitt missnöje med att det saknas dokumentation i flera avseenden som är aktuella i detta ärende.
I ett beslut den 3 maj 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.
5 Bedömning
Inledning
JO bör enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet inte utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Trots att en del av de händelser som Tony Stigsson anmält inträffade för mer än två år sedan ansåg jag att det fanns skäl att försöka utreda även vissa av dessa. Jag måste dock framhålla att en orsak till tvåårsregeln är att ett händelseförlopp blir allt svårare att utreda ju längre tiden går. Det är med andra ord mycket svårt att nu – flera år senare – bringa klarhet i vad som hände i de situationer där det förekommer motstridiga uppgifter. Vissa frågor som granskats i ärendet förblir därför obesvarade.
Efter att ha tagit del av bl.a. Tony Stigssons anmälan och förhöret med MUA 100 i Stockholms tingsrätt gjorde jag bedömningen att yttrande skulle inhämtas från Försvarsmakten över vissa delar av anmälan. Remissen avsåg, som redovisats ovan, vad Tony Stigsson anfört om intrång i hans bostad, om avlyssning och om undersökning av hans mejltrafik. Remissen avsåg vidare vad Tony Stigsson anfört om Försvarsmaktens agerande i samband med att han under huvudförhandlingen i tingsrätten i maj 2008 begärde att få del av fyra allmänna handlingar samt Försvarsmaktens åtgärder med anledning av den anmälan om kränkande särbehandling som Tony Stigsson gett in till myndigheten. Under utredningen av ärendet har Tony Stigsson anfört kompletterande
klagomål mot Försvarsmakten angående myndighetens handläggning av ytterligare en framställning från honom om att få del av allmänna handlingar. Även dessa kompletterande klagomål har utretts genom att yttrande begärts från Försvarsmakten och behandlas i det följande. Det som Tony Stigsson anfört i sin kompletterande skrift i september 2010 har inte blivit föremål för utredning.

Undersökningen av Stigssons bostad
Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan. Med husrannsakan förstås enligt förarbetena till grundlagsstadgandet varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe. Det skydd som här föreskrivs mot husrannsakan är emellertid inte absolut. Av 2 kap. 12 § regeringsformen framgår att skyddet får begränsas genom lag1. Detta har skett genom regler i bl.a. 28 kap. rättegångsbalken. Enligt 28 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken får husrannsakan

företas hos någon som är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa bl.a. för eftersökande av föremål som är underkastat beslag eller för utrönande av omständighet som kan ha betydelse för utredning om brottet. Det finns anledning att här nämna att, enligt tredje stycket i samma stadgande, för husrannsakan hos den misstänkte inte i något fall får åberopas hans eller hennes samtycke, om inte den misstänkte själv begärt att åtgärden ska vidtas. Beslut om husrannsakan enligt nyss nämnda bestämmelse meddelas enligt huvudregeln i 28 kap. 4 § rättegångsbalken av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Försvarsmakten har inte befogenhet att besluta om husrannsakan enligt dessa regler.

Från Försvarsmaktens sida uppgavs i yttrandet den 25 februari 2010 bl.a. att Tony Stigssons adjutant hade egna nycklar till Tony Stigssons lägenhet och att hon gav MUST tillstånd att genomsöka lägenheten. Vidare uppgavs att de två officerare som utförde genomsökningen av lägenheten skulle gå in i lägenheten och söka efter militära arbetshandlingar och en kryptotelefon som tilldelats Tony Stigsson. I sin skrivelse till JO i maj 2010 uppgav MUA 100 att han hade gett två officerare i uppdrag att fråga Tony Stigssons adjutant, som hade tillgång till lägenheten, om det stod i överensstämmelse med hennes mandat från Tony Stigsson att hon släppte in dem i lägenheten för att hämta kvarvarande militär utrustning/information. Enligt MUA 100 gav han klara direktiv om att det var adjutanten som skulle avgöra om besöket i lägenheten kunde genomföras. Enligt Försvarsmaktens yttrande den 3 juni 2010 har MUA 100 senare uppgett att beslutet att hämta egendom från lägenheten sannolikt fattades av honom efter att ha hört sig för med adjutanten. Försvarsmakten har anfört att det i den aktuella situationen var angeläget att säkerställa att eventuella militära handlingar och kryptotelefonen omhändertogs.

Det må förhålla sig hur det vill med den saken. Tony Stigssons lägenhet utgjorde hans privatbostad under den tid som han disponerade densamma.

Tony Stigsson själv hade inte gett sitt tillstånd till Försvarsmakten att hämta myndighetens egendom i lägenheten och än mindre begärt att egendom skulle hämtas. Vad som framkommit i ärendet utgör i och för sig inte skäl att ifrågasätta uppgiften att adjutanten släppte in de två officerarna i lägenheten utan att ha blivit beordrad att göra detta. Som Försvarsmakten anfört, kan emellertid den omständigheten att adjutanten hade tillgång till nycklarna inte anses medföra att hon disponerade över lägenheten i den meningen att hon kunnat samtycka till en undersökning av vad som fanns i densamma. Det

1 Från och med den 1 januari 2011 regleras detta i 2 kap. 20 § regeringsformen.

finns dessutom anledning att här framhålla att frivilligheten från adjutantens sida i den aktuella situationen lär ha varit av närmast illusorisk karaktär. Enligt min mening är Försvarsmaktens undersökning av Tony Stigssons lägenhet utan tvekan att anse som en husrannsakan i regeringsformens mening. Något beslut om husrannsakan förelåg inte. Alldeles oavsett i vilket

syfte undersökningen företogs har det saknats lagstöd för densamma. Adjutantens påstådda klartecken medför inte att åtgärden var tillåten. Jag delar Försvarsmaktens uppfattning att lägenheten inte borde ha genomsökts på det sätt som skedde. Inte heller borde egendom i någon form ha tagits med från lägenheten. När detta nu ändå gjordes borde emellertid, vilket Försvarsmakten framhållit, dokumentation av omhändertagen egendom ha skett. Jag är synnerligen kritisk till det inträffade.

Tony Stigsson har hävdat att Försvarsmaktens högsta ledning varit informerad om och fattat beslutet om undersökningen av hans lägenhet. Försvarsmakten har emellertid tillbakavisat att så skulle ha varit fallet. Uppgift står således mot uppgift. Jag finner inte skäl att utreda saken ytterligare.

Myndigheten har även tillbakavisat MUA 100:s uppgift om att han orienterat chefen för Säkerhetskontoret om sin avsikt att hämta Försvarsmaktens egendom från lägenheten och att denne inte hade något att erinra mot MUA 100:s förslag. Jag bedömer inte att ytterligare utredning i denna fråga skulle vara meningsfull.

Påstådd avlyssning m.m.

Försvarsmakten har i sitt yttrande den 25 februari 2010 tillbakavisat att myndigheten
genomfört någon ”signalkontroll av Tony Stigssons sambandsmedel”
eller att myndigheten skulle ha öppnat Tony Stigssons post. Myndigheten har vitsordat att Tony Stigssons mejltrafik kontrollerats.

I sitt yttrande över vad Försvarsmakten anfört i denna del har Tony Stigsson vidhållit att hans bostad och privata telefon avlyssnats.

Försvarsmakten har i sitt yttrande den 3 juni 2010 vidhållit vad som tidigare anförts och tillagt att myndigheten inte har någon kännedom om eller funnit något som tyder på att avlyssning av Tony Stigsson skulle ha skett. Även Tony Stigsson har vidhållit vad han anfört.

Det kan i sammanhanget finnas skäl att anmärka att det är skillnad på den signalkontroll som Försvarsmakten i vissa fall får utöva och den avlyssning av bostaden (s.k. buggning, se lagen [2007:978] om hemlig rumsavlyssning) respektive telefonavlyssning (se 27 kap. 18 § rättegångsbalken) som enligt Tony Stigsson ägt rum. Jag kan endast konstatera att det inte framkommit någonting i ärendet som styrker Tony Stigssons uppfattning. Jag finner det inte meningsfullt att genom ytterligare utredning försöka bringa klarhet i saken.

Vad som kommit fram om kontroll av Tony Stigssons mejl utgör inte skäl för kritik.

2011/12 : JO1
288

Utlämnande av handlingar

Vad först gäller den begäran som Tony Stigsson framställde i en skrivelse till Försvarsmaktens chefsjurist den 16 mars 2010 har Försvarsmakten uppgivit att de handlingar som begäran avsåg översändes till Tony Stigsson den 23 respektive 24 mars 2010. Som förklaring till att Tony Stigsson inte fått de

begärda handlingarna har Försvarsmakten angett att handlingarna sänts till en postadress som inte var korrekt men som var den adress Tony Stigsson själv angett. Vad som framkommit i denna del utgör inte tillräcklig grund för kritik.
När det därefter gäller Försvarsmaktens handläggning av den begäran om handlingar som Tony Stigsson gav in i samband med huvudförhandlingen i tingsrätten den 19–28 maj 2008 har Försvarsmakten lämnat tre, inte helt samstämmiga
, redogörelser till JO, något som i sig är ägnat att väcka förvåning.
Försvarsmakten har anfört att de rutiner som myndigheten redovisat i sina remissvar på ett icke acceptabelt sätt brustit vid handläggningen av begäran om utlämnande 2008 och vid den eftersökning som ska ha skett 2009. För egen del vill jag gå längre än så och hävda att Försvarsmaktens handläggning är fullständigt oacceptabel. Enligt min uppfattning har Försvarsmakten inte förmått lämna en klargörande redovisning av vilka åtgärder som företogs i inledningsskedet med anledning av Tony Stigssons begäran om utfående av handlingar. Försvarsmaktens påståenden om att handlingarna var svåra att identifiera och att Tony Stigsson inte hade lämnat kontaktuppgifter framstår vidare närmast som bortförklaringar, inte minst mot bakgrund av att handlingarna senare inte visade sig vara särskilt svåra att identifiera och att Tony Stigsson till bara någon vecka innan begäran gjordes var anställd inom Försvarsmakten.
Dessutom pågick rättegången i Stockholms tingsrätt i vilken företrädare för Försvarsmakten vittnade eller, såvitt framgått, var engagerade som åhörare. Mot bakgrund härav hade Försvarsmakten också rimligen bort förstå att handlingarna, åtminstone enligt Tony Stigssons uppfattning, kunde ha betydelse för Tony Stigssons försvar och att hans begäran även av denna anledning borde ha getts högsta prioritet. – Tony Stigssons begäran om handlingar kom att registreras först i februari 2009 och det mesta tyder på att handläggningen på allvar påbörjades först då. Inte heller den handläggningen är, som Försvarsmakten medger, invändningsfri. Sammanfattningsvis är jag synnerligen kritisk till det inträffade.

Jag finner inte skäl att kommentera de uttalanden som chefen för Säkerhetskontoret,
John Daniels, enligt såväl Tony Stigsson som MUA 100, påstås ha gjort med anknytning till Tony Stigsson begäran om handlingar. Chefen för Säkerhetskontoret har förnekat att han fällt något sådant yttrande. Även i den här delen föreligger således motstridiga uppgifter. En utredning av saken skulle kräva ett omfattande arbete, vilket jag inte finner påkallat.
Anmälan om kränkande särbehandling
Tony Stigssons anmälan om kränkande särbehandling gavs in till Försvarsmakten den 11 oktober 2006. I anmälan, som var ställd till dåvarande personaldirektören, anförde Tony Stigsson bl.a. att Försvarsmaktens ledning medvetet och systematiskt kränkt honom bl.a. genom olika uttalanden. Försvars

makten har uppgett att någon kontakt inte togs med Tony Stigsson förrän 2007 medan denne bestämt hävdat att kontakt togs redan i oktober 2006. Även i den här frågan föreligger således uppgifter som inte är samstämmiga. Oavsett vid vilken tidpunkt kontakt togs med Tony Stigsson har den tjänsteman som svarade för kontakten, enligt vad Försvarsmakten uppgett, inte uppfattat att Tony Stigsson hade några andra konkreta önskemål än att få tala med överbefälhavaren. Efter att tagit del av den inspelning som Tony Stigsson gett in av samtalet med den aktuella tjänstemannen vill jag inte göra gällande att några andra konkreta önskemål från Tony Stigssons sida går att uppfatta. Jag nöjer mig i denna del med att erinra om vikten av att de åtgärder som föreskrivs i de av Försvarsmakten åberopade föreskrifterna (AFS 1993:17) följs.

Övrigt

Vad Tony Stigsson anfört i övrigt föranleder inte några uttalanden från min sida.

2011/12 : JO1

290

Förvaltningsdomstolar

Underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits

(Dnr 2102-2009)

Initiativet

I en anmälan till JO klagade M.S. och J.N. på socialförvaltningen i Hässleholms kommun angående bl.a. det förhållandet att förvaltningen inte utan dröjsmål meddelat dem att Länsrätten i Skåne län den 5 juni 2008 upphävt ett beslut om omedelbart omhändertagande av deras son. De uppgav att detta fick till följd att förvaltningen behöll vårdnaden om sonen i fyra dygn utan att ha laglig rätt till det (JO:s dnr 5476-2008).

JO inhämtade vissa handlingar i det aktuella ärendet från socialförvaltningen i Hässleholms kommun.

I samband med granskningen av de inlånade handlingarna uppkom fråga om länsrättens rutiner vid expediering av beslut när länsrätten upphäver ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU. Med anledning av detta inhämtades från länsrätten kopia av dagboksbladet och ett protokoll i mål nr 4435-08. Det kunde konstateras att det inte gick att av dagboksbladet utläsa till vem/vilka länsrättens beslut den 5 juni 2008 hade expedierats. Såvitt framgick av den kopia av beslutet som inhämtats från socialförvaltningen hade beslutet faxats från länsrätten till förvaltningen den 5 juni 2008 kl. 17.24.

Då det uppkom vissa ytterligare frågor avseende länsrättens formella handläggning inhämtades även en tjänsteanteckning i det aktuella målet.

Vid en granskning av de inhämtade handlingarna uppmärksammades bl.a. att rätten, såvitt framgår av protokollet, inte fattat beslut att upphäva socialnämndens

beslut om omedelbart omhändertagande vid den enskilda överläggning som hållits i anslutning till den muntliga förhandlingen den 5 juni 2008. Länsrättens beslut att upphäva beslutet om omedelbart omhändertagande synes ha fattats senare samma dag och har angetts vara fattat av rådmannen ensam.
JO Kerstin André fann skäl att inom ramen för ett särskilt ärende utreda länsrättens handläggning.
Utredning
Länsrätten anmodades att inkomma med utredning och yttrande över handläggningen
av länsrättens mål nr 4435-08 såvitt avsåg bl.a. följande:
− Expedieringen av beslutet den 5 juni 2008. I denna del skulle av yttrandet särskilt framgå hur länsrätten säkerställer att ett beslut genom vilket rätten

upphäver ett beslut om omedelbart omhändertagande blir mottaget av socialnämnden
och av vederbörande behandlingshem.
− Förutsättningarna för ordföranden att fatta det aktuella beslutet utan medverkan av nämndemän.
Länsrätten ingav ett yttrande undertecknat av lagmannen Gunilla Hedesten Nordin och chefsrådmannen Knut A. Sigander. I yttrandet anfördes följande.
Det aktuella målet har handlagts på länsrättens avdelning tre med rådmannen Mats Nordenstam som ordförande. Han har avgivit bifogat yttrande över handläggningen av målet. Det utgör länsrättens remissyttrande.
Länsrätten vill därutöver informera om att länsrättens ledningsgrupp vid sammanträde den 11 maj 2009 har diskuterat rutinerna beträffande hur underrättelser
om upphörande av administrativa frihetsberövanden ska ske. Ledningsgruppen enades om att avsändaren av ifrågavarande underrättelser, som
sänds per fax eller som e-post, ska kontrollera per telefon att underrättelsen har nått mottagaren. Samtlig personal har underrättats om detta.
I rådmannen Mats Nordenstams yttrande anfördes följande.
Expedieringen av beslutet
Vid överläggning 080605 efter att muntlig förhandling hållits på eftermiddagen samma dag beslöt länsrätten med mig som ordförande att avslå socialnämndens ansökan om LVU-vård. Jag ansåg att det inte fanns möjlighet att
meddela dom samma dag. Som en följd av detta avfattade jag senare samma dag direkt efter överläggningen ett beslut om att omhändertagandet av den unge omedelbart skulle upphöra. Så fort beslutet var färdigställt faxades det till socialförvaltningen, samt till Luzerngården där den unge befann sig och till vårdnadshavarnas resp. den unges offentliga biträden. Jag fick kvitton på att dessa fax mottagits. Jag utgick därefter från att åtminstone Luzerngården var bemannad vid denna tid. Jag följde därvid de expedieringsrutiner vi då hade på avdelningen.

Förutsättningar för ordföranden att fatta aktuellt beslut utan medverkan av nämndemän
Jag hade efter överläggningen informerat nämndemännen om att ett beslut att häva omhändertagandet behövde meddelas som en följd av att länsrätten vid överläggningen beslutat att avslå ansökan om LVU-vård. Jag ansåg att detta beslut kunde avfattas som ett ensamdomarbeslut, jfr 18 § tredje stycket (rätteligen fjärde stycket; JO:s anm.) punkt 3 lag om allmänna förvaltningsdomstolar.
Jag förde följande resonemang. Enligt 9 § LVU upphör ett omedelbart omhändertagande när länsrätten avgör frågan om vård. Rätten avgör slutligt målet genom att meddela dom eller beslut. Fram till dess domen meddelas är rätten oförhindrad att hålla fortsatt överläggning och att besluta om annat innehåll i domen.

Jag tolkade bestämmelsen i 9 § LVU som att målet avgörs
när rätten skiljer sig från målet genom att meddela/avkunna dom och att det är först därigenom som det omedelbara omhändertagandet upphör såvida inte länsrätten dessförinnan meddelar ett särskilt beslut om upphörande. Som stöd för detta kan anföras att för det fall att länsrätten bifaller en ansökan om vård enligt LVU tillämpas 9 § LVU på så sätt att ett omhändertagande anses bestå fram till dess att länsrätten meddelar/avkunnar dom i målet. Det är först då som länsrätten behöver meddela/avkunna beslut ifråga om domen ska gälla omedelbart eller ej.
– – –
2011/12 : JO1
292
I ett beslut den 21 december 2010 anförde stf JO Ragnemalm bl.a. följande.
Bedömning
Beslutet den 5 juni 2008 om att upphäva det omedelbara omhändertagandet
Av utredningen framgår bl.a. följande. Länsrätten höll muntlig förhandling den 5 juni 2008 med anledning av socialnämndens ansökan om att K. skulle beredas vård med stöd av LVU. I samband med att förhandlingen avslutades tillkännagav ordföranden att dom skulle meddelas ”senast inom fyra veckor” och att den skulle sändas till parterna med post. Vid den efterföljande överläggningen
beslutade länsrätten att socialnämndens ansökan skulle avslås.
Senare samma dag fattade ordföranden beslut om att upphäva det omedelbara omhändertagandet av K.
Enligt 9 § första stycket punkt 2 LVU upphör ett omedelbart omhändertagande när rätten avgör frågan om vård. I tredje stycket samma bestämmelse stadgas följande. Om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av den rätt som prövar en fråga om vård med stöd av lagen.
Av 17 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289) framgår att en förvaltningsrätt (tidigare länsrätt) är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 17 a eller 18 §.
18 § nyss nämnda lag innehåller en uppräkning av de fall där en förvaltningsrätt

är domför med en lagfaren domare ensam. Av bestämmelsen följer att en förvaltningsrätt, om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är domför med en lagfaren domare ensam vid bl.a. beslut som inte innefattar prövning av målet i sak samt avgörande i sak av mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU (fjärde stycket punkt 3).
Vid överläggningen efter förhandlingen den 5 juni 2008 beslöt länsrätten, dvs. ordföranden och nämndemännen, att socialnämndens ansökan om LVUvård skulle avslås. Ordföranden gjorde bedömningen att det inte fanns möjlighet att meddela dom samma dag. Jag delar länsrättens uppfattning, att omständigheterna
var sådana, att det inte längre fanns skäl för ett omhändertagande.
Beslutet om omedelbart omhändertagande av K. skulle således upphävas.
De nyss redovisade reglerna ger emellertid knappast stöd för att ordföranden som ensamdomare kunde upphäva omhändertagandet. Det borde alltså, såvitt jag kan förstå, ha fattats av fullsutten rätt, dvs.

ordföranden och
nämndemännen, i samband med överläggningen efter förhandlingen och därefter ha antecknats i protokollet.
Då detta – som det vill synas av ett rent förbiseende – inte skedde, har jag svårt för att klandra rådmannen för att han tog saken i egna händer och, låt vara med en tveksam tolkning av domförhetsreglerna, själv meddelade det beslut som var en logisk följd av den fullsuttna länsrättens ställningstagande i själva sakfrågan, dvs. att förutsättningar för bifall till socialnämndens ansökan om LVU-vård inte förelåg. Det helt avgörande i den uppkomna situationen måste naturligtvis vara, att omhändertagandet av den unge snabbt kunde upphöra. Då det knappast kunde anses realistiskt att på nytt försöka sammankalla nämndemännen den aktuella dagen, en torsdag före helgdag (Sveriges natio

naldag), för att fatta det kompletterande beslutet, och rådmannen enligt remissvaret efter överläggningen informerat dessa om att ett beslut om att upphäva omhändertagandet behövde meddelas – och han därmed hade anledning att utgå från att de var införstådda med detta – ser jag ingen anledning att vidare uppehålla mig vid saken.
– – –
Expedieringen av beslutet den 5 juni 2008
Den för mig centrala frågan i detta initiativärende gäller det förhållandet, att rådmannens beslut om upphörande av omhändertagandet inte fick omgående effekt, eftersom det inte snabbt nådde adressaterna. Frågan gäller närmare bestämt, om användningen av elektroniska kommunikationsformer i en situation som den aktuella – där det var fråga om underrättelse om ett beslut, som innebar att tvångsvård av en person skulle upphöra – inte förutsätter kompletterande
kontrollåtgärder i syfte att garantera att meddelandet verkligen gått fram.

Jag har givetvis inga invändningar mot att domstolen här, i enlighet med de rutiner som avdelningen tillämpade vid den aktuella tidpunkten, expedierade beslutet om att upphäva det omedelbara omhändertagandet via fax till bl.a. Luzerngården, där den unge befann sig. I ett tidigare beslut i år (JO 2010/11 s. 501), som gällde underrättelse om en förvaltningsmyndighets beslut genom publicering på myndighetens webbsida, har jag erinrat om att Förvaltningslagsutredningen haft som ett genomgående tema i sitt betänkande En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) att användning av ny och effektivare teknik ska främjas (se t.ex. s. 531 f.). Detsamma gäller naturligtvis i förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Anlitande av fax gav i det aktuella fallet i sig goda förutsättningar för att beslutet snabbt skulle gå fram och dess syfte sålunda uppnås.

Det betyder emellertid inte, att man generellt kan nöja sig med en beslutsunderrättelse per fax eller e-post. Då det, som här, gällde att avsluta ett administrativt frihetsberövande – därtill inför en stundande helg, då omhändertagandet utan grund kunde riskera att bestå ytterligare tre dagar – måste man rimligen vidta ytterligare åtgärder för att förvissa sig om att beslutsunderrättelsen verkligen nått fram. Den naturliga lösningen hade enligt min mening varit att telefonledes skapa sig denna förvissning.

Domstolen är uppenbarligen införstådd med detta. Enligt remissvaret har man beslutat om nya rutiner vid expediering av beslut om upphörande av vård av aktuellt slag. Enligt de nya rutinerna ska, när underrättelser sänds via fax eller som e-post, avsändaren per telefon kontrollera att underrättelsen nått den avsedda mottagaren. Jag förutsätter att detsamma gäller vid anlitande av annan liknande elektronisk kommunikationsform som kan tänkas förekomma.

Även om jag är kritisk till den underlåtenhet som här fick allvarliga konsekvenser, finner jag inte skäl att vidare uppehålla mig vid saken.

Med de delvis kritiska anmärkningar som framställts ovan avslutas ärendet.

2011/12 : JO1

294

Fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)

(Dnr 2816-2009)

Bakgrund

En journalist begärde att från Skatteverket få en kopia av verkets beslut i ett folkbokföringsärende rörande N.N. och hennes make. Skatteverket avslog begäran med hänvisning till att det förelåg s.k. folkbokföringssekretess enligt 7 kap. 15 § i den då gällande sekretesslagen (1980:100). Efter överklagande förordnade Kammarrätten i Stockholm att Skatteverket skulle lämna ut de efterfrågade handlingarna till journalisten.

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO klagade N.N. på Kammarrätten i Stockholm. Hon anförde bl.a. följande. Hon och hennes make är ”efter beslut från Skatteverket 2006 sekretessmarkerade efter omprövning av tidigare beslut”. Det stod helt klart för kammarrätten att makarnas personuppgifter var sekretessmarkerade. Trots detta utredde inte domstolen vad som var grunden för sekretessmarkeringarna, utan avgränsade sin prövning till innehållet i Skatteverkets beslut i folkbokföringsärendet.
Kammarrätten har brustit i sin utredningsskyldighet, vilket medfört att makarnas liv är utsatta för allvarlig fara.
N.N. kompletterade sin anmälan.
Utredning
Inledningsvis lånades akten i kammarrättens mål nr 1090-09 in.
Föredraganden inhämtade därefter per telefon upplysningar från sektionschefen Jenny Segeljakt, Skatteverket. Vidare inhämtades Skatteverkets beslut den 10 februari 2009 i ärende dnr 18 8173691.
Skatteverket gav in ett aktomslag, en s.k. skyddsakt.
Kammarrätten anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i N.N:s anmälan till JO.
Kammarrättspresidenten Thomas Rolén hänvisade som remissvar till ett yttrande från kammarrättsrådet Gabriella Loman, som var referent i det aktuella målet.
Gabriella Loman anförde följande.
Skatteverket beslutade den 11 februari 2009 (dnr 410-207416-09/263) att inte lämna ut en allmän handling avseende beslut om folkbokföring. Skatteverket motiverade beslutet enligt följande.
Om begärd handling lämnas ut kan det antas att enskilda personer kan lida men varför Skatteverket beslutar att inte lämna ut begärd handling.
Skatteverkets beslut överklagades till kammarrätten den 16 februari 2009. Tillsammans med överklagandet skickade Skatteverket med en kopia på det överklagade beslutet, ett yttrande från Skatteverket där man vidhöll sin tidigare inställning att inte lämna ut beslutet samt de handlingar som föregått Skat

teverkets beslut, bl.a. sökandens begäran via e-post till Skatteverket om att få ut det aktuella beslutet. Efter påbörjad genomgång av målet konstaterades att behörighetshandlingar från Skatteverket saknades, varvid dessa infordrades. När dessa inkommit och fortsatt genomgång av målet gjordes, framkom att även kopia av den handling som begärdes ut saknades, varvid denna rekvirerades.
Sekretesslagen (1980:100) är sedan den 30 juni 2009 upphävd och ersatt med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Någon materiell ändring av aktuella bestämmelser har dock inte skett.
Enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (tidigare 7 kap. 15 § sekretesslagen), gäller ett rakt skaderekvisit, dvs. huvudregeln i bestämmelsen är att uppgifterna i registret ska vara offentliga. Endast om det av särskild anledning kan antas att ett utlämnande skulle leda till skada eller men kan

uppgifterna hemlighållas. En sekretessmarkering innebär således inte någon absolut sekretess för skyddade uppgifter. Fråga om sekretess föreligger ska prövas när uppgiften begärs ut. Sekretessmarkeringen motsvarar således i princip den hemligstämpel som, enligt 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (tidigare 15 kap. 3 § SekrL), kan åsättas en allmän handling.
I aktuellt mål anförde klaganden att eftersom en av personerna i beslutet var kommunchef och allmänintresset runt den personen var så stort, borde uppgifterna lämnas ut. Han ansåg att det var av allmänintresse att ta reda på om kommunchefen var folkbokförd i den kommun denna arbetade och åtminstone till stor del även bodde i.
Under målets handläggning var kammarrätten i kontakt med Skatteverket två gånger skriftligen och en gång muntligen (se dagboksanteckning den 25 mars 2009). Enligt 25 § förvaltningslagen (1986:223) ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna överklagandeskrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Inte någonstans i det material, yttrande, beslut eller vid de kontakter som kammarrätten hade med Skatteverket framkom det att verket ansåg att andra handlingar än de som myndigheten lämnat över till kammarrätten skulle ha betydelse för kammarrättens avgörande. Kammarrätten kan inte ha full insyn i vilka handlingar som underinstanserna har, utan är beroende av att dessa, enligt 25 § förvaltningslagen, lämnar med samtliga handlingar i ärendet som är erforderliga för kammarrättens prövning. Kammarrätten fann inte anledning anta att andra handlingar av betydelse – som myndigheten inte redan sänt över – förelåg, utan bedömde att ytterligare handlingar inte behövde begäras in och att målet således var så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Kammarrätten bedömde vid en avvägning av om det av särskild anledning kunde antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde skulle lida men om uppgiften röjdes, att beslutet om i vilken kommun makarna rätteligen skulle vara folkbokförda kunde lämnas ut och att Skatteverkets beslut således var felaktigt. Kammarrätten beaktade härvid även bl.a. att den ena av makarna arbetar som kommunchef och således är en offentlig person, samt äger fastighet i aktuell kommun.
Kammarrätten har att göra en överprövning av ett stort antal olika myndigheters beslut. De överklagade besluten är av varierande svårighetsgrad – vissa är mycket komplicerade och svårbedömda, andra av enkel beskaffenhet. Vid kammarrättens överprövning av underinstansernas beslut är det inte någon ovanlig situation att domstolen utan att behöva göra mer djupgående överväganden kan konstatera att beslut inte är tillräckligt rättsligt underbyggda.
Det är heller inte ovanligt att kammarrätten ändrar underinstansens beslut. I sammanhanget kan nämnas att kammarrätten hanterar ca 20 000 inkomna mål per år.
Kammarrätten kan omöjligt göra en korrekt prövning om inte den beslutsfattande myndigheten, i förevarande fall Skatteverket, förser kammarrätten med det material som Skatteverket har haft när verket fattade sitt beslut. Givetvis ankommer det på kammarrätten att se till att målet blir så utrett som

dess beskaffenhet kräver. Om kammarrätten uppmärksammar att ytterligare handlingar behöver krävas in, ska detta också göras. Kammarrätten kan dock inte i varje enskilt fall anta att underliggande myndigheten eller beslutsorganet har ytterligare handlingar och heller inte i varje fall utgå från att beslutsunderlaget inte är komplett. Det är i första hand de underliggande myndigheternas uppgift att se till att behövliga handlingar lämnas över. Ett annat synsätt skulle omöjliggöra arbetet för kammarrätten.

Till remissvaret hade ett dagboksblad i kammarrättens mål nr 1090-09 fogats.

N.N. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 15 oktober 2010 anförde JO André följande.

Rättslig reglering m.m.

Sekretesslagen (1980:100) ersattes den 30 juni 2009 av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I det följande hänför jag mig till den nya lagen som i berörda hänseenden inte har inneburit några sakliga ändringar.

Enligt 22 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom folkbokföringen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 7 kap. 15 § sekretesslagen.

En myndighet får på en handling som omfattas av en sekretessbestämmelse göra en anteckning om att hinder mot utlämnande föreligger (2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen). Vidare framgår det av 5 kap. 5 § första stycket OSL att en myndighet, om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får markera detta genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Bestämmelser om s.k. hemligstämpling av pappershandlingar fanns före den 30 juni 2009 i 15 kap. 3 § sekretesslagen.

En sekretessmarkering ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum för anteckningen och vilken myndighet som gjort den. Anteckningen fyller inte någon självständig rättslig funktion, utan dess syfte är att utgöra en ”varningssignal”
till den som har att hantera uppgiften om att denna från sekretessynpunkt är känslig och att ett eventuellt utlämnande av den därför kräver noggrann sekretessprövning.

Folkbokföringsutredningen har haft i uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (1991:481) och särskilt utreda bl.a. om det är lämpligt att införa en författningsreglering av sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Utredningen föreslog i september 2009 en sådan reglering (se SOU 2009:75). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Av 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, framgår att en

förvaltningsdomstol
ska tillse att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.
2011/12 : JO1
297
Bedömning
En journalist begärde att från Skatteverket få en kopia av verkets beslut i ett folkbokföringsärende rörande N.N. och hennes make. Skatteverket avslog begäran genom ett beslut den 11 februari 2009. I beslutet anfördes bl.a. följande. Av 7 kap. 15 § sekretesslagen framgår följande. Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen 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.
Om begärd handling lämnas ut kan det antas att enskilda personer kan lida men varför Skatteverket beslutar att inte lämna ut begärd handling.
Efter att beslutet hade överklagats skickade Skatteverket överklagandet och ett yttrande till Kammarrätten i Stockholm i en s.k. skyddsakt. I yttrandet anförde Skatteverket att fattat avslagsbeslut vidhölls och yrkade att överklagandet skulle avslås. Efter anmodan från kammarrätten översände Skatteverket de folkbokföringsbeslut som hade begärts utlämnade. Även dessa handlingar skickades i en skyddsakt. På en skyddsakt anges bl.a. att akten ”innehåller handlingar gällande person som har sekretessmarkerade personuppgifter” och att en sådan akt ”ska användas vid handläggning av skatte- och folkbokföringsärenden
som gäller person som har sekretessmarkerade personuppgifter”.
Genom en dom den 13 maj 2009 biföll kammarrätten överklagandet och förordnade att Skatteverket skulle lämna ut de efterfrågade handlingarna till journalisten. I domen anfördes bl.a. följande.
Av utredningen i målet framgår att de personer uppgifterna i målet avser erhållit ”skyddade personuppgifter” i samband med beslut om folkbokföring. Någon speciell omständighet beträffande varför personuppgifterna ska vara skyddade framkommer inte.
Kammarrätten finner att vad som förekommit i målet inte innefattar någon särskild anledning till antagande att de personer som avses eller någon dem närstående lider men om besluten om dem i folkbokföringsärendet röjs [– – –].
I 8 § FPL stadgas, som redogjorts för ovan, att en förvaltningsdomstol ska tillse att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Härav framgår att domstolen har ansvaret för att mål blir tillfredsställande utredda, den s.k. officialprincipen, men att utredningsansvaret inte sträcker sig lika långt i alla mål utan varierar med hänsyn till målets ”beskaffenhet”.
Utredningsansvarets omfattning och innebörd påverkas av bl.a. om det finns en offentlig motpart i processen och styrkeförhållandena i processen. Vidare kan det ha en viss betydelse om en myndighet som intar partställning i målet har ett eget utredningsansvar.

Förvaltningsdomstolen bör i ett sådant

fall kunna förutsätta att myndigheten inom ramen för sina uppgifter tillför processen viss grundläggande information.
Det är dock viktigt att komma ihåg att officialprincipen utgör grundprincipen för all handläggning av förvaltningsmål. Förvaltningsdomstolen har således under alla omständigheter ett visst eget ansvar för att utredningen blir fullständig och korrekt. Den måste följaktligen se till att de faktiska förhål

landena blir tillräckligt utredda och att de av en part påstådda omständigheterna styrks. Domstolen ska leda utredningen och inhämta material men behöver inte själv ombesörja utredningen (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 179).
Frågan som är föremål för min bedömning är om kammarrätten vid handläggningen av det aktuella målet kan anses ha fullgjort det utredningsansvar som åvilat domstolen.
Inledningsvis måste det framhållas att det aktuella målet var ett enpartsmål, där endast klaganden – vars begäran om att få ta del av handlingar hade avslagits – var att betrakta som part. Varken Skatteverket, N.N. eller hennes make intog således partställning i målet. Detta innebar att kammarrätten hade ett särskilt stort ansvar för att tillse att målet blev tillfredsställande utrett.
Av utredningen framgår att det vid tidpunkten för kammarrättens avgörande stod klart för rätten att N.N. och hennes make hade sekretessmarkerade personuppgifter. Under sådana förhållanden borde inte kammarrätten, på det sätt som skedde, ha nöjt sig med att enbart konstatera att det inte framkommit ”någon speciell omständighet beträffande varför personuppgifterna ska vara skyddade”. För att kunna ta ställning till om det av särskild anledning kunde antas att N.N. och hennes make eller någon närstående till dem skulle lida men om uppgifterna i de efterfrågade folkbokföringsbesluten röjdes, var det nödvändigt för kammarrätten att känna till vad som var grunden för att Skatteverket hade sekretessmarkerat N.N:s och hennes makes personuppgifter. Jag är därför kritisk till att kammarrätten inte utredde denna fråga innan sekretessprövningen gjordes. Det förhållandet att Skatteverket, i samband med överlämnandet av överklagandet eller senare under handläggningen av kammarrättens mål, på eget initiativ hade kunnat förse kammarrätten med handlingar rörande de aktuella sekretessmarkeringarna ändrar inte min bedömning.
Jag vill framhålla att det anförda inte innebär att jag tar ställning till om utgången i själva utlämnandefrågan skulle ha blivit en annan om kammarrätten hade fullgjort sin utredningsskyldighet.
Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.
Fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM

(Dnr 3714-2009)
Initiativet
Socialnämnden i Burlövs kommun ansökte den 18 augusti 2008 hos dåvarande Länsrätten i Skåne län om att V.S. skulle beredas vård med stöd av LVM. V.S. medgav socialnämndens ansökan.

Länsrätten beslutade i en dom den 2 september 2008 att V.S. skulle beredas sådan vård. V.S. överklagade domen till Kammarrätten i Göteborg. Den 1 oktober 2008 ingav socialnämnden till bl.a. behandlingshemmet Runnagården, där V.S. då var placerad, ett yttrande som var undertecknat av nämndens ordfö

rande. I yttrandet angavs bl.a. att ”med hänsyn till de nya uppgifter som inkom från bl.a. läkare Per Tätting har socialtjänsten i Burlövs kommun ingen invändning mot att LVM-hemmet Runnagården låter placering enligt LVM upphöra”.
I en dom den 6 oktober 2008 biföll kammarrätten V.S:s överklagande på så sätt att rätten avslog socialnämndens ansökan om vård.
I en anmälan till JO framförde J.B. klagomål mot behandlingshemmet Runnagården (JO:s dnr 2076-2009). Klagomålen gällde att behandlingshemmet inte skrev ut V.S. från hemmet trots att Socialnämnden i Burlövs kommun hade tagit tillbaka sin ansökan om LVM-vård av henne och det inte fanns något läkarintyg till stöd för sådan vård.
Eftersom Statens institutionsstyrelse hade prövat J.B:s klagomål mot behandlingshemmet
fann JO inte skäl att för egen del vidta någon åtgärd i ärendet (JO:s beslut den 3 juli 2009).
I ärendet hade handlingar från bl.a. Socialnämnden i Burlövs kommun och Länsrätten i Skåne län infordrats och granskats. Därvid framkom att socialnämnden
hade ansökt om att V.S. skulle beredas vård enligt LVM utan att till sin ansökan foga ett läkarintyg enligt 9 § LVM. Vidare framkom att länsrätten därefter, utan att inhämta ett läkarintyg, hade bifallit nämndens ansökan.
Med anledning av vad som framkommit beslutade JO att inleda ett initiativärende mot Länsrätten i Skåne län som anmodades att göra en utredning och yttra sig över vilka överväganden som gjordes i anledning av att det i målet saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM.
JO beslutade även att på eget initiativ utreda varför Socialnämnden i Burlövs kommun inte hade förordnat om läkarundersökning av V.S. (JO:s dnr 3713-09).
Utredning
Länsrätten i Skåne län gav som remissvar in ett yttrande upprättat av rådmannen Peder Liljeqvist. I yttrandet anfördes följande.
Efter genomgång av handlingarna i länsrättens akt i mål nr 8799-08, som rekvirerats från Kammarrätten i Göteborg, har jag följande att anföra.

Enligt 9 § LVM ska socialnämnden, när en utredning har inletts, besluta om läkarundersökning av missbrukaren om det inte är uppenbart obehövligt. Ett läkarintyg med anledning av en sådan undersökning ska enligt 11 § samma lag fogas till socialnämndens ansökan om vård till länsrätten.

Om ansökan
inte innehåller ett sådant läkarintyg, eller om det behövs av något annat skäl, får rätten besluta om läkarundersökning.
Av materialet i länsrättens akt framgår inte att Socialnämnden i Burlövs kommun har beslutat om läkarundersökning enligt 9 § LVM. Nämndens ansökan till länsrätten om att V.S. ska ges vård enligt LVM, inkommen den 18 augusti 2008, innehåller inte heller något läkarintyg utfärdat med anledning av en sådan undersökning. Till sin ansökan bifogade socialnämnden dock ett läkarutlåtande från den 2 juli 2008, utfärdat av överläkare Per Tätting, Division psykiatri, Universitetssjukhuset i Lund. Av detta utlåtande, som var anledningen till att en utredning enligt LVM inleddes, framgår att V.S. hade såväl svåra alkoholproblem som en komplex och svår psykiatrisk problembild,
vilket innebar stor risk för att hon kunde skada sig själv allvarligt.
Även socialnämndens egen utredning visar tydligt att hon hade dessa och även andra svåra problem. Sammantaget ansåg jag att det tillgängliga mate

rialet i målet mycket starkt talade för att det fanns förutsättningar för vård enligt 4 § LVM och att det inte fanns någon anledning för rätten att inför en muntlig förhandling besluta om läkarundersökning med stöd av 11 § LVM.
Under länsrättens muntliga förhandling den 2 september framkom att V.S. vitsordade allt av saklig betydelse i socialnämndens utredning samt att hon medgav tvångsvård eftersom hon inte ansåg sig kunna klara behandling på frivillig väg. Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad som framgick av såväl socialnämndens egen utredning som av det ovan nämnda och relativt aktuella läkarutlåtandet, ansåg jag att det inte heller då fanns skäl för länsrätten att vidta någon åtgärd med anledning av att socialnämnden inte hade beslutat om läkarundersökning enligt 9 § LVM efter att utredningen inletts.
I ett beslut den 29 oktober 2010 anförde JO André följande.
Bedömning
I 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns bestämmelser om förvaltningsdomstolars
utredningsskyldighet, den s.k. officialprincipen. I lagrummet föreskrivs i första stycket att rätten ska tillse att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vidare anges i andra stycket att rätten vid behov anvisar hur utredningen bör kompletteras och att överflödig utredning får avvisas. Regeln i första stycket har formulerats så att omfattningen och innebörden av en domstols utredningsansvar beror på varje enskilt måls beskaffenhet. Det övergripande syftet med utredningsansvaret är att säkerställa en riktig dom.
Enligt 7 § LVM ska socialnämnden inleda utredning när den genom anmälan

eller på något annat sätt har fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård. När en utredning har inletts ska socialnämnden enligt 9 § LVM, om det inte är uppenbart obehövligt, besluta om läkarundersökning
av missbrukaren samt utse en läkare för undersökningen. Läkaren ska i ett intyg ange missbrukarens aktuella hälsotillstånd.
Om det är uppenbart obehövligt behöver nämnden inte besluta om läkarundersökning.
Så kan vara fallet t.ex. om det redan finns ett aktuellt läkarintyg i ärendet (prop. 1987/88:147 s. 96). I Socialstyrelsens allmänna råd, Tilllämpning av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, SOSFS 1997:6, anges att ett sådant läkarintyg inte bör vara äldre än 14 dagar när ansökan om vård inlämnas till rätten.

Anser socialnämnden efter utredning att det finns skäl att bereda någon tvångsvård ska nämnden, enligt 11 § LVM, ansöka om sådan vård hos förvaltningsrätten
(tidigare länsrätten). Till ansökan ska fogas den utredning nämnden gjort och ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM. Om nämndens ansökan inte innehåller läkarintyg eller om det behövs av något annat skäl, får rätten enligt 11 § tredje stycket LVM besluta om läkarundersökning. Rätten kan begära biträde av polismyndighet för att föra missbrukaren till undersökningen (45 § LVM).

Av utredningen framgår bl.a. följande. Överläkaren Per Tätting, Universitetssjukhuset
i Lund (numera Skånes universitetssjukhus), gjorde den 2 juli 2008 en anmälan till socialnämnden angående behov av tvångsvård för V.S. I anmälan angavs bl.a. att V.S. hade haft ett ordentligt återfall i alkoholmissbruk

och att hon uppvisade en stark dödsönskan, varför någon form av tvångsvård borde beredas henne. Socialnämnden i Burlövs kommun ansökte den 18 augusti 2008 hos länsrätten om tvångsvård enligt LVM för V.S. Till ansökan fogades bl.a. den anmälan som överläkaren Per Tätting hade gett in till nämnden. I socialnämndens remissvar i initiativärendet mot nämnden (JO:s dnr 3713-2009) anförs att en handläggare den 14 juli 2008, i samband med besök hos V.S. på sjukhuset där hon vårdades, framförde en begäran om läkarintyg enligt 9 § LVM. Något läkarintyg hade emellertid inte kommit in i ärendet när ansökan ingavs till länsrätten.
Ett läkarintyg enligt 9 § LVM ska klargöra missbrukarens aktuella hälsotillstånd och hans eller hennes allmänna behov av vård. En bedömning av faran för den enskildes hälsa, till följd av missbruk, måste till stor del bygga på vilka medicinska skador missbrukaren redan har ådragit sig. Av ett läkarintyg bör framgå bl.a. om den enskilde lider av några sjukdomar som har betydelse, om det finns tecken på sjukdom eller skada på grund av missbruket och

om det finns tecken på abstinenssymptom och förekomst av depression, vanföreställningar
m.m. Läkaren torde också kunna uttala sig om faran för hälsan
vid ett fortsatt missbruk.
Överläkaren Per Tättings anmälan, daterad den 2 juli 2008, grundade sig på dennes iakttagelser i samband med att V.S., i starkt upprivet tillstånd, kom in till vårdinrättningen den 30 juni 2008 och dagarna därefter. I anmälan fanns det inte några närmare uppgifter om V.S:s hälsotillstånd.
När såsom i LVM-mål det allmänna i egenskap av sökande har ett omfattande utredningsansvar, kan domstolen med hänsyn till ”målets beskaffenhet” som regel utgå från sökandens utredning och granska denna med beaktande av vad motparten anför i målet. Av 8 § förvaltningsprocesslagen följer dock att domstolen också har ett visst eget ansvar för att utredningen blir fullständig och korrekt. Den måste således bl.a. se till att de faktiska förhållandena blir tillräckligt utredda. Genom bestämmelsen i 11 § tredje stycket LVM har domstolen uttryckligen getts möjlighet att vid behov komplettera utredningen genom att inhämta ett läkarintyg i målet.
Det allmänna intresset av att en missbrukare oberoende av eget samtycke bereds vård för att komma ifrån sitt missbruk är så viktigt att parterna – missbrukaren
och socialnämnden – inte kan tillåtas förfoga fritt över processföremålet, tvångsvård eller inte (se bl.a.

Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen
m.m. – En kommentar, femte uppl., s. 162 f.). Eftersom nämndens ansökan inte innehöll någon närmare utredning rörande V.S:s aktuella hälsotillstånd
borde länsrätten ha beslutat om läkarundersökning beträffande V.S.
Genom att länsrätten inte kompletterade utredningen med ett sådant läkarintyg blev beslutsunderlaget i målet bristfälligt. Detta är inte tillfredsställande.
Jag vill understryka att det nu anförda inte innebär något ställningstagande i frågan huruvida utgången skulle ha blivit en annan om utredningen hade kompletterats med ett läkarintyg. Om det var rätt eller fel att besluta om tvångsvård för V.S. är för övrigt en fråga som jag som JO inte bör anlägga synpunkter på.
Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.
2011/12 : JO1
302
Central statsförvaltning m.m.
Kritik mot Diskrimineringsombudsmannen för långsam handläggning
(Dnr 4591-2010)
Anmälan
I en anmälan, som kom in till JO den 9 augusti 2010, anförde skolborgarrådet i Stockholms stad Lotta Edholm i huvudsak följande. Den 19 januari 2009 anmälde en kvinnlig elev vid Åsö vuxengymnasium/Västerort skolan till

Diskrimineringsombudsmannen (DO). Eleven ansåg att hon diskriminerats på grund av sin religiösa tillhörighet då hon inte fick bära niqab i klassrummet eller i kontakt med personal på skolan. Trots en handläggningstid om drygt ett och ett halvt år har beslut i ärendet inte meddelats. Det är rimligt att beslut meddelas av DO snarast då eleven måste få besked om sin utbildning och Stockholms stad om hur staden ska förhålla sig till regelverket under kommande läsår. Det är särskilt anmärkningsvärt att besked i ärendet dröjer då en tjänsteman hos DO i ett inslag i TV4 den 8 juni 2010 uttalade att han ”tycker att det lutar åt diskriminering”.

Utredning

Anmälan remitterades till DO för yttrande. DO Katri Linna anförde i remisssvar den 19 oktober 2010 bl.a. följande.

– – –

Handläggning av utbildningsärenden

Ärenden som rör utbildningsväsendet gäller såväl barn som vuxna. Utredningarna är många gånger komplexa och innehåller inte sällan frågor som rör grova trakasserier med koppling till de olika diskrimineringsgrunderna eller sexuella trakasserier. De måste därför bedrivas skyndsamt särskilt när det gäller förskolebarn eller elever i de yngre åldrarna liksom när det handlar om pågående trakasserier eller kränkningar. Det kan leda till att ärenden utreds något långsammare om den som anmält till DO är äldre och inte heller befinner sig i en lika utsatt situation. I det aktuella ärendet har anmälaren fått fortsatt möjlighet att delta i utbildningen.

Ärenden kan också innehålla nya eller oprövade rättsfrågor, beröra diskriminerande strukturer eller vara av principiell betydelse. Även sådana ärenden kan ta längre tid eftersom de kräver omfattande rättsutredningar innan det blir aktuellt med ställningstagande.

Handläggning av det aktuella ärendet

En av Stockholms stads skolor har ifrågasatt en elevs rätt att i undervisningssituationen bära niqab. Eleven, som uppfattade detta som religiös diskriminering, gjorde en anmälan till DO. Anmälan kom in den 19 januari 2009. Anmälaren hade redan dessförinnan varit i kontakt med DO. Hon ville då få mer information om hur DO skulle hantera en kommande anmälan.

Av dagboken i ärendet, ANM 2009/103, framgår att en e-post skickats till anmälaren den 20 januari och att ansvarig handläggare därefter haft upprepade och regelbundna kontakter med anmälaren liksom med huvudmannen för utbildningen.

Den skriftväxling som skett mellan henne och DO samt med Stockholms stad, som är skolans huvudman, har varit omfattande. Även ett stort antal möten har genomförts och DO har haft upprepade kontakter via telefon eller e-post med såväl anmälaren som skolhuvudmannen. Skolhuvudmannen har

vid olika tillfällen begärt och medgivits anstånd med att svara DO. Detta har medfört att beredningen av ärendet förlängts. Den senaste kontakten skedde enligt dagboken den 9 juni 2010.
Ärendet är ännu inte avslutat. Någon risk för preskription föreligger inte.
De händelser som noterats i diariet är inkommande eller expedierade handlingar, liksom övriga kontakter som haft betydelse för ärendets handläggning.
DO:s tjänstemans yttrande i TV4
Anmälaren tar också upp ett uttalande i ett nyhetsinslag i TV4 av en av DO:s anställda. Han säger där: ”Jag tycker att det lutar åt att det är diskriminering. Men det är min personliga uppfattning och jag vill understryka att myndigheten ännu inte tagit ställning.”
Den anställde har alltså på ett tydligt sätt angett sin personliga uppfattning och samtidigt redovisat att myndigheten ännu inte tagit ställning. Inom ramen för det meddelarskydd varje offentligt anställd har står det var och en fritt att uttrycka uppfattningar beträffande ärenden eller i frågor som handläggs inom den myndighet man är anställd.
Det yttrande som fällts ska därför inte uppfattas som något annat än just den anställdes egen uppfattning.
DO:s bedömning
DO bedömer att handläggningen bedrivits i enlighet med DO:s handläggningsrutiner
även om DO:s mål är snabbare handläggning. Skälet till den relativt långa handläggningstiden har DO redovisat på föregående sida. DO kan hålla med om att handläggningen tagit lång tid, men anser mot bakgrund av att det är en juridiskt komplex fråga som krävt omfattande rättsutredningar att tiden är rimlig.
DO:s akt i ärendet inhämtades och granskades.
Lotta Edholm yttrade sig över remissvaret.
I ett beslut den 18 november 2010 anförde JO Nordenfelt följande.
Bedömning
Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska ett ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta innebär bl.a. att en myndighet har ett ansvar för att driva sina ärenden framåt.
Av utredningen framgår att elevens anmälan till DO inkom den 19 januari 2009 och att ärendet ännu inte är avgjort.

Den hittillsvarande handläggningstiden
uppgår således till ett år och tio månader. Handläggningen präglas periodvis av passivitet från DO:s sida. Det tog exempelvis drygt fem månader efter anmälan och ett inledande utredningssamtal med eleven den 20 februari

2009 innan DO begärde in yttrande från Stockholms stad. Det kan även konstateras
att det sedan den 19 mars 2010 inte har vidtagits någon annan åtgärd i

ärendet än ett telefonsamtal med eleven.
DO har anfört att den ifrågavarande handläggningstiden är rimlig och därvid hänvisat till att det i ärendet behandlas en juridiskt komplex fråga som krävt omfattande rättsutredningar.
I ärendet aktualiseras en rad frågor om rätten till undervisning och utbildning som åtminstone delvis inte tidigare prövats i Sverige. DO:s ärende har alltså stor principiell betydelse. Jag har mot den bakgrunden förståelse för att utredningen i ärendet krävt extra omsorg och noggrannhet och att den därför tagit längre tid än normalt. Just ärendets principiella natur gör emellertid att jag ser särskilt allvarligt på den passivitet som förekommit under utredningens gång. Det är inte heller försvarbart att i ett sådant ärende skjuta på avgörandet på det sätt som skett. Snarare hade ett skyndsamt ställningstagande varit av stor vikt. Jag är mycket kritisk till DO:s handläggning av ärendet.
Vad Lotta Edholm anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Kritik mot Elektrikernas arbetslöshetskassa, som i ett ersättningsärende drivit kravet på s.k. arbetsgivarintyg alltför långt

(Beslut av JO Axberger den 9 november 2010, dnr 6892-2009)

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO klagade Niklas J., företrädd av förbundsjuristen Angelin Olsson De Groat, på Elektrikernas arbetslöshetskassas handläggning av hans ansökan om arbetslöshetsersättning. Niklas J gjorde gällande att kassan har tillämpat 47 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) på ett felaktigt sätt. Kassan har avslagit hans ansökan om arbetslöshetsersättning med hänvisning till att ett efterfrågat arbetsgivarintyg inte har getts in, trots att kassan känt till att han hade stora svårigheter att ge in intyget och i stället hade lämnat in lönespecifikationer. När kassan beviljade Niklas J. arbetslöshetsersättning hade det gått ett år sedan han blev arbetslös. Om kassan hade tillämpat lagen på ett smidigare sätt skulle han kunnat få sin ersättning betydligt tidigare.
Efter att ha anmodats att yttra sig anförde Elektrikernas arbetslöshetskassa, genom kassaföreståndaren Alexander Brockne, bl.a. följande.
Arbetslöshetsförsäkringen är intimt knuten till ett så kallat arbetsvillkor. Arbetsvillkoret innebär att en sökande under en 12-månadersperiod direkt före arbetslöshetens inträde måste ha förvärvsarbetat 6 kalendermånader med minst 80 timmars arbete i varje månad.

Om denna del av villkoret inte uppfylls, krävs att den sökande har arbetat minst 480 timmar under en sammanhängande period av 6 kalendermånader. Minst 50 timmars arbete i varje månad krävs.
De uppgifter kassan behöver för att kunna fastställa om ett arbetsvillkor är uppfyllt finns inte tillgängliga i något centralt register, t.ex. genom rapporte

ring till Skatteverket eller genom att en sjukpenninggrundande inkomst finns registrerad hos Försäkringskassan. Arbetsgivaren är därför skyldig att på begäran utlämna ett arbetsgivarintyg på begäran av en arbetstagare.
Arbetsgivarintyget
är utformat på ett sådant sätt att de uppgifter som där redovisas kan ligga till grund för kassans bedömning av arbetsvillkor och arbetslöshetsersättningens
storlek.
I det fall arbetsgivarintyg omöjligen kan frambringas, ska den sökande styrka de uppgifter kassan behöver på annat sätt, vilket framgår av en kommentar från Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen. Dels måste kassan således kunna konstatera att den sökande omöjligen kan komma att erhålla arbetsgivarintyg från sin tidigare arbetsgivare, dels måste kassan få del av sådana intyg som kassan behöver för att kunna göra en bedömning av den sökandes ersättningsrätt.
I vissa fall kan lönespecifikationer ersätta arbetsgivarintyget, om detta omöjligen kan frambringas. Då krävs emellertid att specifikationerna innehåller information om arbetad tid per kalendermånad, och att sådan tid som inte betraktas som förvärvsarbete kan särskiljas.
– – –
Kassan avslog den 25 juli 2009 Niklas J:s ansökan om arbetslöshetsersättning med hänvisning till att ersättningsrätten inte kunde bedömas, med anledning av att nödvändiga intyg saknades. Utredningen återupptogs efter Niklas J:s omprövningsbegäran. Efter avslutad utredning fattades beslut i ärendet den 26 och den 29 oktober 2009, varigenom Niklas J. beviljades arbetslöshetsersättning och tidigare beslut upphävdes. Anledningen var att nödvändiga intyg slutligen inkommit. Det sista begärda intyget inkom den 26 oktober 2009.
Kassans handlingar i ärendet infordrades. Vid granskningen av dessa noterades det att kassan den 14 maj 2009 mottog ett brev från Niklas J. I brevet angav Niklas J. att det hade förekommit en konflikt mellan honom och hans tidigare arbetsgivare, att arbetsgivaren fullkomligt hade ignorerat hans önskemål om att få ett anställningsbevis och att detta hade bidragit till att hans ärende hade blivit försenat. Niklas J. hade bifogat ett antal lönespecifikationer.
Rättslig reglering
I 47 § första stycket ALF anges:
Ansökan om ersättning görs hos arbetslöshetskassan. Till ansökan skall fogas ett intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömande av den sökandes ersättningsrätt.
Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga uppgifter styrkas på annat sätt. Arbetsgivare ska på begäran utfärda intyget enligt formulär som fastställts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Möjligheten att styrka uppgifterna på annat sätt än genom ett arbetsgivarintyg

infördes den 1 juli 1984 (dåvarande 32 § lagen [1973:370] om arbetslöshetsförsäkring).
I propositionen (prop. 1983/84:126 s. 21) angav föredragande departementschefen bl.a. följande:
Enligt min mening är det väsentligt att man får en praktiskt fungerande ordning som innebär att ersättningsärendena kan avgöras utan onödigt dröjsmål. Man måste hålla i minnet att det här är fråga om bidrag till de försäkrades

resp. stödtagarnas försörjning och att redan en relativt kortvarig fördröjning kan medföra avsevärda problem för den ersättningsberättigade.
Jag förordar därför att kravet på arbetsgivarintyg inte skall vara absolut. Visar det sig att det finns svårigheter att förete intyg, bör kravet således inte gälla. Normalt lär det inte vara några problem att på annat sätt styrka de uppgifter som har betydelse när det gäller att bedöma rätten till ersättningen och ersättningens storlek.
Det normala skall naturligtvis också i fortsättningen vara att arbetsgivarintyg företes. Skulle det visa sig att den ordning jag nu har förordat medför att arbetsgivarna i ökad omfattning underlåter att fullgöra sin skyldighet att utfärda intyg, är jag beredd att överväga lämpliga åtgärder och återkomma med förslag om sådana.
Lagarna om arbetslöshetsförsäkring har omarbetats ett antal gånger därefter, men några ytterligare uttalanden beträffande när arbetsförhållanden får styrkas på annat sätt än genom arbetsgivarintyg har inte gjorts.
I den regelbok för arbetslöshetskassor som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
(IAF) tillhandahåller anges i en kommentar bl.a. följande.
En sökande som omöjligen kan få ett arbetsgivarintyg, kan i stället styrka de uppgifter arbetslöshetskassan behöver för att bedöma ersättningsrätten genom att visa t.ex. lönebesked för den aktuella perioden.
IAF:s kommentarer är inte bindande utan ska ses som råd och stöd i ärendehandläggningen
.
Bedömning
Vilka muntliga kontakter Niklas J. har haft med kassan kring svårigheterna för honom att ge in det efterfrågade arbetsgivarintyget har inte kunnat klarläggas. Mycket talar emellertid för att samtal kring detta har förekommit, men att de inte har dokumenterats på det sätt som borde ha skett. Den 14 maj 2009 har Niklas J. skriftligen underrättat kassan om att han har haft en konflikt med sin tidigare arbetsgivare och att denne ignorerat hans önskemål om ett anställningsbevis,
vilket försenat handläggningen av ersättningsärendet. Vidare framgår att Niklas J. samtidigt gav in ett antal lönespecifikationer. [– – –]
Senast i samband med att Niklas J:s brev kom in till kassan borde det ha stått klart för denna att han ansåg sig ha stora svårigheter att ge in det efterfrågade arbetsgivarintyget och att han ville styrka uppgifterna på annat sätt.

Det har därvid ålegat kassan att pröva om förutsättningarna enligt 47 § tredje meningen ALF var uppfyllda och, om uppgifter för att bedöma hans ersättningsrätt saknades, informera honom om vilka kompletteringar som behövdes.

Något krav på att det ska vara omöjligt för den enskilde att ge in ett arbetsgivarintyg
för att kassan i stället ska godta t.ex. lönespecifikationer finns
inte. Tvärtom strider en sådan tillämpning mot såväl ordalydelsen i 47 § ALF som dess förarbeten. Av utredningen framgår att handläggningen hos kassan även i övrigt varit bristfällig.
Elektrikernas arbetslöshetskassa ska mot denna bakgrund kritiseras för sitt sätt att sköta Niklas J:s ärende.
2011/12 : JO1
307
Taxering och uppbörd samt folkbokföring
Allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig
(Beslut av JO Axberger den 13 december 2010, dnr 7044-2009)
Beslutet i korthet: Skatteverket har under en revision tillställt det reviderade bolaget ett ”förslag” med innebörden att bolaget skulle godta vissa beskattningsåtgärder
i utbyte mot att Skatteverket inte drev ärendet vidare. Skatteverket har saknat laglig grund för att förhandla om beskattningen på detta sätt. Skatteverket förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.
Bakgrund och utredning
I en anmälan till JO framförde Gösta Palm Entreprenad AB (bolaget), genom företrädaren Staffan Salomonsson, klagomål mot Skatteverket och två tjänstemän där. I anmälan angavs bl.a. följande.
Skatteverket hade genomfört en revision hos bolaget. Skatteverket och bolaget hade haft olika uppfattning i ett antal frågor. Handläggaren hade försökt förmå bolaget att inkomma med nya skattedeklarationer i överensstämmelse med Skatteverkets uppfattning i sakfrågan. Handläggaren hade, med hänvisning till verkets ambitionsnivå, föreslagit bolaget att han skulle avstå från vissa ytterligare utredningar om bolaget inkom med skattedeklarationerna. Detta var enligt anmälaren ett indirekt hot.
I ett e-postmeddelande från skatterevisorn Mikael Hääger till bolaget den 17 juni 2009 angavs bl.a. följande.
Vi har tagit del av ert svar som inkom till Skatteverket den 15 juni 2009. Vad ni anfört i ert svar får dock inte Skatteverket att ändra uppfattning beträffande utbetalda traktamenten till [...].
Innan en revisionspromemoria kan upprättas måste också de anställdas taxeringar utredas eftersom frågorna har betydelse för deras inkomsttaxeringar. Vidare kommer också frågan upp om skattetillägg ska tas ut på påförda avgifter och skatter.
Förslag:
Skatteverket kan tänka sig att om bolaget kommer in med en rättad

skattedeklaration
för december 2008 där bruttolönen höjs med 61 803 kr [...] och
bolaget i fortsättningen rättar till bristerna så är Skatteverket med hänsyn till
sin ambitionsnivå berett att inte vidta några beskattningsåtgärder beträffande
de anställda. På det här sättet kan också frågan om skattetillägg på avgifter
och skatter undvikas.
Svar emotses snarast och gärna under morgondagen för att snabbt kunna
sätta punkt för revisionsärendet.
Skatteverket anmodades att yttra sig. I sitt yttrande anförde Skatteverket,
genom enhetschefen Birgitta Pettersson, bl.a. följande.
Vad gäller e-postmeddelandet som skickades den 17 juni 2009 med ”förslag”
medger Skatteverket att det blivit olyckligt formulerat, bl.a. då det kan uppfattas
som om en förhandlingssituation beträffande beskattningen skulle kunna
träffas. Skatteverket kan naturligtvis inte förhandla om beskattningen med

den reviderade. Som ovan framgår av yttrande från regionen har revisorns
avsikt varit att om möjligt nå en samsyn med bolaget. Skatteverket beklagar
att bolaget uppfattat meddelandet som ett indirekt hot. För att förhindra att
liknande situationer uppkommer avser Skatteverket att bl.a. informera revisorer
om gällande regler och rutiner samt förhållningssätt i en revision.
Bolaget kommenterade Skatteverkets yttrande och önskade bl.a. framföra
följande.
Skatteverket ska självfallet i sina skrivelser till företag och enskilda kommunicera
sin syn på de skattefrågor som utreds, likväl ska Skattverket i detta
arbete respektera den enskildes rätt till att ha en avvikande uppfattning. I detta
arbete ska Skatteverket rimligen avstå från att med olika former av påtryckningar
förmå den som revideras att instämma i Skatteverkets uppfattning.
Myndighetsutövning av det slag som bygger på att med påtryckningar och hot
förmå den enskilde att instämma med myndighetens uppfattning är inte acceptabel.
I förevarande fall har bolaget vid upprepade tillfällen till Skatteverkets
revisorer klargjort sin uppfattning om att man inte delade den bedömning
verkets skatterevisorer gjort. Verkets skatterevisorer borde ha nöjt sig med
detta.
Bedömning
[---] Det ”förslag” som Skatteverket tillställde bolaget [är] anmärkningsvärt.
Dess innebörd var att bolaget skulle godta vissa beskattningsåtgärder i utbyte
mot att – på annat sätt kan det inte förstås – Skatteverket inte drev ärendet
vidare.
Någon laglig grund för Skatteverket att på det sättet förhandla med den reviderade
om beskattningen har inte funnits. Meddelandet har av anmälaren på
goda grunder uppfattats som ett indirekt hot. Ordalydelsen är så klar att åtgärden
inte kan ursäktas som en olycklig formulering. Jag utgår dock från att det
varit fråga om en engångsföreteelse och noterar att Skatteverket i sitt yttrande
tydligt tar avstånd från agerandet. Icke desto mindre förtjänar Skatteverket

allvarlig kritik för det inträffade.

2011/12 : JO1
309
Utlänningsärenden
Allvarlig kritik mot Migrationsverket som inte rättat sig efter en dom i en överinstans
Beslut av JO Axberger den 12 april 2011, dnr 2163-2010
Beslutet i korthet: B.D. skulle enligt ett lagakraftvunnet beslut utvisas. I en därefter meddelad dom konstaterade en migrationsdomstol att hon hade uppehållsrätt i Sverige. Migrationsverket vidhöll att hon trots detta skulle utvisas. Motiveringen var att domen var felaktig och att den inte heller vunnit laga kraft. Migrationsverket kritiseras för att inte ha respekterat reglerna om uppehållsrätt och därigenom ha äventyrat enskilds rätt samt för sitt förhållningssätt gentemot överinstansens dom.
Bakgrund och utredning
Den 8 november 2005 ansökte den mongoliska medborgaren B.D. om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige. Migrationsverket avslog ansökan den 6 juli 2006 och beslutade därvid även att B.D. skulle utvisas ur Sverige. Utvisningsbeslutet vann laga kraft den 27 juni 2007.
Den 17 september 2008 lämnade B.D. in en ansökan om uppehållskort till Migrationsverket. Ansökan grundade sig på anknytningen till hennes make, en spansk medborgare med vilken hon hade ingått äktenskap den 30 juni 2008. Maken hade levt i Sverige sedan 1978 och haft permanent uppehållstillstånd sedan 1980.
Samma dag som B.D. lämnade in sin ansökan om uppehållskort beslöt Migrationsverket att avbryta verkställigheten av utvisningsbeslutet. Den 17 september 2009 avslog verket ansökan om uppehållskort med motiveringen att B.D. inte hade uppehållsrätt i Sverige. Verket beslöt även att ”inte fortsätta avbryta verkställigheten av utvisningsbeslutet”.
B.D. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen. Hon yrkade att domstolen skulle fastställa att hon hade uppehållsrätt och därefter återförvisa målet till Migrationsverket för en korrekt bedömning av hennes rätt till uppehållskort. I domen, som meddelades den 31 mars 2010 och grundades på Migrationsöverdomstolens prejudikat MIG 2008:34, angavs följande:
Migrationsdomstolen avvisar överklagandet i den del det gäller uppehållskort men bifaller överklagandet i övrigt och förklarar att B.D. har uppehållsrätt i Sverige.
Den 6 april 2010 ansökte B.D. om inhibition av verkställigheten av utvisningsbeslutet.
Migrationsverket avslog hennes begäran genom beslut den 7

och 8 april 2010. Motiveringen löd:
Migrationsverket anser inte att B.D. har uppehållsrätt i Sverige. [– – –] Att migrationsdomstolen i en dom ansett annorlunda föranleder inte Migrations

verket att göra en annan bedömning. Domen från migrationsdomstolen har vidare inte vunnit laga kraft.
Besluten kunde inte överklagas.
Den 19 april 2010 överklagade Migrationsverket domen och yrkade att Migrationsöverdomstolen
skulle meddela prövningstillstånd. Överklagandet var
inriktat på domstolens tidigare prejudikat, MIG 2008:34, som enligt verket behövde förtydligas. Den 26 augusti 2010 beslöt Migrationsöverdomstolen att inte meddela prövningstillstånd. Migrationsdomstolens dom vann därmed laga kraft. Den 30 augusti 2010 ställde Migrationsverket in verkställigheten av utvisningsbeslutet.
Kort efter att Migrationsverket hade avslagit B.D:s ansökningar om inhibition anmälde B.D:s ombud Emilie Hillert Migrationsverket och vissa tjänstemän där till JO. Klagomålet avsåg att verkställigheten av utvisningsbeslutet hade fortsatt trots att migrationsdomstolen fastställt att B.D. hade uppehållsrätt i Sverige. Enligt Emilie Hillert hade tjänstemännen genom sitt agerande gjort sig skyldiga till tjänstefel.
Migrationsverket anmodades att yttra sig. Verket inkom, genom generaldirektör Dan Eliasson, med ett yttrade. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.
Den bakgrund som Emilie Hillert redovisat i sin anmälan till JO är, såvitt avser historiken, riktig. Migrationsverket är emellertid av den uppfattningen att B.D. inte har någon uppehållsrätt. Därtill kan läggas att det av artikel 31.2 i det s.k. rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) följer att en medlemsstat är oförhindrad att verkställa ett beslut om utvisning när detta grundas på ett tidigare rättsligt avgörande, såsom i det nu aktuella fallet, så länge frågan om uppehållsrätt inte slutligt avgjorts.
Migrationsverket har överklagat Migrationsdomstolens i Stockholm dom rörande B.D. till Migrationsöverdomstolen. [– – –] Verket anser sammanfattningsvis
att migrationsdomstolen inte varit behörig att i sak pröva frågan om uppehållsrätt och att migrationsdomstolen dessutom tillämpat bestämmelserna uppenbart felaktigt. Såvitt framgår av domen tycks migrationsdomstolen inte ha uppmärksammat att det föreligger skillnader mellan uppehållsrätt och permanent uppehållsrätt. Den omständigheten att en EES-medborgare har permanent uppehållsrätt medför inte att även dennes familjemedlemmar har uppehållsrätt, varken ordinär eller permanent, annat än i vissa undantagsfall som inte är för handen i förevarande fall (se närmare Migrationsverkets överklagande).
Migrationsöverdomstolen har ännu inte avgjort målet. Frågan om uppehållsrätt har följaktligen inte slutligt avgjorts.

Vad gäller frågan om inhibition har lagstiftaren, såvitt nu är i fråga, genom bestämmelsen i 12 kap. 13 § utlänningslagen (2005:716) gett Migrationsverket möjlighet att besluta härom när det finns särskilda skäl till det. Verket har efter mycket noggranna överväganden bedömt att det inte funnits några sådana särskilda skäl i förevarande fall.

Detta mot bakgrund av att verket, som jag
nämnt ovan, anser att B.D. inte har någon uppehållsrätt och att frågan inte heller prövats av behörig domstol. Även om Migrationsöverdomstolen sedermera skulle göra en annan bedömning kvarstår ändock det faktum att migrationsdomstolens
dom ännu inte vunnit laga kraft.
Sammanfattningsvis anser jag att den redogörelse jag ovan lämnat visar att Migrationsverket inte på något sätt förfarit felaktigt genom att besluta att inte inhibera verkställigheten av det lagakraftvunna beslutet om utvisning avseende B.D. Följaktligen anser jag att det inte heller finns någon som helst grund för påståendet att de tjänstemän som fattat besluten har begått tjänstefel.

Rättslig reglering
Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium m.m. (rörlighetsdirektivet) har införts i svensk lagstiftning genom bestämmelser i utlänningslagen. Dessa trädde i kraft den 30 april 2006. Rörlighetsdirektivet vilar på grundprincipen ”att unionsmedborgarna skall kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på (ungefär) samma villkor som när medlemsstaternas medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats inom de egna länderna” (prop. 2005/06:77 s. 56).
Vid införandet av direktivets bestämmelser avskaffades ordningen att bevilja unionsmedborgare och övriga EES-medborgare samt deras familjemedlemmar uppehållstillstånd. I stället infördes begreppet uppehållsrätt. Bestämmelser om detta finns i bl.a. 3 a kap. utlänningslagen. Med uppehållsrätt avses enligt 1 § en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd, i enlighet med vad som anges i kapitlet. Enligt 5 § finns uppehållsrätten så länge villkoren för densamma är uppfyllda. Av 10 § andra stycket följer att en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som har uppehållsrätt ska ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige. Av 14 kap. utlänningslagen framgår att Migrationsverkets beslut i sådana ärenden inte får överklagas.
Enligt 8 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen får en utlänning som har uppehållsrätt inte avvisas. Av 8 kap. 7 a § samma lag framgår att en utlänning som har uppehållsrätt får utvisas ur Sverige om det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Den sistnämnda regleringen bygger på artikel 27.1 i rörlighetsdirektivet, i vilken det anges på vilka grunder den fria rörligheten

för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar får begränsas (prop. 2005/06:77 s. 195).
I rättspraxis har det slagits fast att myndigheter och domstolar har att pröva frågan om uppehållsrätt innan ett beslut om utvisning eller avvisning fattas eller fastställs, se MIG 2007:53. I domen anförde Migrationsöverdomstolen följande.
Eftersom EES-medborgare har rätt att vistas i Sverige om de har uppehållsrätt har det ålegat migrationsdomstolen att pröva om W.L. har uppehållsrätt innan beslutet om utvisning fastställdes genom att hennes överklagande av Migrationsverkets
beslut avslogs.
I ett senare mål, MIG 2008:34, tog Migrationsöverdomstolen ställning till hur uppehållsrätten ska behandlas när frågan om en sådan rätt föreligger uppkommer först efter det att ett avlägsnandebeslut har vunnit laga kraft.

I målet hade beslut fattats om avvisning av två makar från Sverige. Sedan besluten vunnit laga kraft ansökte makarna om uppehållskort under åberopande av att de var ekonomiskt beroende föräldrar till en son, vars hustru
hade svenskt medborgarskap. Migrationsverket avslog ansökningarna och migrationsdomstolen avvisade makarnas överklagande av verkets beslut. Makarna överklagade domstolens beslut. Migrationsöverdomstolen återförvi

sade målet till migrationsdomstolen för prövning av frågan om uppehållsrätt.
I domen anfördes bl.a. följande.
Uppehållsrätten är ... inte avhängig om uppehållskort utfärdats eller inte utan följer direkt av gemenskapsrätten. Ett uppehållskort i sig är därför inte bärare av någon rättighet utan fungerar endast som ett bevismedel. Uppehållsrätten finns så länge villkoren för densamma är uppfyllda (3 kap. 5 § UtlL). Ett beslut att neka uppehållskort kan därför inte anses utgöra en begränsning av den fria rörligheten. Avsaknaden av en möjlighet att överklaga ett sådant beslut strider följaktligen inte mot rörlighetsdirektivets regler om rätten till domstolsprövning.
– – –
I förevarande fall har emellertid i samband med prövningen av ansökan om uppehållskort även frågan om uppehållsrätt föreligger prövats. Den omständigheten
att makarna har befunnits sakna uppehållsrätt får till följd att de kommer att avvisas från Sverige.
Som ovan redovisats följer av artikel 15 jämförd med artikel 31 i rörlighetsdirektivet
en ovillkorlig rätt till domstolsprövning av alla beslut som begränsar den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. EG-direktivet kräver alltså att det finns en möjlighet till domstolsprövning beträffande beslut om uppehållsrätt. I normalfallet finns också en sådan rätt enligt utlänningslagen. En EES-medborgare eller dennes familjemedlemmar

som inte har uppehållsrätt måste ha uppehållstillstånd enligt utlänningslagen för att lagligen vistas i Sverige och har då rätt att överklaga ett avlägsnandebeslut till migrationsdomstol. Prövningen i domstolen ska då även omfatta frågan om uppehållsrätt (se MIG 2007:53). I förevarande fall uppstod emellertid frågan om uppehållsrätt först efter det att beslutet om avvisning vunnit laga kraft. Möjligheten till domstolsprövning i en sådan situation begränsas till en prövning av verkställighetshinder enligt 12 kap. 19 § UtlL. En invändning om uppehållsrätt omfattas inte av bestämmelsen. [De klagande] saknar enligt den nuvarande svenska regleringen möjlighet att få frågan om uppehållsrätt prövad inom ramen för den ordinära migrationsprocessen. Avsaknaden
av en överprövning i dessa fall strider mot EG-direktivet.
– – –
Migrationsöverdomstolen konstaterar att de i målet åberopade artiklarna i rörelsedirektivet är sådana att de är direkt tillämpliga utan föregående implementering
i svensk rätt. [De klagande] har således rätt att få frågan om uppehållsrätt prövad i domstol. Behörig domstol i aktuellt mål är Länsrätten i Stockholms län, migrationsdomstolen.

Migrationsdomstolens dom ska därför
undanröjas och målet hänvisas till migrationsdomstolen för prövning av frågan om uppehållsrätt.
Bedömning
Anmälaren vände sig till JO i anledning av att Migrationsverket återupptagit processen att verkställa utvisningen av B.D. trots att migrationsdomstolen hade förklarat att B.D. hade uppehållsrätt i Sverige. Sedan Migrationsöverdomstolen
vägrat prövningstillstånd avbröt Migrationsverket dock verkställigheten, vilket får förstås så att verket därefter rättade sig efter migrationsdomstolens dom. Det som återstår att bedöma är om Migrationsverket agerat felaktigt genom att inte göra detta i ett tidigare skede. Verket har åberopat två grunder för sitt förhållningssätt: dels att migrationsdomstolens dom var fel,

dels att uppehållsrätten inte utgjorde något hinder mot att verkställa det tidigare avlägsnandebeslutet innan domen vunnit laga kraft.
Migrationsdomstolens dom meddelades i anledning av att ett beslut från Migrationsverket hade överklagats och innebar ett underkännande av den bedömning som Migrationsverket gjort i ärendet om uppehållskort. En underinstans
ska följa domar och beslut från överinstanser och lojalt tillämpa dessa. Detta är självklart; de rättsliga instanserna är inte sidoställda enheter, där var och en kan agera efter eget huvud, utan ingår i en hierarki som är avsedd att säkerställa rättsordningens stabilitet. Även om Migrationsverket ansåg att migrationsdomstolens dom var felaktig förelåg det alltså en skyldighet för

verket att efterleva den på ett konstruktivt sätt. Jag har viss förståelse för att rättsläget uppfattats som problematiskt i några formella hänseenden, men i frågan om uppehållsrätt var domstolens besked glasklart.
Uppehållsrätt innebär en rätt att vistas i Sverige. Verkställs ett utvisningsbeslut utan att denna rättighet beaktas, förlorar den sin betydelse. En sådan åtgärd skulle också stå i direkt strid med rörlighetsdirektivets syfte. Det förhållandet
att migrationsdomstolen slog fast att B.D. hade uppehållsrätt i Sverige innebar därmed i praktiken att det förelåg hinder mot att verkställa utvisningen. Vad Migrationsverket anfört om artikel 31.2 i rörlighetsdirektivet är inte korrekt; artikeln är inte tillämplig i den situation som här var aktuell (jfr prop. 2005/06:77 s. 94 f.). Migrationsverket borde således omgående ha avbrutit verkställigheten av utvisningsbeslutet. Lagstöd för att göra detta fanns i bl.a. 12 kap. 13 § utlänningslagen.
Migrationsverkets beslut riskerade att leda till stora skador för B.D. medan ett beslut om att avbryta verkställigheten till dess målet slutligt hade avgjorts inte, såvitt framkommit, skulle ha lett till några beaktansvärda olägenheter för det allmänna. Om beslutet hade verkställts skulle det med andra ord ha innefattat en allvarlig och helt omotiverad rättskränkning.
Migrationsverket förtjänar allvarlig kritik för att inte ha respekterat reglerna om uppehållsrätt samt för sitt förhållningssätt till överinstansens dom.
Behov av lagstiftningsåtgärder
Rörelsedirektivet innebär i enlighet med MIG 2008:34 att en utlänning som riskerar att avlägsnas från Sverige har rätt att få frågan om uppehållsrätt prövad i domstol även efter det att ett beslut om avlägsnande vunnit laga kraft. Detta synes inte ha uppmärksammats när direktivet införlivades i utlänningslagstiftningen
(se prop. 2005/06:77 s.

92).
I brist på närmare reglering har Migrationsöverdomstolen slagit fast att prövningen av uppehållsrätten ska ske i migrationsdomstol. Det är dock fortfarande
en öppen fråga hur talan ska väckas. Det saknas också uttryckliga regler om att uppehållsrätt kan utgöra ett verkställighetshinder. JO ska enligt sin instruktion verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Det finns skäl att göra lagstiftaren uppmärksam på behovet av att överväga åtgärder som underlättar tillämpningen av de bestämmelser i utlänningslagen som aktualiseras i detta ärende. En kopia av detta beslut översänds därför till Justitiedepartementet, för kännedom.
2011/12 : JO1
314
Initiativärende: Inspektion av Migrationsverkets förvar
(Beslut av JO Axberger den 19 maj 2011, dnr 6090-2009)
Beslutet i korthet
Bakgrund

Utlänningar som inte får vistas i Sverige eller vars rätt att uppehålla sig i landet är oklar kan tas i förvar. De ska som huvudregel vistas i särskilda förvarslokaler.
Migrationsverket ansvarar för dessa. Förvaren har inspekterats på initiativ av JO Hans-Gunnar Axberger. I detta beslut redovisas resultatet.
Allmänt intryck
Det allmänna intrycket av den utredning som genomförts är att den verksamhet som bedrivs vid förvaren fungerar väl. Utredningen visar dock även på ett antal problem och brister, som i vissa delar är allvarliga.
Övergripande iakttagelser
Handläggningen vid de olika förvarsenheterna är inte enhetlig. Orsaken är förmodligen brist på central styrning och förvarens heterogena arbetssätt. Det är angeläget att Migrationsverket tar ett större ansvar för förvarsverksamheten.
Migrationsverket kan inte redovisa tillförlitlig statistik. Det gör det svårt att utvärdera förvarsverksamheten. Förvarsverksamhetens särart kan inte ursäkta de brister som förekommer.
Förvarstider m.m.
Förvarstiderna i Migrationsverkets ärenden håller sig inom de ramar som godtas i gällande rätt. I beslutet understryks likväl att frihetsberövande är den mest ingripande åtgärd som det allmänna kan utsätta den enskilde för. Tvång av det slaget måste användas med stor återhållsamhet och bara när det är helt nödvändigt.
Migrationsverket har ett övergripande ansvar för att handläggningen i samtliga förvarsärenden är effektiv. I detta ingår att frihetsberövandet ska vara så kortvarigt som möjligt. Förvaren bedriver ett visst arbete med att påverka förvarstidernas längd. Om detta ska leda till framgång måste arbetet utföras på ett genomtänkt och organiserat sätt. Så är inte alltid fallet.
Så kallade säkerhetsplaceringar i kriminalvård
Enligt utlänningslagen finns flera möjligheter att komma till rätta med en förvarstagen som utgör en säkerhetsrisk. Utredningen visar att Migrationsverket endast använder det mest ingripande alternativet, som innebär att den förvarstagne hamnar i häkte.
Det är principiellt felaktigt att placera förvarstagna tillsammans med personer som misstänks för att ha begått brott. En häktesplacering innefattar

vidare en mycket mer kännbar frihetsinskränkning än vad som gäller för vistelse vid ett förvar. Medan förvaren präglas av en tydlig ambition att vara så öppna som möjligt, där verksamheten och personalens kompetens är anpassade till ändamålet, är förhållandena på häktena i många avseenden de motsatta.
Den förvarstagne tvingas tillbringa större delen av dygnet inlåst i en cell. Risken för att häktesplaceringen leder till eller spär på psykiska besvär är uppenbar.
Migrationsverket kritiseras för att ha infört en praxis som innebär att lagstiftningen om kriminalvårdsplacering tillämpas på ett felaktigt sätt. Eftersom

detta bedöms leda till att enskilda utlänningar utsätts för mer kännbara frihetsinskränkningar
än vad som skulle vara fallet vid en korrekt rättstillämpning är kritiken av allvarligt slag.

Förvarstagna som häktesplaceras för att de utgör en fara för sig själva

Migrationsverket placerar regelmässigt förvarstagna som bedöms utgöra en fara för sig själva i häkte. Förvaren anser sig sakna kompetens och resurser för att ta hand om dessa personer. Häktesplacering får emellertid antas vara särskilt olämplig för just dem som är i sådant psykiskt skick att de inte kan vistas på ett förvar. Det synes inte finnas någon som anser att den tillämpade ordningen är lämplig. Att den ändå praktiseras är lika beklagligt som beklämmande.

Förfarandet bedöms sakna erforderligt lagstöd. Det framstår av humanitära och principiella skäl som oacceptabelt att en sjuk person, som inte är farlig för någon annan än sig själv, placeras i häkte bland brottsmisstänkta endast av det skälet att han eller hon inte kan ges ett adekvat omhändertagande inom Migrationsverkets
verksamhet. Varje gång det sker innebär det en kränkning av den frihetsberövades mänskliga rättigheter. Som ansvarig myndighet förtjänar Migrationsverket mycket allvarlig kritik för detta pågående missförhållande.

Så kallade transportplaceringar i kriminalvård

Lagstiftningen ger Migrationsverket möjlighet att tillgripa kriminalvårdsplacering när ”synnerliga skäl” föreligger. Bestämmelsen används i samband med transporter. Den omfattande tillämpningen stämmer därvid illa överens med lagtextens lydelse. Det finns tecken på att bestämmelsen överutnyttjas. Den främsta anledningen till den omfattande tillämpningen synes dock vara att behovet av transportplaceringar är betydligt större än vad som förutsågs av lagstiftaren. Lagstiftningen bör ses över.

Det har framkommit att ingripandena regelmässigt är alltför långvariga. I lagens förarbeten talas om ”några timmar eller en natt”; i praktiken pågår placeringarna ofta i flera dagar, och ibland bortemot en vecka.

Det är inte
försvarligt att den som inte begått eller är misstänkt för brott frihetsberövas på det sättet. Migrationsverket förtjänar kritik för de brister som föreligger.

Behörighet att fatta beslut om placering i kriminalvård

Placering i kriminalvård är det mest ingripande beslut som kan fattas i förvarsverksamheten.

De bör av rättssäkerhetsskäl fattas av särskilda befattningshavare.

Vid flera förvar får emellertid handläggare, och i något fall även timanställda, fatta sådana beslut. Delegationsrätten har sträckts alldeles för långt. Den ordning som tillämpas förtjänar kritik.

Omprövning av beslut om placering i kriminalvård

De som placerats i kriminalvård besöks av personal från förvaren. Syftet är att

utreda om den förvarstagne kan återtas till en förvarslokal. Utredningen visar att förfarandet har flera brister. Det framstår som informellt och rättsosäkert. Skyldigheten att ompröva besluten om kriminalvårdsplacering bör lagregleras. Till så skett bör Migrationsverket säkerställa att det finns erforderliga rutiner och att de följs.
Vid inspektionerna uppmärksammades även att ett antal personer blivit kvar i häkte trots att beslutet om kriminalvårdsplacering hävts eller rätteligen skulle ha hävts. Migrationsverket förtjänar kritik för detta.
Visitation
Visitationer förekommer i förhållandevis stor utsträckning vid förvaren. Den ordning som tillämpas är inte förenlig med lagstiftningen och inte heller med riktlinjerna i Migrationsverkets utlänningshandbok. För detta kan Migrationsverket inte undgå kritik. Kritiken ska dock ses i ljuset av att det är fråga om en ytlig och inte särskilt integritetskränkande säkerhetskontroll. Lagstiftningen bör ses över.
Omhändertagande av egendom
Förvarsenheterna tillämpar bestämmelsen om omhändertagande av egendom på skilda sätt. Migrationsverket kan inte undgå kritik för detta.
Dokumentation
Vid inspektionerna noterades att många handlingar, både beslut och tjänsteanteckningar,
saknades. I ett antal fall hade handlingar sorterats in i fel dossier.
Vid samtliga enheter saknades dokumentation av beslutsunderlag. Det var ofta svårt att följa ett ärendes gång utifrån handlingarna. Förvarens personal bekräftade att det slarvas med dokumentationen. Den sammantagna bilden är så bekymmersam att Migrationsverket måste kritiseras för bristen på ordning.
Övriga områden
På området hälsovård konstateras ett antal problem, som delvis kan hänföras till att det är landstingen som är huvudmän för vården medan ansvaret för behandlingen och tillsynen av de förvarstagna vilar på Migrationsverket.
Inom övriga granskade områden har utredningen inte visat annat än att verksamheten vid förvaren bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning.

2011/12 : JO1
317
Lagstiftningsbehov
Det finns behov av att se över lagstiftningen i flera delar. Beslutet översänds därför till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.
Sammanfattning
Granskningen har sammanfattningsvis lett till ett flertal påpekanden om brister och möjliga förbättringar. På följande punkter innefattar beslutet kritik mot Migrationsverket.
Migrationsverket förtjänar mycket allvarlig kritik
− för att förvarstagna som inte utgör en fara för andra än sig själva placeras i häkte.
Migrationsverket förtjänar allvarlig kritik

− för att reglerna om kriminalvårdsplacering av förvarstagna som utgör en säkerhetsrisk tillämpas på ett felaktigt sätt.
Migrationsverket förtjänar kritik
− för att förvarstagna av transporttekniska skäl rutinmässigt placeras i arrest eller häkte under längre tidsrymder än lagstiftaren avsett,
− för att rätten att fatta beslut om placering av förvarstagna i kriminalvård delegerats till alltför låg nivå,
− för att förvarstagna som placerats i häkte blivit kvar där trots att det inte längre funnits laglig grund för det och
− för bristen på ordnad dokumentation.
Migrationsverket kan inte undgå kritik
− för att den visitationspraxis som tillämpas vid förvaren saknar erforderligt lagstöd och
− för att bestämmelsen om omhändertagande av förvarstagnas egendom tillämpas på skilda sätt.

Innehåll
Beslutet i korthet 314
Inledning 320
Allmänt om den rättsliga regleringen.....321
Utredning 324
Inledning 324
Organisation m.m. 324
Kapacitet och beläggning 327
Förvarstider 328
Aktiviteter 332
Hälsovård 333
Visitationer.....336
Omhändertagande av egendom 338
Kontakter med omvärlden 339
Inskränkningar i de förvarstagnas rörelsefrihet inom förvaret 340
Dokumentation m.m.....348
Information m.m. 350
Barn på förvaren.....351
Särskilt om den rättsliga regleringen på vissa områden 351
Förvarstider 351
Frihetsinskränkningar vid förvaret 354
Visitationer.....359
Omhändertagande av egendom 360
Dokumentation m.m.....362
Bedömning.....362
Allmänt intryck 363

Förvarstider och förvarens verkställighetsarbete.....363
Placering av förvarstagna i häkte eller annan kriminalvårdsanstalt 365
Användningen av vissa tvångsmedel.....373
Dokumentation m.m.....374
Övriga områden.....375
Lagstiftningsbehov 376

Inledning

Utlänningar som inte får vistas i Sverige eller vars rätt att uppehålla sig i Sverige är oklar kan under vissa förutsättningar tas i förvar. De ska som huvudregel
vistas i särskilda förvarslokaler. Migrationsverket ansvarar för dessa.
I Sverige finns i dagsläget sju förvarsenheter som totalt har 185 ordinarie och 20 tillfälliga förvarsplatser.
De utlänningar som vistas på förvaren befinner sig i en utsatt situation. Anmälningar till JO från denna grupp är dock mycket få. JO har inte heller på länge inspekterat förvaren. Mot denna bakgrund beslöt jag den 3 november 2009 att granska tillämpningen av utlänningslagens (2005:716) bestämmelser om förvar. Granskningen skulle ske i projektform. Den skulle huvudsakligen bestå i att Migrationsverkets förvar inspekterades.
Projektet inleddes med att ett antal organisationer och personer med kunskap om förvarsverksamheten kontaktades och bereddes tillfälle att lämna synpunkter på vad inspektionerna kunde inriktas mot. De synpunkter som framkom sammanställdes under november 2009.
Ett frågeformulär upprättades därefter och sändes till samtliga förvarsenheter den 18 december 2009. Svar inkom den 17 februari–9 mars 2010.
Därefter genomfördes inspektioner av förvaren. Inför inspektionerna ombads de ta fram visst material som sedan granskades. Förvaren inspekterades enligt följande.

− Förvarsenheten i Flen den 30 och 31 mars 2010
− Förvarsenheterna i Märsta den 22 och 23 april 2010
− Förvarsenheten i Gävle den 11 och 12 maj 2010
− Förvarsenheterna i Kållered den 2, 3 och 4 juni 2010
− Förvarsenheten i Örkelljunga den 14 och 15 juni 2010

Efter varje inspektion upprättades protokoll. Förvarsenheterna fick tillfälle att lämna synpunkter på protokollen.
Förvarsenheternas yttranden och inspektionsprotokollen sammanställdes därefter. Detta material tillsammans med en redogörelse för gällande rätt och JO:s iakttagelser, inklusive preliminära bedömningar, tillställdes Migrationsverket den 21 december 2010, för yttrande. Migrationsverket inkom med sitt yttrande den 1 mars 2010.
I detta beslut, som avslutar projektet, ges inledningsvis en övergripande beskrivning av de mest centrala reglerna på området. Därefter redovisas

utredningen.
Efter att utredningen presenterats följer en mer ingående beskrivning av den rättsliga regleringen på de områden jag funnit anledning att särskilt uppmärksamma. Beslutet avslutas med en bedömning av hur de iakttagelser som gjorts förhåller sig till gällande rätt.
Migrationsverkets yttrande bifogas beslutet.

Allmänt om den rättsliga regleringen

I förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket framgår att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket leds av en myndighetschef som ansvarar inför regeringen, 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Migrationsverkets verksamhet är uppdelad i olika verksamhetsområden. Varje verksamhetsområde leds av en eller flera verksamhetschefer. Förvarsverksamheten tillhör verksamhetsområdet mottagning.

Fram till den 1 oktober 1997 var det polismyndigheterna som ansvarade för de personer som togs i förvar och de lokaler där de vistades. Fram till den 1 januari 1999 var det också polismyndigheterna som hade huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Migrationsverket har därefter haft huvudansvaret för denna verksamhet.

Förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar och regler för hur förvarstagna ska behandlas finns i 10 och 11 kap. utlänningslagen.

Möjligheterna att ta en person över 18 år i förvar framgår av 10 kap. 1 § utlänningslagen som stadgar:

En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om
1. utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig och
2. utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

En utlänning som har fyllt 18 år får också tas i förvar om
1. det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras,
2. det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 1, 2 eller 7 §, eller
3. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 2 eller 3 får meddelas endast om det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Som ett alternativ till förvar kan utlänningen, under de förutsättningar som anges i 1 §, ställas under uppsikt. Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig

att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten på orten eller hos Migrationsverket.
(se 10 kap. 6 och 8 §§ utlänningslagen.)
Förutsättningarna för att ta barn i förvar eller ställa dem under uppsikt är mer begränsade (se 10 kap. 2 och 7 §§ utlänningslagen).
Beslut om förvar som grundar sig på 10 kap.

1 § andra stycket 1 utlänningslagen
får inte vara längre än 48 timmar. I övrigt får en utlänning som fyllt 18 år inte hållas i förvar i mer än två veckor, om inte synnerliga skäl föreligger. Har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats får utlänningen dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Barn får inte hållas i förvar i mer än 72 timmar eller, om det

finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Beslut om förvar ska prövas på nytt inom två veckor respektive två månader från den dag då det verkställdes. Ny prövning ska sedan fortlöpande ske inom samma tider så länge utlänningen hålls i förvar. Beslut om förvar som inte prövas inom angivna tider upphör att gälla. (Se 10 kap. 4, 5, 9 och 10 §§ utlänningslagen.)
Beslut om förvar fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet (10 kap. 12 § första stycket utlänningslagen). Regeln innebär att den myndighet som beslutar i ärenden om avvisning eller utvisning m.m. – den handläggande myndigheten – också bestämmer i fråga om förvar eller uppsikt (prop. 1988/89:86 s. 181).
Polismyndigheterna ansvarar därmed för frågor om tvångsåtgärder i de avvisningsärenden
som de har att pröva. Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har samma ansvar i de ärenden om avvisning eller utvisning som verket respektive dessa domstolar avgör. I ärenden som handläggs av regeringen ansvarar i princip denna för eventuella tvångsåtgärder.
I 10 kap. 13 § utlänningslagen förtydligas i vilka fall polismyndigheten är handläggande myndighet och därmed behörig att fatta beslut om förvar och uppsikt. Så är fallet när en utlänning har begärt att få resa in i Sverige utan att något ärende uppkommit hos Migrationsverket. En polismyndighet är också behörig att fatta beslut om förvar när myndigheten har tagit emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet. Detta innebär att en polismyndighet
är behörig att fatta beslut om förvar dels när myndigheten har fattat beslutet om avvisning, dels i fråga om allmän domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen. Vidare är en polismyndighet behörig att fatta beslut om förvar i ärenden som har överlämnats till myndigheten från Migrationsverket på grund av att den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att

verkställa beslutet. Migrationsverket är i princip behörigt att fatta beslut om förvar och uppsikt i övriga fall, utom då avvisnings- eller utvisningsärendet har överklagats till domstol eller i de fåtal fall regeringen är handläggande myndighet. (Se 10 kap. 12–17 §§ och 12 kap. 14 § utlänningslagen.)
Migrationsverket har huvudansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning (12 kap.

14 § första stycket utlänningslagen). Ett stort antal avvisnings- och utvisningsbeslut ska i och för sig verkställas av polismyndigheten, men Migrationsverket har i egenskap av förvaltningsmyndighet för frågor som rör återvändande ett ansvar för att handläggningen av verkställighetsärendena är effektiv även i dessa ärenden.
Utlänningar som hålls i förvar ska vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket ansvarar för dessa lokaler liksom för behandlingen och tillsynen av de utlänningar som hålls i förvar. (Se 11 kap. 2 § utlänningslagen.)
Regler för hur förvarsverksamheten ska bedrivas finns i samma kapitel. I portalparagrafen – 1 § – anges:

En utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras.
Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.
I resten av kapitlet regleras bl.a. rätten till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och utomhusvistelse (3 §), rätten att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvaret samt i vilka fall ett besök får vägras eller övervakas (4 §), tillgång till hälso- och sjukvård (5 §), möjligheterna för Migrationsverkets personal att ålägga den förvarstagne rörelsebegränsningar (6 §), avskilja honom eller henne från övriga förvarstagna (7 §), genomföra kroppsvisitation (9 §), undersöka försändelser (10 §) och omhänderta egendom från honom eller henne (11 §).
I 10 kap. 20 § utlänningslagen regleras Migrationsverkets möjligheter att placera en förvarstagen i kriminalvård, häkte eller polisarrest (kriminalvårdsplacering).
I paragrafen anges:
Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om
1. utlänningen enligt 8 kap. 8 § har utvisats på grund av brott,
2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.
Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.
För behandlingen av kriminalvårdsplacerade gäller häkteslagen (2010:611) i

tillämpliga delar (11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen). Ansvaret för behandlingen och tillsynen över dem som placeras i kriminalvård övergår därmed till huvudmännen för de anläggningar där de placeras (prop. 2003/04:35 s. 83). För tillsynen och behandlingen av en förvarstagen utlänning som placerats i häkte ansvarar således Kriminalvården och inte Migrationsverket.
I 11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen anges vidare att utlänningen, utöver vad som följer av häkteslagen, ska beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten där han eller hon har placerats.
Som en allmän tolkningsregel – oavsett om det är fråga om beslut om förvar, rörelsebegränsning, avskildhet eller kriminalvårdsplacering – gäller att utlänningslagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (1 kap.

8 § utlänningslagen).
Utöver regleringen i utlänningslagen finns relevanta bestämmelser i utlänningsförordningen,
förvaltningslagen, regeringsformen, Europakonventionen,
vissa direktiv och förordningar från EU (särskilt det s.k. återvändandedirektivet) samt i internationella konventioner. Någon närmare redogörelse för dessa lämnas inte här. Den rättsliga regleringen på de områden som är av särskilt intresse i detta sammanhang redovisas dock närmare nedan. Där behandlas även de handläggningsrutiner m.m. som finns i Migrationsverkets utlänningshandbok
samt de riktlinjer Migrationsverket tog fram för verksamheten 2006,

”Förvarsverksamheten vid Migrationsverket – Gemensamma riktlinjer, standarder och rutiner” (MAL 111-2006-346).
Utredning
Inledning
De uppgifter som redovisas nedan är hämtade dels från förvarsenheternas yttranden med bilagor, dels från de inspektioner som har gjorts. De åsikter som återges härstammar – om inte annat framgår – från förvarsenheterna och har genomlästs och godkänts av enhetsledningarna. Alla frågeställningar har inte berörts av samtliga förvarsenheter. Detta redovisas inte särskilt.
Detaljuppgifterna
från respektive förvarsenhet finns att tillgå i inspektionsprotokollet
för just den enheten.
Migrationsverket har inte något tillförlitligt statistikverktyg för förvarstider, antalet avskilda personer eller personer som placerats i kriminalvård m.m. I de fall JO efterfrågat sådana uppgifter har förvarsenheterna tagit fram statistik manuellt. Det har även medfört att en del uppgifter endast har kunnat uppskattas. De siffror som redovisas bör därför ses som ungefärliga.
Organisation m.m.
Allmänt

Det finns sju förvarsenheter i Sverige. Dessa är belägna på fem olika platser enligt följande:
Gävle (en enhet) 30 platser
Märsta (två enheter) 25 resp. 35 platser (AF 1 [endast män] och AF 2)
Flen (en enhet) 25 platser. Den 20 mars 2010 öppnades tillfälligt ytterligare en avdelning med 20 platser.
Kållered (två enheter) 25 platser vardera (Kållered 1 [endast män] och 2)
Örkelljunga (en enhet) 20 platser. Enheten ska under 2011 flytta till nya lokaler i Åstorp och kommer då förmodligen att få ytterligare 30 platser.
År 2010 fanns således 185 ordinarie och 20 tillfälliga förvarsplatser i Sverige.
Ledning, bemanning och arbetsformer
Varje förvarsenhet leds av en enhetschef. På varje enhet finns också en biträdande enhetschef, en beslutsfattare (på förvarsenheten i Örkelljunga och Kållered 2 innehas tjänsten som biträdande enhetschef och beslutsfattare av samma person) och ett säkerhetsbiträde. I oktober 2009 inrättades en beredskapsjour bland enhetscheferna. En enhetschef är således tillgänglig dygnet runt för att lösa t.ex. frågor om överbeläggning.

På enheterna arbetar därutöver mellan 18 och 28 handläggare och på vissa enheter även ett antal s.k. handledare. Därutöver finns administrativ personal. Handläggarna har som regel högskoleutbildning eller lång och relevant arbetslivserfarenhet.
Bland de anställda ingår jurister, statsvetare och beteendevetare.
Handledarna har som lägst gymnasieutbildning. Handledarna utgör främst en social resurs för de förvarstagna och tar hand om de praktiska göromålen såsom kök, gym och olika aktiviteter.
Majoriteten av de anställda erbjuds möjlighet att genomgå Migrationsverkets s.k. migrationsprogram. Förvaren erbjuder som regel också nyanställda någon form av lokalt anordnad internutbildning. Omfattningen av och innehållet i utbildningen varierar.
Förvaren är bemannade dygnet runt. Handläggarna och handledarna arbetar i ”team”. I dessa ingår som regel fyra eller fem personer. Arbetssättet skiljer sig till viss del åt. I Kållered och Örkelljunga cirkulerar handläggarna veckovis på fyra till fem olika arbetsbefattningar. Syftet är att alla ska få så hög kompetens som möjligt. I de olika arbetsbefattningarna ingår som regel
11. att leda och fördela arbetet samt ha kontakt med polismyndigheter m.fl.
12. att sköta in- och utskrivningar
13. att ta hand om besök och vårdkontakter
14. att ansvara för mat, kök och bagage
15. att arbeta socialt och motiverande.

Även i Flen cirkulerar handläggarna på olika arbetsbefattningar (liknande de som angetts ovan) men cirkulationen sker från dag till dag. Enheten har också

en s.k. samordnare som under de tider han är i tjänst fördelar arbetet. När han inte är i tjänst utses någon av handläggarna i teamet att sköta detta. I Gävle och Märsta har man i stället fasta arbetsledare som leder och fördelar arbetet. Arbetssättet har bl.a. valts för att förhindra att något ärende ”faller mellan stolarna”. Andra skillnader i arbetssätt mellan förvaren är att handledarna på vissa enheter är knutna till ett team medan de på andra enheter utgör en egen grupp. Vidare finns på vissa enheter speciella s.k. OS-handläggare eller OShandledare
som särskilt ansvarar för den organiserade sysselsättningen medan andra enheter har valt att inte ha några sådana. De flesta förvar arbetar med kontaktpersoner eller kontaktmannagrupper för de förvarstagna. Vid enheterna i Kållered anser man dock att det arbetssättet fungerar mindre väl.

Beslutsfattande

Som angetts ovan har endast en person vid varje förvarsenhet titeln beslutsfattare även om beslutsfattandet de facto utövas av flertalet handläggare på enheterna. De flesta av beslutsfattarna är jurister. På samtliga enheter har beslutfattaren en rådgivande funktion i förhållande till handläggarna. Hur involverade beslutsfattarna är i teamens arbete i övrigt varierar.

På förvaren i Märsta och i
Gävle föredras samtliga ärenden för beslutsfattaren varje vecka. Även i Kållered föredras ärendena för beslutsfattare men någon fastställd rutin för hur och

när det ska ske finns inte. I Örkelljunga föredras alla nyinkomna ärenden för beslutsfattaren men veckovisa föredragningar sker inte. I Flen finns inte någon fastställd rutin för när ett ärende ska föredras för beslutsfattaren. Denne är dock oftast med vid de överlämningar mellan teamen som sker två gånger per dag och vid vilken en snabb genomgång av ärendena görs. Vid behov går beslutsfattaren igenom ärendet en extra gång med handläggaren och ger anvisningar
om vad som bör göras.

Handläggarna på förvaren i Örkelljunga, Flen och Kållered har som regel ”full delegation”, vilket innebär att de bl.a. får fatta beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering. I Örkelljunga har vissa timanställda också full delegation. I Gävle är det endast beslutsfattaren och arbetsledarna som får fatta de mer ingripande besluten om avskiljande och placering. I Märsta sker delegation till handläggarna efter en individuell prövning. Vid förvaren i Märsta och Gävle ska beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering underställas beslutsfattare eller enhetschef för prövning nästkommande vardag. Övriga enheter har inte något sådant krav i sina delegationsordningar.

Lokaler

De lokaler i vilka förvarsverksamheten bedrivs är av olika slag.

Förvaret i Gävle bedrivs i lokaler som tidigare tillhörde ett storkök. Lokalerna togs i bruk 2004.

Förvaret i Märsta bedrivs delvis i lokaler som tidigare användes som polisstation.

År 2004 byggdes lokalerna ut och anpassades.
Förvaret i Flen ligger i en f.d. skola. Lokalen togs i bruk för förvarsverksamhet 2000/2001. Den tillfälliga avdelningen bedrivs i lokaler som polisen tidigare använde i sin förvarsverksamhet.
Förvaret i Kållered bedrivs i lokaler som tidigare användes som flyktingförläggning.
Innan enheterna flyttade in, 2000 respektive 2004, anpassades lokalerna för den nya verksamheten.
Förvaret i Örkelljunga tog sina lokaler i bruk 2004. Ianspråktagandet var endast tänkt att vara tillfälligt. Lokalerna användes tidigare som ungdomshem . Av olika skäl blev verksamheten dock kvar i lokalerna. Förvaret har numera flyttat till nya lokaler i Åstorp.
Lokalernas skick varierar avsevärt.
De förvarstagna delar som regel rum. Enkelrum finns endast i Märsta och Flen. Rummen har mellan två och sex sängar. De rum som har flest sängar fullbeläggs dock endast i undantagsfall. Dörrarna till rummen kan inte låsas, förutom i Märsta där ett kodlåssystem tillämpas. I Flen kan även de två rum som reserveras för kvinnor låsas. Ett fåtal rum har dusch och wc. I övriga fall finns dusch och wc i korridoren.
Alla enheter där kvinnor vistas har en egen avdelning eller egna rum för kvinnor och utsatta grupper.

Det är dock endast på förvaren i Gävle och Märsta som avdelningen är tydligt avgränsad och låst för övriga förvarstagna.
På förvaren i Gävle och Kållered finns ett rum, mitt i förvarslokalen, som är försett med stora glasfönster och kallas akvariet. I rummet, som i princip

alltid är bemannat, har handläggare och handledare sina arbetsplatser. Något sådant rum finns inte på övriga förvar.
Stämningen på förvaren
Stämningen mellan personal och förvarstagna samt mellan de förvarstagna framstår överlag som god. Av de förvarstagna som JO:s medarbetare talat med har majoriteten gett uttryck för att personalen uppträder professionellt och bemöter dem väl.
Incidenter såsom skadegörelse, hot m.m. förekommer dock liksom hungerstrejker, se vidare nedan.
Förändringsarbete
Under sommaren 2010 inleddes ett pilotprojekt i Kållered, ”Förvar i framtid”. Projektet ska så småningom även omfatta förvaret i Örkelljunga/Åstorp.
Målsättningen
är att det vid projektets slut ska finnas ett underlag för en gemensam lednings- och organisationsmodell för samtliga förvar i landet.
Vid förvaret i Märsta pågår ett EU-finansierat projekt som syftar till att förbättra kvinnors situation på förvaren. I Märsta arbetar man också aktivt med processflödeseffektivisering (Lean).

Kapacitet och beläggning
Förvaren har som framgått totalt 185 ordinarie och 20 tillfälliga platser. Direktiven från verksamhetsområdeschefen är att beläggningen ska vara 100 %.
Förvarens platser upptas till stor del av ärenden där polisen är handläggande myndighet. Exempelvis har andelen polisärenden i Gävle uppskattats till 70 % och i Örkelljunga till 80 %. Förvaren för en dialog med polismyndigheterna för att skapa förståelse för att antalet platser är begränsat. Det har upplysts att detta, i vart fall i Gävle och Örkelljunga, har lett till att polisen som regel kontrollerar om det finns en förvarsplats tillgänglig innan ett förvarsbeslut verkställs.
De tillfälliga platserna inrättades för att möta polisens behov i samband med avlägsnandebeslut som verkställs med chartrade flyg, s.k. specialflygningar. Specialflygningarna har för alla förvar, utom Örkelljunga, inneburit att beläggningsgraden på förvaren har blivit högre än tidigare. Specialflygningarna är effektiva men innebär stora påfrestningar på förvarsverksamheten.
Det förekommer överbeläggning. Överbeläggning ska endast medges tillfälligt och i undantagsfall. Beslut om detta fattas av en enhetschef (i Örkelljunga har även biträdande enhetschefen rätt att fatta beslutet). Sedan beredskapsjouren bland enhetscheferna inrättades kan beslut om överbeläggning fattas även utanför kontorstid och avseende samtliga enheter. – Beslut om en permanent ändring av förvarens kapacitet kan endast fattas av verksamhetsområdeschefen.
Enhetscheferna har veckovisa telefonmöten vid vilka platsbristen är en återkommande fråga. Så långt som möjligt försöker man ta ordinarie platser

på något förvar i anspråk innan beslut om överbeläggning fattas. I samband därmed övervägs också samtliga förvarsbeslut, vilket kan resultera i att en person som tidigare har varit förvarstagen i stället ställs under uppsikt eftersom förvarsplatserna ska användas till de mest angelägna ärendena.
Att den ökade beläggningsgraden har påverkat arbetet på förvaren är personalen enig om. Huruvida den ökade beläggningen har medfört att antalet incidenter har ökat råder det dock delade meningar om. Samtliga incidenter rapporteras till Migrationsverkets säkerhetschef.
Förvarstider
Inledning och avgränsning
Som framgått finns det tidsgränser för hur länge en person får hållas i förvar. Under vissa förutsättningar kan förvarstiden förlängas. Detta gäller emellertid inte förvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 1 utlänningslagen, dvs. förvarsbeslut som grundas på att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska genomföras. Därvid föreskrivs nämligen en särskilt kort och absolut tidsfrist, 48 timmar. Dessa ärenden har inte granskats i projektet. Nedan behandlas således förvarstider i andra ärenden än s.k. utredningsförvar.
Förvarsenheterna anmodades att för 2009 ange genomsnittligt antal inskrivna personer vid enheterna samt redogöra för antalet förvarstagna med

angivande av respektive förvarsgrund och för hur många av dessa som hade varit förvarstagna under längre tid än de inledande tidsgränserna som lagtexten stipulerar, dvs. två veckor respektive två månader.
I det följande redovisas det som framkommit genom förvarsenheternas yttranden. Som framgått är Migrationsverkets statistik inte tillförlitlig. Förvarsenheterna har därför reserverat sig för att felmarginalen kan vara betydande.
Det kan även konstateras att det inte föreligger fullständig kongruens mellan de angivna uppgifterna. De rapporterade siffrorna bör därför ses som ungefärliga.
Under 2009 hade sammanlagt 3 010 personer varit inskrivna vid någon förvarsenhet. Samtliga dessa hade dock inte vistats på ett förvar utan en del hade varit placerade inom Kriminalvården.
Under 2009 hade 63 personer, motsvarande ca 2 % av det totala antalet förvarstagna, hållits i förvar med stöd av 10 kap. 1 § första stycket utlänningslagen,
dvs. på grund av oklar identitet. Endast i tre av dessa fall hade förvarstagandet pågått under längre tid än två veckor.
Under 2009 hade 268 personer, motsvarande ca 9 % av det totala antalet förvarstagna, hållits i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen,
dvs. på grund av att det är sannolikt att utlänningen kommer att avlägsnas. Av dessa var 113 personer förvarstagna under längre tid än två veckor.

Det har upplysts att det i ett antal av dessa ärenden sedermera hade fattats beslut om avlägsnande, och förvarstagandet hade därmed övergått till verkställighetsförvar.
Under 2009 hade 2 576 personer, motsvarande ca 85 % av det totala antalet förvarstagna, hållits i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen,
dvs. verkställighetsförvar då ett beslut om avlägsnande föreligger.

Av dessa var 330 personer, motsvarande ca 13 %, förvarstagna under längre tid än två månader. Förvarsenheterna redovisade härvid följande statistik.

Förvarsenhet	Antal som har hållits i verkställighetsförvar då ett beslut om avvisning eller utvisning förelegat	Antal av dessa som var förvarstagna under längre tid än två månader
Flen	671	45
AF 1 i Märsta	344	48
AF 2 i Märsta	368	132

Örkelljunga 325 28
Gävle 385 19
Kållered 1 306 32
Kållered 2 177 26
Således hade huvuddelen av de förvarstagna hållits i verkställighetsförvar då ett beslut om avlägsnande förelegat. Det är också bland dessa ärenden som de längsta förvarstiderna återfinns. Det är en naturlig följd av att tidsgränserna beträffande de övriga förvarsgrunderna är betydligt snävare. Mot denna bakgrund har den närmare granskningen av förvarstider begränsats till ärenden avseende verkställighetsförvar då ett beslut om avlägsnande föreligger. I den följande utredningen avseende förvarstider är det således endast dessa ärenden som avses.

Ordinära förvarstider

I ärenden som handläggs av Migrationsverket överstiger handläggningstiden enligt förvaren i Gävle, Flen, Kållered och Örkelljunga sällan en månad och understiger i många fall två veckor. De kortaste handläggningstiderna återfinns i ärenden som handläggs enligt Dublinförordningen.2 Vid förvaret i Märsta är målsättningen att förvarstiderna inte ska överstiga två månader. I ärenden enligt Dublinförordningen är målsättningen en månad. Målen nås i 70 till 80 % av ärendena.

2 I EU:s medlemsländer samt i Norge och Island gäller Dublinförordningen (rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat). Genom denna förordning regleras vilken medlemsstat inom Europeiska unionen som ansvarar för att handlägga en ansökan om asyl som en medborgare i ett tredjeland givit in i en medlemsstat. Om det fastställs att en annan medlemsstat har ansvaret för en asylansökan ska denna medlemsstat överta ärendet och den asylsökande, efter accept från mottagarlandet, överföras dit.

I de ärenden som handläggs av polismyndigheter är handläggningstiden som regel längre än i Migrationsverkets ärenden. Den ordinära förvarstiden har uppskattats till mellan en och två månader i ärenden med personer som inte är utvisningsdömda. Förvarstiderna är dock i vissa fall betydligt längre. När det gäller ärenden med personer som är utvisningsdömda har både antalet ärenden och längden på förvarstiderna varierat väsentligt mellan förvaren.

Särskilt om långa förvarstider

Förvarsenheterna anmodades att redovisa de fem längsta förvarstiderna vid enheterna under 2008 och 2009. Av yttrandena framkom följande.

Förvarsenhet Antal dagar

Flen 1 066, 515, 440, 254 och 240
AF 1 i Märsta 232, 220, 197, 194 och 1873
AF 2 i Märsta 198, 183, 178, 160 och 148
Örkelljunga 271, 253, 195, 142 och 135
Gävle 482, 417, 341, 324 och 280
Kållered 1 394, 241, 173, 171 och 149
Kållered 2 397, 263, 228, 216 och 174
De redovisade ärendena avser både utvisningsdömda och icke utvisningsdömda. Huvuddelen var avslutade. Det ska noteras att förvaren även i denna del har reserverat sig för att det finns en felmarginal på grund av bristfälliga statistikverktyg. Det bör också anmärkas att när det gäller ärenden med längre förvarstider har den förvarstagne i många fall vistats på fler än en förvarsenhet.
Vid inspektionerna granskades ett urval av ärenden med påfallande långa förvarstider under 2008 och 2009 (bl.a. en del av de ärenden som anges i tabellen ovan). Det granskades cirka fem sådana ärenden per inspektion, och huvuddelen av dessa var avslutade. I huvudsak framkom följande.4
I samtliga granskade ärenden var en polismyndighet handläggande myndighet, ärendena var antingen överlämnade från Migrationsverket eller avsåg utvisningsdömda.

3 Förvarsenheterna i Märsta redovisade endast de längsta förvarstiderna under 2009. Förvarsenheterna hade missuppfattat JO:s begäran om att få uppgift om de fem längsta förvarstiderna under 2008 och 2009. Akterna i de ärenden som haft de tre längsta förvarstiderna sedan 2007 tillhandahölls vid inspektionen. Förvarstiderna i dessa ärenden var ca 660 dagar, 510 dagar och 330 dagar.

4 Även i denna del bör tidsangivelserna ses som ungefärliga då de dels har räknats ut för hand, dels har avrundats till hela antal månader. Dessutom var vissa ärenden pågående vid inspektionerna.

Av de förvarstagna som inte var utvisningsdömda återfanns de två längsta förvarstiderna vid förvaret i Gävle med 23 respektive 16 månader; den längre tiden avsåg dock en utlänning som under större delen av denna tid varit inskriven vid ett annat förvar (Märsta). I denna kategori fanns vidare ett antal ärenden med en förvarstid omkring tolv månader samt ett par med en förvarstid omkring sex månader. De två kortaste förvarstiderna i de granskade ärendena återfanns vid förvaret i Örkelljunga och uppgick till sex respektive fyra månader.
Av de förvarstagna som var utvisningsdömda återfanns de två längsta förvarstiderna vid förvarsenheterna i Flen och AF 2 i Märsta, med 35 respektive

22 månader. I denna kategori fanns vidare ett par ärenden med en förvarstid omkring 15 månader samt ett par med en förvarstid omkring åtta månader. De två kortaste förvarstiderna i de granskade ärendena återfanns vid förvaren i Kållered5 och Örkelljunga och uppgick till sju respektive nio månader.
Förvaren har uppgivit att de vanligaste orsakerna till att förvarstiderna ibland blir långa är att det inte är klarlagt vilket land utlänningen kommer från och att han eller hon inte har några identitetshandlingar samt att utlänningen lämnar oriktiga uppgifter och inte samarbetar. En annan orsak är att vissa utländska myndigheter har långa handläggningstider. De granskade akterna bekräftar denna bild.
Av de ärenden som granskats framgår slutligen att förvarsbesluten och besluten om att förlänga desamma regelmässigt överklagas, men att detta sällan leder till ändring. Detta har bekräftats av förvarens personal.
Handläggning av Migrationsverkets ärenden
Det har upplysts att Migrationsverket har som utgångspunkt att beslut om förvar inte ska fattas när verkställighet inte kan påräknas inom två månader. Förvarens personal arbetar aktivt i Migrationsverkets ärenden genom att t.ex. hålla kontakt med utländska ambassader och myndigheter samt ordna med researrangemang. Genom motiveringssamtal försöker man få så många som möjligt av de förvarstagna att återvända frivilligt.
Handläggning av polismyndigheternas ärenden
Samtliga förvar har omvittnat att polismyndigheternas arbetssätt skiljer sig åt när det gäller verkställigheten. Vilka åtgärder förvaren vidtar i polismyndigheternas
ärenden och hur väl samarbetet mellan enheten och polismyndigheten fungerar varierar. Som exempel kan nämnas att förvaret i Örkelljunga två gånger i veckan har möte med berörda polismyndigheter och utför utredningsarbete
på deras uppdrag. På andra förvar utförs endast mer eller mindre organiserade motiveringssamtal.

Det har upplysts att Polismyndigheten i Skåne kommer att medverka i ett pilotprojekt, REVA, som är ett projekt om samarbete mellan Rikspolisstyrel5 Ärendet från Kållered handlades under den period då förvarsenheterna där var en enhet.

sen, Migrationsverket och Kriminalvården, för att bl.a. uppnå ett effektivt utnyttjande av förvarsplatserna och korta handläggningstiderna.
Förvarstiderna för de utvisningsdömda varierar som framgått väsentligt mellan de olika förvaren. Som regel vistas dessa personer inte vid förvaren utan är placerade inom Kriminalvården. Det finns därför begränsade möjligheter för förvarets personal att påverka förvarstiderna i dessa ärenden.
Aktiviteter
Allmänt
På samtliga förvar erbjuds de förvarstagna möjligheter till aktiviteter och

förströelse i form av t.ex. sällskapsspel, böcker (i begränsad omfattning), tv (på ett antal olika språk), tv-spel, dvd, bordtennis och biljard. Olika turneringar anordnas mer eller mindre regelbundet.
Det som mest efterfrågas av de förvarstagna är dock tillgång till datorer med uppkoppling mot internet. Alla enheter erbjuder också detta. Datorerna får i princip användas dygnet runt. I snitt finns en dator för tre förvarstagna (efter att enheterna i Märsta har fått ett antal nya datorer). Trots detta uppkommer det i perioder väntetider, vilket kan orsaka konflikter.
Samtliga enheter har ett gym. På några enheter har vissa tider reserverats för kvinnor. Gymmens storlek och utrustning varierar väsentligt.
På samtliga enheter ges de förvarstagna möjlighet till minst två timmars utomhusvistelse per dygn. I Flen ges de förvarstagna möjlighet att vistas utomhus 7–16 timmar om dygnet. Storleken på och utformningen av gårdarna på vilken utomhusvistelsen sker varierar.
Alla enheter har ett särskilt rum för religionsutövning som kan användas dygnet runt.
Ett särskilt rökrum/rökutrymme som kan användas dygnet runt finns på samtliga enheter.
Samtliga förvar beställer maten från cateringföretag. De förvarstagna kan på de flesta enheter köpa godis och cigaretter m.m. från automater i förvarslokalen.
Organiserade aktiviteter
Samtliga förvar har tidigare bedrivit någon form av utbildning i t.ex. datakunskap, engelska eller skapande. Förvaret i Örkelljunga bedriver alltjämt sådan undervisning. Det är förvarets OS-handläggare, som har lärarkompetens, som håller i utbildningarna.
På övriga förvar har verksamheten lagts ned. Anledningen är att de förvarstagnas intresse för utbildningarna har varit svalt och att det har varit svårt att få till stånd fungerande grupper då kunskapsnivån hos de förvarstagna skilt sig kraftigt åt. Behovet av att upprätthålla någon form av organiserad sysselsättning
har enligt vissa förvar också minskat på grund av att de förvarstagna ofta sitter i förvar kortare tid än tidigare.
Från förvaret i Märsta framfördes att frågan om lämpliga aktiviteter borde utredas, eftersom det i dagsläget inte finns något tydligt styrdokument som

anger vad den organiserade sysselsättningen ska syfta till. Vid en sådan utredning borde svårigheterna med de förvarstagnas olika kunskapsnivå, intressen samt språkproblem analyseras.
Besök
Alla enheter får regelbundet besök av olika organisationer. De grupper som oftast besöker förvaren är Röda korset, Svenska kyrkan och Caritas. Hur ofta besöken sker, och vilka som kommer, beror på organisationerna. Från förvarens sida ser man enbart positivt på besök från dessa grupper.
Synpunkter från de förvarstagna

Vid samtal med de förvarstagna framfördes ett antal klagomål på matens kvalitet samt bristen på datorer och böcker. Därutöver framfördes ett par klagomål på att tiden för utomhusvistelse var alltför kort. Ytterligare synpunkter som kom fram var att det fanns för få tv-kanaler, att det tog lång tid för förvaret att laga trasiga tv-spel m.m. och att det var svårt att få tag i hygienartiklar.
Någon framförde också att en ytterligare aktivitet, t.ex. filmvisning på fredagskvällar, skulle uppskattas.

Hälsovård

Allmänt om de förvarstagnas tillgång till sjukvård

Förvarens personal bedriver inte någon sjukvård. I stället ingås avtal med landstingen, som ska tillgodose de förvarstagnas vårdbehov.
Vid tidpunkten för JO:s inspektioner uppgav enheterna följande beträffande de förvarstagnas tillgång till medicinskt utbildad personal.
Flen En sjuksköterska besöker enheten ett antal timmar en gång per vecka.
Märsta Enheterna besöks varje tisdag av en sjuksköterska och en läkare som är på plats hela dagen. Sjuksköterskan besöker därutöver enheterna ett antal timmar varje fredag.
Gävle En sjuksköterska besöker enheten varje eftermiddag måndag–fredag.
Kållered Enheterna besöks två eftermiddagar i veckan av en sjuksköterska.
Örkel ljunga
För närvarande sker inte några besök på enheten av medicinskt utbildad personal. Ett avtal med landstinget om besök av en sjuksköterska två gånger i veckan förväntas dock vara klart inom en snar framtid.
Vill en förvarstagen träffa medicinskt utbildad personal på ett förvar som har avtal med landstinget antecknar vederbörande sig själv på en lista eller ber förvarets personal att skriva upp honom eller henne på listan. På listan finns möjlighet att ange varför vård söks, men uppgiften är frivillig. Listan över

lämnas av enhetens personal till vårdpersonalen som därefter tar emot dem som har antecknat sig.
Om akut behov av vård uppstår kontaktas antingen vårdpersonalen per telefon eller så tas kontakt med närliggande vårdcentral eller med sjukvårdsrådgivningen. Om den förvarstagnes tillstånd är allvarigt kontaktas ambulans.
Enheten i Örkelljunga har hittills inte haft avtal med landstinget. Där kontaktas alltid sjukvårdsrådgivningen eller en vårdcentral när en förvarstagen anser sig vara i behov av vård. Personalen på dessa inrättningar får därefter ta ställning till om den förvarstagne behöver träffa sjuksköterska eller läkare. Vid akut sjukdom beställs ambulans.
Förvarens personal gör inte i något fall en bedömning av den förvarstagnes vårdbehov. Enheternas personal förmedlar endast kontakt med vården.

Det händer inte särskilt ofta att personer med särskilda behov kommer till förvaren. I dessa fall anlitas kommunal hemtjänst.

Synpunkter från förvaren

I Gävle och Märsta var uppfattningen att vårdpersonalens tid på förvaren var tillräcklig. I Gävle var enhetsledningen och arbetsledarna t.o.m. synnerligen nöjda med det sätt på vilket vården bedrevs. Det förhållandet att sjuksköterskan vistades på förvaret varje dag uppgavs ha underlättat arbetet väsentligt och gett en positiv effekt i hela verksamheten. Några problem med sjukvårdsfrågor upplevde förvaret inte längre att man hade.

I Flen och Kållered däremot var uppfattningen att tillgången inte motsvarade efterfrågan. I Flen uppgavs att personalen fick ägna mycket tid åt kontakter med sjukvårdsrådgivningen m.fl. vilket tog tid från den övriga verksamheten. Samma uppfattning redovisade förvaret i Örkelljunga.

Lokaler och mediciner

På samtliga enheter finns ett sjukrum med en brits där undersökning kan ske. Fönstren har gardiner eller persienner som kan dras ned. Undersökning av de förvarstagna sker i sjukrummet på samtliga enheter utom den i Gävle, där sköterskan i stället besöker de förvarstagna på deras rum. I sjukrummen förvaras som regel den medicin som finns på enheten.

Tandvärk och huvudvärk är vanligt förekommande bland de förvarstagna varför värktabletter, näsdroppar m.m. alltid finns tillgängligt. Receptbelagd medicin hämtas ut av förvarets personal eller av vårdpersonalen. Sådan medicin, liksom medicin som de förvarstagna haft med sig till enheten, förvaras i korgar eller lådor, märkta med de förvarstagnas namn, i ett skåp i sjukrummet .

På vissa förvarsenheter dokumenteras vilken medicin den enskilde tar. De flesta enheter dokumenterar det dock inte. Personalen har inte någon sjukvårdsdelegation och har uppgett att de därmed inte kan hindra överdosering.

Skulle en förvarstagen överdosera medicin som kan vara farlig för honom eller henne får sjukvården kontaktas.

När det gäller hantering av medicin i övrigt, se vidare nedan.

Hälsotillstånd m.m.

Någon läkarundersökning vid ankomsten till förvaret utförs inte och inte heller sker någon s.k. screening för risk för självmord eller självskadebeteende. När en förvarstagen skrivs in vid ett förvar tillfrågas personen emellertid alltid om han eller hon har någon sjukdom eller tar någon medicin. Frågan ställs av förvarets personal. Personer som lider av någon sjukdom brukar som regel berätta om detta. Uppgiften antecknas på inskrivningsblanketten (den innehåller i övrigt ett fotografi på den förvarstagne, vissa personuppgifter, eventuellt medgivande till att kontakta hemlandets ambassad och konsulat, uppgift om förvaringsplats för id-handlingar, pass m.m.).

Det är endast vårdpersonalen som har hand om patientjournaler och

sjukvårdsuppgifter.
Upplysningar från vårdpersonal
Vid samtal med vårdpersonalen framkom att denna delade respektive förvars synpunkter på hur väl vården fungerade. Därutöver framkom följande.
Merparten av de förvarstagna har inte behov av omedelbar vård eller vård som inte kan anstå, och sjuksköterskorna behöver relativt sällan boka läkarbesök åt de förvarstagna. Ett antal av de förvarstagna har dock allvarligare sjukdomar som kräver tillsyn av läkare. Vilka sjukdomar det handlar om varierar. Vanligt förekommande är dock diabetes, högt blodtryck och hjärtsjukdomar.
Den vanligaste orsaken till att de förvarstagna söker vård är att de känner sig oroliga, har huvudvärk, koncentrationssvårigheter, ont i magen eller sömnsvårigheter. Symtomen har som regel sin grund i att de förvarstagna lider av posttraumatiskt stressyndrom. Den oro de flesta känner är inte sjuklig utan normal i förhållande till den situation de befinner sig i.
En stor del av vårdpersonalens tid ägnas åt samtal och råd om egenvård. Många förvarstagna skulle vara betjänta av samtal med kurator eller psykolog men sådan vård är de inte berättigade till. I enstaka fall är behovet av psykologisk eller psykiatrisk hjälp akut. Bedöms en förvarstagen vara allvarligt deprimerad eller självmordsbenägen kontaktas alltid läkare. I Märsta har det hänt att sjuksköterskan i stället kontaktat en kurator och sett till att den förvarstagne
fått samtala med denne.
Vårdpersonalen använder sig av tolk vid behov.
Sjuksköterskan i Kållered uppgav att det fanns behov av en gemensam arbetsbeskrivning
för de sköterskor och läkare som arbetar med vård på förvaren.
All vårdpersonal, utom sjuksköterskan i Gävle, framförde att mycket av deras tid ägnas åt att leta reda på nödvändiga handlingar från de förvarstagnas tidigare vårdkontakter (recept m.m.) som de inte haft med sig till förvaret.

En
orsak till att handlingarna är svåra att hitta är att hälso- och sjukvården i sitt arbete använder sig av s.k. reservnummer för personer som saknar de fyra sista siffrorna i personnumret. Dessa nummer varierar från landsting till

landsting och ibland till och med från vårdinrättning till vårdinrättning.
Vårdpersonalen
i Kållered uppgav att om utlänningars LMA-nummer6 (vilket är detsamma som utlänningens dossiernummer) registrerades i stället för reservnumren
skulle det vara betydligt enklare att få tag i nödvändiga handlingar.
Ett annat problem som påtalades var att vårdpersonalen på förvaren inte automatiskt får del av sjukvårdsuppgifter från andra vårdinrättningar som den förvarstagne besöker under sin tid på enheten. För att vårdpersonalen ska få tillgång till denna information krävs att sjuksköterskan eller läkaren ber den

enskilde ge sitt samtycke till detta och därefter söker reda på informationen själv.

Hungerstrejker

Hungerstrejker förekommer. Några riktlinjer från Migrationsverket för hur sådana situationer ska hanteras finns inte. På förvaren har olika lokala rutiner utarbetats. I Gävle t.ex. underrättas alltid sjuksköterskan när en hungerstrejk inleds. Personalen kontrollerar också regelbundet den förvarstagne och har – de tider sjuksköterskan inte är i tjänst – kontakt med landstingets jour. Förvaret gör inte några egna medicinska bedömningar av den som hungerstrejkar utan ser till att denne regelbundet undersöks av sjuksköterska eller läkare. I Örkelljunga kontaktas en tolk, och den förvarstagne informeras om att han eller hon kan komma att avskiljas om strejken fortsätter, vilket i praktiken innebär att utlänningen placeras i häkte. Några särskilda rutiner för hur och när sjukvården ska kontaktas finns inte, utan de vanliga rutinerna vid sjukdom gäller.

Synpunkter från de förvarstagna

Bland de förvarstagna JO:s representanter samtalat med framförde ytterst få att de inte fick tillgång till medicinskt utbildad personal. Däremot var ett stort antal missnöjda med att de inte fick den vård de ansåg sig behöva. I Flen och Örkelljunga framfördes viss kritik även mot tillgängligheten till vård.

Visitationer

Undersökning vid ankomst

Den som anländer till ett förvar kommer till ett särskilt rum som kallas intaget eller inskrivningen. Vid ankomsten aktualiseras frågan om den förvarstagne ska visiteras. Förvaren tillämpar olika praxis.

På förvaren i Flen, Gävle och Märsta kroppsvisiteras alla förvarstagna vid ankomsten, även om de dessförinnan har visiterats av polisen. På enheterna i Kållered och Örkelljunga frågar personalen i stället de som har transporterat den förvarstagne, dvs. polisen eller Kriminalvården, om kroppsvisitation har genomförts före ankomsten. Om så är fallet kroppsvisiteras den förvarstagne som regel inte på nytt. Har den förvarstagne däremot bara blivit skyddsvisite6

LMA är en förkortning av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

rad (dvs. endast ytligt kroppsvisiterad) eller inte alls visiteras genomförs en sådan i allmänhet vid ankomsten.

En kroppsvisitation på förvaren är dock mycket ytlig. Den går till så att den förvarstagne får tömma fickorna och ta av sig eventuella ytterkläder. Därefter känner personalen utanpå den förvarstagnes kläder. Metalldetektorer används regelmässigt utom i Örkelljunga. I förekommande fall kontrolleras bagage. Vid visitationerna är vanligtvis minst två ur personalen närvarande. Är det en kvinna som ska visiteras genomförs visitationen av kvinnlig personal.

Visitationer under tiden på förvaret

Under de förvarstagnas vistelse på förvaren sker visitationer främst efter obevakade

besök. Visitationerna sker då i anslutning till besöksrummen och går till på samma sätt som vid inskrivningen.
I Märsta visiteras de förvarstagna alltid efter obevakade besök. Detsamma gäller i Kållered, dock bara om besökaren har haft väskor med sig in i besöksrummet.
Även i Gävle och Flen är visitationer snarare regel än undantag efter obevakade besök. Det enda förvar som långt ifrån alltid genomför kroppsvisitationer
i dessa situationer är förvaret i Örkelljunga.
Om personalen får vetskap om att det kan finnas otillåtna föremål i lokalerna kan beslut fattas om att visitera samtliga förvarstagna eller samtliga som bor i ett visst rum.
Dokumentation m.m.
Beslut om kroppsvisitation dokumenteras i ett skriftligt beslut. I beslutet anges vanligtvis när visitationen genomförts, vilka tjänstemän som varit närvarande och de föremål som eventuellt påträffats. Beslutet tjänar därmed även som ett protokoll över visitationen. En skriftlig besvärshänvisning finns i varje beslut. (AF 2 i Märsta har upprättat ett speciellt dokument för att underlätta beslutsfattandet vid de visitationer som sker efter obevakade besök.)
Beslut om kroppsvisitation överklagas i princip aldrig.
Vid inspektionerna har framförts att det vore svårt att göra visitationerna mer ingripande eftersom förtroendet mellan personalen och de förvarstagna då skulle rubbas. Det har vidare framförts att besluten innebär omfattande pappersexercis och tynger akterna. Utredningen bekräftar denna bild. I yttrandena från enheterna i Märsta anges att totalt 2 700 beslut om kroppsvisitation fattades av enheterna under 2009. I vissa granskade akter utgjorde också en stor del av handlingarna beslut om kroppsvisitation.
Motiveringarna i de beslut om kroppsvisitation som har granskats är likartade. Flera lyder:
Du har haft obevakat besök. Vi misstänker därför att du kan ha fått något av besökaren som du av säkerhetsskäl inte får ta med dig in i förvarslokalerna. Vi beslutar därför att kroppsvisitera dig.

Synpunkter från de förvarstagna
De förvarstagna som JO:s medarbetare talat med har som regel inte haft något att erinra mot visitationerna. Vissa har i stället uttryckt förståelse för att de behövs av hänsyn till säkerheten på förvaret.
Omhändertagande av egendom
Otillåtna föremål
Vid en visitation kan det påträffas föremål som inte får innehas på en förvarsenhet, t.ex. tändare, mobiltelefon med kamera, verktyg eller alkohol. Då aktualiseras frågan vad man ska göra med sådana föremål. Förvaren tillämpar olika praxis.
På de flesta enheter fattas ett beslut om att omhänderta föremålet. I Gävle

och på AF 2 i Märsta sker detta dock först om den enskilde inte självmant går med på att låsa in föremålet i ett särskilt förvaringsutrymme. På AF 1 i Märsta fattas inte något beslut om omhändertagande utan den förvarstagne övertalas i stället att formlöst lämna ifrån sig föremålet. Beslut om omhändertagande kan överklagas men det sker i princip aldrig.
Otillåtna föremål förvaras i låsta utrymmen. De otillåtna föremål som omhändertas genom formliga beslut förtecknas på inskrivningsblanketten, på beslutet att omhänderta föremålen och ibland även vid förvaringsstället.
Föremål av typen rakhyvlar, nagelsaxar m.m. omhändertas formellt endast av förvaret i Flen. Alla förvarsenheter förvarar föremål av detta slag i ett speciellt rum, innanför skalskyddet. Därifrån kan den förvarstagne ”låna” t.ex. sin rakhyvel. När ett föremål lämnas ut till den förvarstagne skrivs detta upp på en särskild lista där datum och tid för utlämnande och återlämnande antecknas och signeras av personal.
Mediciner
Samtliga förvar har uttryckt osäkerhet kring hur läkemedel ska förvaras och distribueras. Förvaren har efterfrågat centrala riktlinjer på området. För närvarande tillämpas i huvudsak följande praxis.
Eftersom de förvarstagna delar rum får de av säkerhetsskäl inte ha medicin på rummet. Undantag kan gälla för vissa astmamediciner, kortisonkrämer m.m.
Receptbelagd medicin eller medicin som personalen inte har närmare kunskap om omhändertas, men det sker inte genom ett formellt beslut. För att komma åt medicinen måste den förvarstagne be personalen låsa upp skåpet eller dörren till det rum där medicinen förvaras, varefter han eller hon själv får ta sin medicin.

Annan egendom
Utanför skalskyddet, i anslutning till intaget/inskrivningen, finns som regel olika låsbara förvaringsutrymmen där de förvarstagna kan låsa in föremål som de inte vill ta med sig in på förvaret (plånbok och andra värdesaker, bagage

m.m.). Nyckeln till förvaringsutrymmet har i princip alltid den förvarstagne själv hand om. Vill den förvarstagne hämta något eskorteras han eller hon av personalen.
Återlämnande av egendom m.m.
När den förvarstagne lämnar förvaret kvitterar han eller hon ut sina omhändertagna tillhörigheter och bekräftar återlämnandet genom att signera inskrivningsblanketten
och ibland även beslutet om omhändertagande.
Hur enheterna hanterar kvarglömda eller kvarlämnade föremål varierar.
Som regel sparas dock föremål av något värde en längre tid. Endast förvaret i Örkelljunga har detaljerade rutiner för denna hantering.
Synpunkter från de förvarstagna
Vid de samtal JO:s medarbetare höll med de förvarstagna uttryckte någon att

det kan variera vilka föremål som tillåts inne på förvaret, beroende på vilken personal som är i tjänst. Det framfördes även att de förvarstagna inte kan anses ha fri tillgång till de föremål som förvaras i utrymmena utanför skalskyddet eftersom det krävs eskort av två ur personalen för att få hämta saker därifrån och situationen på förvaret inte alltid tillåter detta.

Kontakter med omvärlden

Besök

De förvarstagna kan ta emot besök. Besökstiden är som regel en timme. Är besöksrummet ledigt kan dock ett besök få pågå längre tid. Förvaren försöker vara flexibla. Besökstiderna börjar mellan kl. 08.00 och 10.00 och pågår fram till ca kl. 20.00 på vardagarna och något kortare tid på helgerna. På flera av förvaren begränsas antalet personer som samtidigt kan besöka en förvarstagen. Begränsningen sker av säkerhetsskäl.

På några förvarsenheter kan besöksrummen låsas inifrån. På andra använder man sig av en skylt som hängs utanpå dörren när ett besök pågår.

Besöken kan övervakas, men det är ovanligt. Totalt fattades under 2009 åtta beslut om att övervaka besök vid förvaren. Såvitt känt har aldrig något beslut om att övervaka ett besök överklagats. Det fattades inga beslut om att vägra besök under den angivna tiden.

Som framgått besöker frivilligorganisationer regelbundet förvaren.

Telefon m.m.

De förvarstagna som inte har tillgång till en egen mobiltelefon får, på alla förvarsenheter utom en (AF 2 i Märsta), låna en sådan under hela sin vistelse på förvaret. De förvarstagna får dock ordna egna kontantkort. Anledningen till att AF 2 i Märsta har slutat med lånetelefoner är att så många telefoner försvann.

Det finns stationära telefoner på varje förvarsenhet, som de förvarstagna kan använda för att ringa i obegränsad omfattning inom det fasta, svenska

telefonnätet. I regel tillåts även två avgiftsfria utlandssamtal. Telefonerna kan också användas för inkommande samtal.

De förvarstagna har i princip tillgång till datorer med internetuppkoppling dygnet runt.

Post

När post kommer till de förvarstagna delas den ut utan att först ha granskats om det inte finns anledning att misstänka att den innehåller något otillåtet. Det skriftliga innehållet granskas inte. Däremot kan innehållet i exempelvis ett paket eller ett knöligt kuvert granskas. I dessa fall får den förvarstagne öppna försändelsen tillsammans med personal. Om försändelsen innehåller något otillåtet kan ett beslut om omhändertagande fattas. Såvitt känt har det aldrig hänt att ett beslut har behövt fattas om att omhänderta en oöppnad försändelse på grund av att den förvarstagne vägrat öppna försändelsen i personalens närvaro.

Den utgående post som de förvarstagna vill skicka läggs tillsammans med

övrig post som ska skickas från förvaret. Utgående försändelser granskas aldrig. Fax till eller från de förvarstagna granskas inte heller.

Synpunkter från de förvarstagna

Vid JO:s medarbetares samtal med de förvarstagna framförde flera att det fungerar bra att ta emot besök. Vid två enheter framfördes att antalet besöksrum var för få. Någon framförde att besöksrummen var smutsiga och dåligt anpassade för barn, att det borde finnas möjlighet för besökande barn och make/maka att övernatta och att personalen vid ett tillfälle knackat på och öppnat dörren till besöksrummet utan att först invänta svar när besökstiden var slut.

Inskränkningar i de förvarstagnas rörelsefrihet inom förvaret

Allmänt

De förvarstagnas frihet inom förvaret kan enligt utlänningslagen begränsas genom inskränkningar i rörelsefriheten (11 kap. 6 §), avskiljande (11 kap. 7 §) eller genom kriminalvårdsplacering (10 kap. 20 §).

Uppträder en förvarstagen på ett oacceptabelt sätt, genom att t.ex. uttala hotelser, tilldelas denne som regel någon form av varning på förvaren i Örkelljunga,

Märsta och Kållered. Vederbörande informeras också om att ytterligare incidenter kan leda till att beslut om avskiljande och placering i kriminalvård måste fattas. Upprepas beteendet får förvarets personal ta ställning till om förutsättningar för sådana beslut föreligger. Om en förvarstagen gör sig skyldig till skadegörelse eller våld mot en annan person fattar förvaren ibland omedelbart ett beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering.

2011/12 : JO1

341

Rörelsebegränsning

Förvaren har uppgett att bestämmelsen om rörelsebegränsning inte har tillämpats under 2009. Tidigare år har vissa enheter utnyttjat bestämmelsen vid enstaka tillfällen. Personal i Gävle har vid ett tillfälle stängt in två förvarstagna, som försökt rymma. De låstes in i matsalen medan polisens ankomst inväntades . I Märsta har en handfull beslut fattats om att förvarstagna inte fick lämna sina rum.

Vid JO:s granskning av enheternas akter påträffades ett beslut som hade fattats med stöd av 11 kap. 6 § utlänningslagen. Förvaret i Flen uppgav särskilt att personalen undviker att använda tvångsmedel för att hindra någon att lämna lokalen om det inte rör sig om en akut nödsituation.

Avskiljande

Statistik

Under 2009 har förvarsenheterna, enligt vad som angetts i yttrandena till JO, fattat beslut om att avskilja och kriminalvårdsplacera följande antal personer.

Flen 28 personer

Gävle 22 personer

AF 1 i Märsta 68 personer

AF 2 i Märsta 55 personer

Kållered 1 11 personer
Kållered 2 14 personer
Örkelljunga 40 personer
Orsaker till avskiljande
Av de beslut som granskats framgår att vanliga anledningar till avskiljande är att bråk har uppstått mellan förvarstagna, att hot har framförts mot personal eller andra förvarstagna, att personen har försökt rymma, att personen har gjort sig skyldig till skadegörelse eller har försökt skada sig själv. AF 1 i Märsta har uppgett att en möjlig orsak till att många avskiljs vid enheten kan vara att dess lokaler är relativt små och att endast män vistas där, vilket bidrar till att konflikter lättare uppstår.
Incidenter
Av en sammanställning från Migrationsverket över inträffade incidenter på förvaren under 2009 framgår bl.a. följande.
Knappt hälften (46 %) av alla rapporterade incidenter har sin grund i rymning eller rymningsförsök. Drygt 16 % av incidenterna handlar om hot och

våld mot Migrationsverkets personal, tio procent om våld och hot mellan förvarstagna och drygt 6 % om självskadebeteende. Knappt 5 % av incidenterna avser brandtillbud och lika många incidenter rör skadegörelse. Övriga incidenter, innefattande bl.a. narkotikarelaterade händelser och trakasserier, uppgår till drygt 9 %.
Vid en jämförelse mellan de olika förvarsenheterna kan det konstateras att AF 2 i Märsta har det lägsta antalet rymningsincidenter (8) medan Kållered 1 har det högsta (15). Vidare att AF 1 i Märsta har det högsta antalet incidenter när det gäller hot och våld mot Migrationsverkets personal (9) medan Kållered 2 har det lägsta (1). När det gäller hot och våld mellan förvarstagna har emellertid Kållered 2 det högsta antalet incidenter (5) medan Örkelljunga endast har rapporterat en sådan incident. Avseende självskadebeteende har AF 1 i Märsta det högsta antalet tillbud (4) medan AF 2 i Märsta har det lägsta antalet (0).
Under år 2009 rapporterades följande antal incidenter vid de olika förvarsenheterna.
Flen 23 (varav fem rymningar som inkluderade totalt 10 personer)
Gävle 26 (varav sex rymningar som inkluderade totalt 23 personer)
AF 1 i Märsta 33 (varav två rymningar som inkluderade totalt 6 personer)
AF 2 i Märsta 18 (varav två rymningar som inkluderade totalt 4 personer)
Kållered 1 32 (varav sju rymningar som inkluderade totalt 19 personer)
Kållered 2 18 (varav fyra rymningar som inkluderade totalt 7 personer)
Örkelljunga 21 (varav sju rymningar som inkluderade totalt 13 personer)
Sambandet mellan incidenter och avskiljande har inte utretts. Det kan dock konstateras att antalet avskilda vid respektive förvarsenhet inte överensstämmer med antalet personer som har varit involverade i incidenter vid enheten.
Särskilda lokaler för avskiljande

I Flen finns ett litet rum utan fönster som är avsett för personer som har avskilts med stöd av 11 kap. 7 § utlänningslagen. Rummet har dock aldrig använts för det ändamålet.

2011/12 : JO1
343
På AF 2 i Märsta finns ett utrymme som kallas ”lilla avskiljningen”. Utrymmet består av tre rum, varav två sovrum. Det har dusch och wc, fönster samt en egen innergård. I utrymmet sitter dock ett stort olåst elskåp. Utrymmet har använts vid ett tillfälle efter att ett beslut om avskiljande hade fattats. Utrymmet har därutöver använts av praktiska skäl för personer med särskilda behov, såsom t.ex. en rullstolsbunden man och en mor och hennes barn. Dessa personer har dock inte formellt varit avskilda från lokalerna i övrigt.
Övriga enheter saknar ett särskilt utrymme för avskiljande. Något sådant har inte heller planerats i den nya förvarsbyggnaden i Åstorp.
Avskiljande med beslut om placering i kriminalvård
Samtliga förvar har uppgett att ett beslut om avskiljande alltid följs av ett beslut om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen. I anslutning till detta tar förvaren kontakt med polisen som verkställer placeringsbeslutet.
Anledningen till att förvaren inte använder möjligheten att avskilja förvarstagna på enheterna är att man inte ser det som Migrationsverkets uppdrag att ta hand om personer som uppfyller kriterierna för att avskiljas. Verkets personal är inte heller utbildad för att hantera våldsamma eller psykiskt sjuka personer, och enheterna har inte de resurser som krävs för att ta hand om dem.
Placering i kriminalvård
Översikt
Förvaren i Flen och Örkelljunga är de enda enheter som har redovisat detaljerade uppgifter om antalet beslut om kriminalvårdsplacering. Under 2009 har 660 sådana beslut fattats i Flen och 335 i Örkelljunga. Av dessa avsåg 6 till 8 % personer som hade utvisats på grund av brott enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen (utvisningsdömda, punkt 1), 4 till 12 % avsåg personer som hölls avskilda efter att beslut enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen hade fattats (säkerhetsplacerade, punkt 2) och 80 till 90 % avsåg personer där ”synnerliga skäl” åberopats (punkt 3); i praktiken rör det sig om transporttekniska skäl eller att ett avlägsnandebeslut snart ska verkställas.
Övriga förvarsenheter har inte specificerat på vilken grund beslutet om kriminalvårdsplacering har fattats utan har endast redovisat antalet beslut enligt följande.
AF 1 i Märsta 218
AF 2 Märsta 243
Gävle 22 (siffran innehåller dock endast de personer som avskilts från förvaret, dvs. säkerhetsplaceringar enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen)
Kållered 1 162
Kållered 2 175

När det gäller antalet utvisningsdömda uppgav förvaret i Kållered att de endast hade ett fåtal kriminalvårdsplacerade på den grunden. Förvaren i Märsta och Gävle hade dock betydligt fler utvisningsdömda kriminalvårdsplacerade. Förvaret i Gävle uppgav vid inspektionen att i princip alla utlänningar som kommer till förvaret dessförinnan har varit kriminalvårdsplacerade med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen (”synnerliga skäl”, i praktiken transportplacerade). Även förvaret i Kållered uppgav att transportplaceringar var vanligt förekommande. Endast förvaret i Märsta uppgav att sådana placeringar var mer ovanliga. En anledning till detta förmodades vara förvarets geografiska placering.

De personer som kriminalvårdsplacerats med stöd av punkt 1 eller 2 besöks av förvarens s.k. häktesbesöksgrupper för bedömning av om de kan återtas till en förvarsenhet. Besöken genomförs av minst två handläggare. På vissa enheter följer en handläggare från ett av teamen, som inte ingår i häktesbesöksgruppen,
med. När och hur besöken ska genomföras planeras som
regel av en särskild samordnare.

Utvisningsdömda

När en utvisningsdömd har avtjänat sitt straff och personen i fråga har tagits i förvar beslutar förvaren regelmässigt att den förvarstagne ska vara placerad inom kriminalvården.

Förvaren har begränsad kontakt med denna grupp förvarstagna. Besöksgrupperna vid förvaren i Flen, Gävle och Örkelljunga gör bara ett besök, som
sker i anslutning till beslutet. Vid besöket informeras den förvarstagne om placeringsbeslutet och om Migrationsverkets uppdrag. Förvaret i Kållered kan besöka utvisningsdömda något fler gånger. Förvaret i Märsta besöker utvisningsdömda
varannan vecka om personerna inte har dömts för grova våldsbrott
då de besöks mer sällan.

Besluten om kriminalvårdsplacering avseende de utvisningsdömda överklagas enligt förvaren relativt ofta, men ändringsfrekvensen är låg. De förvarstagna biträds regelmässigt av sina offentliga biträden.

Säkerhetsplacerade

Samtliga förvarstagna som hålls avskilda med stöd av 11 kap. 7 § utlänningslagen placeras – som framgått ovan – i kriminalvård. Besluten fattas i praktiken samtidigt och verkställs omedelbart av polismyndigheten. Denna grupp placeras regelmässigt i häkte.

De säkerhetsplacerade ska enligt rutinerna på respektive förvarsenhet besökas inom en vecka och därefter minst var fjortonde dag. Hur ofta de besöks beror dels på personalsituationen på enheten, dels på avståndet mellan förvaret och den institution där den förvarstagne har placerats.

Häktesbesöksgrupperna samtalar vid besöken i första hand med den som har kriminalvårdsplacerats.

De försöker utreda hur han eller hon mår och hur
personen ser på det agerande som föranlett placeringen m.m. Vissa besöksgrupper samtalar även med häktespersonalen. I Örkelljunga försöker gruppen se till att få information från häktets inspektörer, vilka som regel har mer

information om den placerade än övrig personal. Vissa besöksgrupper samtalar även med häktets läkare. Någon fastlagd rutin för hur och när detta ska ske finns dock inte. I den dokumentation som granskats förekommer få spår av att besöksgrupperna hämtat in uppgifter från häktespersonal eller häktets läkare (jfr nedan).

Den information som hämtats in ska dokumenteras i en tjänsteanteckning och föredras för enhetens beslutsfattare i anslutning till att gruppen kommer tillbaka till förvaret. Beslutsfattaren bestämmer därefter om kriminalvårdsplaceringen
ska upphöra eller fortgå. Hävs beslutet dokumenteras detta på de flesta enheter antingen i en särskild handling eller genom en anteckning på det tidigare beslutet om placering. I andra fall dokumenteras beslutet genom en journalanteckning. I vissa fall hävs dock beslutet formlöst. Förvaret i Märsta har t.ex. uppgett att när en person ska återföras från Kronobergshäktet räcker det med att personalen ringer dit och ber häktet ordna transport till förvaret av den förvarstagne. Att beslutet har hävts framgår i dessa fall endast av att den förvarstagne skrivs in vid förvaret igen.

Om ett beslut om kriminalvårdsplacering inte hävs vidtas som regel inte någon åtgärd. På förvaret i Örkelljunga dokumenteras emellertid beslutsfattarens övervägande i en särskild handling.

När ett beslut om kriminalvårdsplacering hävs kan personen antingen återföras till den förvarsenhet han eller hon kom från eller föras till en annan enhet. Har beslutet sin grund i en konflikt mellan två personer underlättas en hävning om utlänningen kan föras till en annan enhet. Ska det ske måste dock enhetscheferna kopplas in. Möjligheten att byta förvarsenhet är lättare att använda för de enheter som ligger i anslutning till varandra, såsom i Märsta och Kållered, dels eftersom enhetscheferna har en nära kontakt med varandra, dels eftersom det är mer problematiskt att häva en kriminalvårdsplacering om personen ska föras till en förvarsenhet som ligger långt från handläggande polismyndighet m.m. (I Märsta och Kållered övervägs som regel möjligheten att omplacera den förvarstagne till den andra enheten innan ett beslut om kriminalvårdsplacering fattas.)

Någon exakt uppgift om hur många av de säkerhetsplacerade som har återförts till ett förvar har inte gått att få fram. Enheterna i Flen, Gävle, Kållered 2 och Örkelljunga har dock redovisat siffror som tyder på att mellan 15 och 30 % av de utvisningsdömda och säkerhetsplacerade återförs. Övriga enheter har inte kunnat lämna några uppgifter eller har lämnat uppgifter som även synes innehålla personer som har varit placerade av transporttekniska skäl.

I
Flen uppgavs att man relativt ofta återtar personer som säkerhetsplacerats på grund av självskadebeteende och att detta normalt fungerar bra.
Det kan dröja upp till tolv dagar innan en förvarstagen som placerats i kriminalvård
besöks första gången, se bl.a. 11-206368 (tolv dagar), 10-709858
(tio dagar) och 10-585127 (nio dagar), samtliga noterade i inspektionsprotokollet från Örkelljunga, 9-982853 (elva dagar) och 10-926511 (elva dagar),
båda noterade i inspektionsprotokollet från Kållered. Tiden mellan besöken är ibland också mycket lång, se bl.a. 10-926511 (cirka sex veckor) och 9-982853 (cirka sex veckor), båda noterade i inspektionsprotokollet från Kållered.

Det konstaterades vidare att det kan dröja ett antal dagar från det att det sista besöket gjordes till dess att beslutet om kriminalvårdsplacering hävs utan att det av handlingarna framgår att någon ytterligare omständighet tillkommit, se bl.a. 10-608986 (fem dagar), noterat i inspektionsprotokollet från Gävle och 11-178800 (fyra dagar) noterat i inspektionsprotokollet från Kållered.
Vid inspektionerna noterades även flera fall där beslutet om kriminalvårdsplacering
hävts men utlänningen blivit kvar på häktet ytterligare ett dygn
för att transporten dröjt utan att något nytt placeringsbeslut fattats, se bl.a. 10117973,
noterat i inspektionsprotokollet från Gävle.
I ett fall konstaterades att försvarsenheten hade faxat en beställning av en transport till fel polismyndighet. Det medförde att den förvarstagne fick tillbringa ytterligare två dagar i häkte efter att beslutet om kriminalvårdsplacering hävts, (det ursprungliga beslutet var motiverat av självskadebeteende, se 11-337067, noterat i inspektionsprotokollet från Kållered). I ett annat fall fattades ett beslut om avskiljande efter beslutet om kriminalvårdsplacering (se 11-230786, noterat i inspektionsprotokollet från Märsta).
Enheterna uppgav att besluten om kriminalvårdsplacering även i denna kategori överklagas relativt ofta, men att ändringsfrekvensen är låg och att de förvarstagna som regel biträds av sina offentliga biträden.
Placering i kriminalvård med hänvisning till att den förvarstagne utgör en allvarlig fara för sig själv
Av utredningen framgår att samtliga förvar ibland placerar personer som bedöms utgöra en allvarlig fara för sig själva i kriminalvård. De förvarstagna hamnar som regel i häkte. Inget av förvaren anser att detta är lämpligt. Flertalet förvar har uppgett att de är positiva till det förslag som lämnats av Kriminalvårdens
internrevision i rapporten 2009:4 (dnr 542009-18980), dvs. att alla förvarstagna i stället ska placeras på särskilda anstalter.
När en person uppfattas utgöra en allvarlig fara för sig själv kontaktar förvaren som regel sjukvården för att få en bedömning av om den förvarstagne kan tvångsvårdas med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård. Är den

förvarstagne
inte ”tillräckligt sjuk” för att tvångsvårdas måste man bedöma om den sjuke kan vistas på förvaret. Något medicinskt underlag för att bedöma vilka risker en psykiskt sjuk person utsätts för vid en kriminalvårdsplacering har förvaren som regel inte tillgång till vid sin bedömning. Om enheten inte anser att den kan ta hand om personen – vilket den oftast inte anser sig ha kompetens eller resurser för – fattas beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering.

Den förvarstagne har därefter enligt häkteslagen tillgång till samma medicinska vård som häktade och anhållna, en vård och tillsyn som enligt förvaren är bättre än den de själva kan erbjuda.
Det har hänt att enheter har kriminalvårdsplacerat förvarstagna endast på grundval av polisens uppgifter om personens självskadebeteende, dvs. före inskrivning vid enheten, se bl.a. 10-795902, noterat i inspektionsprotokollet från Kållered, och uppgifter i inspektionsprotokollet från Örkelljunga.
Som angetts ovan har förvaren uppgett att beslut om kriminalvårdsplacering överklagas relativt ofta, men sällan ändras. I några domar från Länsrätten

i Göteborg, migrationsdomstolen, har dock Migrationsverkets beslut att placera en person med självskadebeteende i kriminalvård upphävts (se vidare under Bedömning nedan). – Värt att notera är att Migrationsverket inte överklagade domarna men att det av handlingarna framgår att förvaret i bägge fallen ånyo beslutade om att avskilja och placera personerna i kriminalvård.

”Synnerliga skäl” (s.k. transportplaceringar)

Som tidigare angetts grundas en majoritet av besluten om placering i kriminalvård på att det bedöms föreligga ”synnerliga skäl” för placeringen, enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen. De ärenden det i praktiken är fråga om är sådana som motiveras med transporttekniska skäl eller med att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut är nära förestående. Generellt kan handläggningen av dessa ärenden vid förvaren beskrivas enligt följande.
När polisen omhändertar en förvarstagen utlänning men inte omedelbart kan transportera honom eller henne till ett förvar kontaktar polisen förvaret och ber om ett beslut om kriminalvårdsplacering. Polisen informerar muntligen förvarets personal om när den förvarstagne beräknas anlända till förvaret. Därefter fattas beslutet om kriminalvårdsplacering. Uppgifter om den person som har placerats och vilken tid han eller hon beräknas ankomma till förvaret noteras på enhetens whiteboardtavla eller i en särskild handling över transportplacerade.
Förvarets personal bevakar sedan att utlänningen anländer till förvaret på utsatt tid.
Inför en förestående verkställighet av ett avlägsnandebeslut fattas beslut om kriminalvårdsplacering, dels när en förvarstagen inom en mycket snar framtid ska verkställas (t.ex. vid direktavvisning) och därför inte hinner föras till en förvarslokal, dels när transporten inte kan genomföras direkt från förvaret.

I dessa fall följs samma rutiner som just beskrivits med den skillnaden att beräknad tidpunkt för verkställighet noteras i stället för beräknad ankomsttid. Tiden för transportplaceringarna varierar normalt mellan några timmar och upp till tre dagar. Vid granskning av enheternas akter påträffades dock ett antal fall där den förvarstagne varit transportplacerad längre tid, i vissa fall upp till sex dagar, se bl.a. 11-236732 (sex dagar), 9-577032 (fem dagar) och 10-426174 (fem dagar), samtliga noterade i inspektionsprotokollet från Kållered, 10-669414 (fyra dagar), noterat i inspektionsprotokollet från Gävle.
I en dom från Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, den 3 juni 2010 har domstolen uttalat att bestämmelsen i 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen inte kan anses ge stöd för en så pass långvarig kriminalvårdsplacering
som fyra dagar (UM 20112-10). Enligt uppgift från förvaren överklagas dock besluten om transportplacering mycket sällan.

En anledning
till detta kan vara att de förvarstagna saknar offentligt biträde när placeringarna sker.
Personal vid förvaret i Gävle uppgav att man var kritisk mot Kriminalvårdens sätt att sköta transporterna.
I ett beslut fattat av Kriminalvårdens generaldirektör Lars Nylén den 29 april 2010, angående prioritering av inrikes transporter av intagna, framgår

bl.a. att förflyttning av förvarstagna från kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest till ett förvar har lägsta prioritet.
Förvaren fick under våren 2010 i uppdrag av Migrationsverkets ledning att rapportera om transporterna drar ut alltför mycket på tiden.
Dokumentation m.m.
Registrering m.m.
7
Migrationsverket har tre datasystem som används i förvarsverksamheten: ärendehanteringssystemen Skapa (Skapa produktion), Stamm (Stamm produktion) och Eskil (Eskil produktion). Många uppgifter kan registreras antingen i Skapa eller Stamm och läsas i båda systemen. När Skapa började införas successivt för några år sedan var det meningen att systemet skulle ersätta Stamm. Ett relativt stort antal uppgifter måste dock fortfarande registreras i Stamm och vissa sammanställningar kan endast erhållas därifrån. Journalanteckningar och formellt upprättade tjänsteanteckningar görs emellertid i Skapa och kan endast läsas i det systemet. I Eskil kan en förvarslista för respektive förvarsenhet tas fram. Detta är en lista som, för varje förvar, ska innehålla uppgifter om alla som är förvarstagna eller placerade i kriminalvård. Eskil ska hämta uppgifter från Skapa och Stamm. De uppgifter som går att få fram på detta sätt är dock inte tillförlitliga. Om systemet förbättrades så att uppgifterna blev tillförlitliga skulle det eventuellt kunna användas för statistiska beräkningar.

När en utlänning kommer till Sverige och ansöker om uppehållstillstånd skapas en fysisk dossier samtidigt som ett dossiernummer registreras i Stamm och Skapa. I ärendehanteringssystemen läggs ett antal olika akter upp. När det gäller Skapa har varje akt ett löpnummer. De akter som brukar läggas upp är uppehålls- och arbetstillstånd (UAT), avvisning/verkställighet (AVV), frågan om utvisning (UTV) och dagbidrag (DB). Senare kan ytterligare akter som t.ex. prövning av verkställighet (V-UT) registreras. På förvaren registreras normalt två olika akter: en förvarsakt (FÖRV) och en förvarsadministrativ akt (FÖRV-ADM). Därutöver förekommer vissa ärenden som inte läggs upp som akter, t.ex. ärenden om reseersättning och id-handlingar.
Varje handling som upprättas eller kommer in till verket beträffande utlänningen ska registreras. Det görs löpande. Aktbilageringen sker automatiskt efter det att handläggaren valt i vilken akt registrering ska ske. Fattas ett beslut om kroppsvisitation ska akten förvarsadministration väljas och beslutet får automatiskt t.ex. aktbil. 6.5 (akt nummer 6, bilaga 5). I Skapa kan en översikt över antalet akter och ärenden tas fram och dagboksblad för varje akt kan skrivas ut. I Skapa kan även en sammanställning tas fram som visar vidtagna åtgärder i samtliga akter och ärenden i kronologisk ordning.

Om en handling registreras i fel akt kan det initialt vara svårt att hitta den, men genom att gå igenom dossiern och Skapa ska allt material kunna tas fram. Handlingar som

7 Uppgifterna som redovisas i detta avsnitt har i första hand inhämtats från enheterna i Flen och Kållered.

upprättas i Skapa ska skrivas ut, undertecknas och läggas i dossiern. En utlännings fullständiga dossier, med samtliga handlingar inlagda i kronologisk ordning i rätt akt, iordningsställs inte förrän samtliga ärenden har avslutats. En dossier kan därför under ärendenas handläggning framstå som något rörig.
Vid inspektionerna noterades att många handlingar, både beslut och tjänsteanteckningar, saknades i dossierna. Handlingarna kunde som regel tas fram ur Skapa, men var då inte undertecknade (se protokollen från inspektionerna i Märsta, Kållered och Örkelljunga). Vidare noterades i ett antal fall att handlingar hade sorterats in i fel dossier (se protokollen från inspektionerna i Märsta och Örkelljunga).
Vid samtliga förvar noterades att dokumentation av underlaget för förvarets bedömning av om en transport var omöjlig eller orimlig att utföra vid beslut om kriminalvårdsplacering enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen (synnerliga skäl) saknades.
Det kunde även konstateras att samtliga förvar använder sig av inskrivningsblanketter men att de hanteras på olika sätt. Medan blanketten sorteras in

i utlänningens dossier på vissa förvarsenheter kastas den av andra efter att utlänningen har lämnat förvaret.
Utredningen visade vidare att de ingripande beslut som fattats vid de olika förvaren innehåller beslutsskäl och är försedda med besvärshänvisning.
Beslutsmallar
finns i Skapa för de flesta av dessa beslut och används regelmässigt.
Förvarsliggare m.m.
Förvarsenheterna i Flen, Gävle och Kållered 1 använder sig i det dagliga arbetet av tre whiteboardtavlor som åskådliggör vilka som är inskrivna vid enheten. På en tavla anges de förvarstagna som är kriminalvårdsplacerade med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 1 och 2 utlänningslagen (utvisningsdömda respektive säkerhetsplacerade), på en annan de som är kriminalvårdsplacerade med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen (synnerliga skäl) och på en tredje de som för närvarande vistas på enheten. Dessa förvarsenheter har även databaserade förvarsliggare.
I Örkelljunga använder förvaret sig av två whiteboardtavlor, en liggare i Excel och en manuell liggare. I Märsta används inte whiteboardtavlor utan endast skriftliga dokument. Detsamma gäller för Kållered 2.
Förvaren arbetar som regel även på ett eller annat sätt med handlingsplaner/checklistor.
På vissa förvarsenheter används whiteboardtavlan i detta arbete, på andra används word- eller exceldokument. Alla enheter har utarbetat egna rutiner för hur arbetet ska bedrivas. Vilka uppgifter som noteras på whiteboardtavlorna och i de olika dokumenten skiljer sig åt mellan samtliga enheter.
Förvaring
På samtliga förvar finns de förvarstagnas dossierer i arkivskåp. Dossierna för de som vistas på förvaren och de som är kriminalvårdsplacerade hålls som regel åtskilda.

Information m.m.
Inskrivningssamtal
När en förvarstagen skrivs in vid ett förvar hålls alltid ett inskrivningssamtal. Förvarspersonalen gör en id-kontroll, förvissar sig om att ett giltigt förvarsbeslut finns samt att detta delgetts den förvarstagne och att han eller hon förstått innebörden av det.
I samband med inskrivningssamtalet får den förvarstagne information. Hur det sker och i vilken omfattning varierar mellan förvaren. I princip handlar det om praktisk information samt upplysningar om regler och rutiner på förvaret.
I samband med inskrivningen informeras den förvarstagne vanligtvis om vad ett beslut om kroppsvisitation innebär, att sådana kan komma att fattas under vistelsen på förvaret och att dessa beslut går att överklaga.
Mottagningssamtal
Inskrivningssamtalet följs inom 48 timmar upp med ett mottagningssamtal på

alla enheter utom Kållered 1, som endast håller ett sådant samtal vid behov. Vid mottagningssamtalet upprepas delvis den information som getts vid inskrivningen.
Har inskrivningssamtalet varit kortfattat kompletteras detta nu med mer utförliga upplysningar om regler och rutiner, den förvarstagnes rättigheter och skyldigheter m.m. I Gävle och Flen får den förvarstagne i samband med mottagningssamtalet viss skriftlig information. Förvaret i Kållered arbetar med att ta fram ett sådant material. I Märsta och Örkelljunga får den förvarstagne skriftlig information redan vid inskrivningssamtalet.
Delgivning av beslut
De förvarstagna delges regelmässigt de beslut som fattas på förvaren och informeras om möjligheten att överklaga dessa.
Förvarsbeslut och beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering sänds alltid till den förvarstagnes offentliga biträde. Beslut om kroppsvisitation och omhändertagande av föremål sänds dock som regel inte.
Fortlöpande information
AF 1 i Märsta och förvaren i Kållered och Örkelljunga har möten varje vecka vid vilka allmän information om vardagliga rutiner, planerade aktiviteter etc. ges. Vid mötena har de förvarstagna också möjlighet att ta upp egna frågor till diskussion.
På övriga förvarsenheter har man tidigare haft sådana möten men lagt ned verksamheten dels på grund av språksvårigheter, dels på grund av att mötena tenderade att bli klagomålsfora.
På förvarens anslagstavlor finns bl.a. information om Migrationsverkets bemötandeombudsman samt om olika frivilligorganisationer och hur de kan kontaktas.

2011/12 : JO1
351
Tolk
Telefontolk används regelmässigt när information förmedlas. Ibland kan det vara svårt att få tag i kompetenta tolkar, särskilt när det språk som ska tolkas är somaliska eller mongoliska. Personalen uppgav dock att detta inte utgjorde något problem i arbetet.
Synpunkter från de förvarstagna
Av de förvarstagna som JO:s medarbetare samtalade med angav de flesta att den information som lämnades dels i samband med ankomsten till förvaret, dels i samband med beslut var bra och tillräcklig samt förmedlades på ett språk som den förvarstagne förstod. Vid förvaret i Gävle framförde dock några att informationen hade framförts utan erbjudande om tolkning. Flera förvarstagna vid förvaret i Kållered uppgav att de inte visste till vem i personalen de skulle vända sig för att få information om sitt ärende. Någon uppgav också att information om möjligheten att överklaga beslut om omhändertagande inte hade lämnats. På förvaret i Flen framfördes att det vore bra om enheten införde veckomöten.
Barn på förvaren

Under 2009 har totalt 22 barn hållits i förvar. Förvarsenheterna i Märsta och Kållered 1 har inte haft några barn i förvar medan Kållered 2 har haft elva. Den längsta förvarstiden för ett barn under 2009 uppgick till ca 70 timmar. Barnet var 11 månader gammalt och vistades på enheten i Örkelljunga tillsammans med sin mor.
På samtliga förvar finns möjlighet för barnen att vistas utomhus. Samtliga förvar har också ett antal leksaker. I Örkelljunga och Gävle finns särskilda handläggare som har barnansvar.
Särskilt om den rättsliga regleringen på vissa områden
Förvarstider
Uppställda tidsgränser
Som redan angetts får en utlänning, om ett beslut om utvisning eller avvisning har meddelats, hållas i förvar i högst två månader. Om det finns synnerliga skäl kan tiden utsträckas. Någon absolut bortre tidsgräns för hur länge en utlänning får hållas i verkställighetsförvar finns inte. Beslutet måste dock förnyas varannan månad. Görs inte detta upphör det att gälla.
Ett beslut om förvar ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för frihetsberövande. Detta medför en skyldighet för den myndighet som handläggare verkställighetsärendet att fortlöpande se över beslutet.
För att förvarstiden ska få utsträckas till att sammanlagt omfatta mer än två månader krävs alltså att det föreligger synnerliga skäl för fortsatt förvar. Ordvalet klargör att det ska vara fråga om mycket tungt vägande skäl.

I förarbetena
anges som exempel att en utlännings identitet inte kan fastställas, t.ex. på grund av att denne lämnar felaktiga uppgifter om sig själv, eller att det pågår

utredning om huruvida något land är villigt eller skyldigt att ta emot honom eller henne. När påtaglig risk föreligger för att utlänningen ska gå under jorden om han försätts på fri fot torde förutsättningar för att förlänga förvarstiden vanligen föreligga. Av betydelse är också på vilket stadium handläggningen befinner sig och hur länge utlänningen redan suttit i förvar. (Prop. 1975/76:18 s. 132 f. samt Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer,
åttonde upplagan, s. 372.)
I rättspraxis finns exempel på att mycket långa förvarstider godtagits. I MIG 2008:44 ansåg Migrationsöverdomstolen att kravet på synnerliga skäl var uppfyllt. Målet gällde en utlänning, som var utvisad på grund av brott, som hade hållits i förvar i två år och åtta månader. Av utredningen framgick att det kontinuerligt hade vidtagits målmedvetna åtgärder för att verkställa utvisningsbeslutet och att det enda hindret mot verkställighet var utlänningens vägran att medverka till att resedokument kunde utfärdas.
Det finns även exempel på att prejudikatinstanserna inte ansett att kravet på synnerliga skäl varit uppfyllt. RÅ 2005 ref 60 gällde en utlänning, som inte var utvisad på grund av brott, som hade hållits i förvar i över ett och ett halvt

år. Regeringsrätten uttalade att även om den långa förvarstiden i stor utsträckning kunde tillskrivas den förvarstagnes eget handlande så kunde en ytterligare förlängning av tiden i förvar inte anses stå i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställighet av avvisningsbeslutet. MIG 2010:15 gällde en utlänning som varit förvarstagen i drygt två år. Han var inte utvisad på grund av brott men var dömd för snatteri och hade även utsatt en förvarslokal för omfattande skadegörelse i samband med ett rymningsförsök. Domstolen fann att varken det tidigare begångna brottet eller omständigheterna i övrigt var sådana att de kunde läggas till grund för ett antagande att han skulle komma att bedriva brottslig verksamhet av sådan betydelse och svårighetsgrad att en ytterligare förlängning av tiden i förvar kunde anses stå i rimlig proportion till intresset av att förhindra att brott begås.

Förvarsutredningen har i sitt delbetänkande, Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60), föreslagit att det i utlänningslagen ska införas bestämmelser om tidsgränser för hur länge verkställighetsförvar får pågå. Utredningen föreslår att huvudregeln ska vara att ett förvarstagande inte får pågå i mer än sex månader, men att Sverige bör utnyttja den möjlighet återvändandedirektivet ger att i vissa fall förlänga förvarstiden härutöver. En utlänning ska sålunda kunna hållas i fortsatt förvar när verkställigheten drar ut på tiden på grund av att utlänningen inte samarbetar eller för att det tar lång tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Den förlängda förvarstiden får emellertid inte överskrida tolv månader. Således innebär de föreslagna bestämmelserna att den yttersta tidsgränsen för hur länge verkställighetsförvar får pågå blir arton månader. Vidare föreslås att utlänningar som utvisats på grund av brott ska undantas från reglerna. (A. bet. s. 167 ff. samt återvändandedirektivet artiklarna 2.2 b, 15.5 och 15.6.)

Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna

Som tidigare framgått har Migrationsverket huvudansvaret för att beslut om avvisning eller utvisning verkställs. I en del fall är dock polisen verkställande myndighet. Detta gäller bl.a. när det är fråga om verkställighet av dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen. Det gäller även när Migrationsverket har lämnat över ett verkställighetsärende till en polismyndighet på grund av att den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. (12 kap. 14 § utlänningslagen.)

Det är Migrationsverket som beslutar vilka ärenden som ska överlämnas till polisen. Syftet med ett överlämnande ska vara att göra verkställandet möjligt. Ett ärende som har överlämnats till en polismyndighet kan inte återlämnas till verket även om förutsättningarna för verkställandet ändras, t.ex. om

utlänningen senare förklarar sig beredd att lämna landet. (Se prop. 1997/98:173 s. 63.) När ett ärende lämnats över till en polismyndighet blir denna handläggande myndighet även i fråga om förvar (10 kap. 12 § utlänningslagen).

Av 6 § förvaltningslagen (1986:223) följer att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Likaså stadgar 6 § andra stycket myndighetsförordningen att myndigheter ska verka för att genom samarbete ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

I Migrationsverkets utlänningshandbok anges bl.a. följande. I ärenden som överlämnats till polisen krävs ett nära samarbete mellan den aktuella polismyndigheten
och Migrationsverket. Ett överlämnade bör föregås av en dialog
och efterföljas av en dokumentation över vad verket har gjort för att verkställa beslutet. Det ankommer på Migrationsverket att försöka skaffa fram erforderliga dokument för verkställigheten innan ärendet överlämnas eller i vart fall ska verket anse sig ha uttömt sina resurser för att skaffa dokument. När ett verkställighetsärende har lämnats över är verket skyldigt att fortlöpande informera polismyndigheten om uppgifter som kan ha betydelse för verkställigheten. Myndigheterna bör dessutom lokalt och regionalt ha kontinuerliga kontakter och sammanträffanden, där man går igenom situationen i aktuella verkställighetsärenden. (Se Migrationsverkets utlänningshandbok kap. 39.4 och 39.5.)

Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen har utarbetat riktlinjer om ansvarsfördelningen
mellan verket och polismyndigheterna angående verkställighetsärenden och förvar (Rikskriminalpolisen, centrala gränskontrollenheten, dnr A-638-623/10, cirkulärmeddelande CM 3/10 den 3 juni 2010). Riktlinjerna syftar till att ge en översiktlig beskrivning av ansvarsfördelningen.

De
anger hur verket och polisen ska samverka så att beslut om avvisning eller utvisning blir verkställda på ett effektivt och rättssäkert sätt.

I riktlinjerna sägs bl.a. att Migrationsverket i egenskap av förvaltningsmyndighet i frågor som rör återvändande har ett särskilt ansvar för att handläggningen av verkställighetsärendena är effektiv och att fattade beslut följs

samt att detta gäller även om ett ärende har överlämnats till en polismyndighet. Migrationsverket bör således i kontakter med utlänningen agera i syfte att främja verkställigheten av fattade beslut. Detta gäller särskilt i förvarsärenden där utlänningen finns vid något av förvaren. I dessa ärenden bör personalen vid förvaren arbeta för att ett återvändande ska kunna ske så snart som möjligt, även om en polismyndighet handlägger verkställigheten. Eftersom personalen vid förvaren naturligen har fler kontakter med utlänningen kan det vara särskilt påkallat med en nära samverkan mellan polismyndigheten och

förvarspersonalen.
Upplysningar av betydelse för polisens handläggning av verkställighetsärendet ska vidarebefordras till polisen.
Även i propositionen Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen (prop. 1997/98:173) anges att Migrationsverket genom bl.a. motiveringssamtal ska försöka förmå utlänningen att självmant lämna Sverige när ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut finns. I de fall då det kan antas att återvändandet inte kommer att ske frivilligt måste myndigheterna vara beredda att se till att verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning ändå genomförs utan onödigt dröjsmål. Det anförs att det ur en humanitär aspekt är angeläget att tiden mellan det att utlänningen får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och återvändandet blir kort. Det betonas att tillämpningen av utlänningslagstiftningen ska vara konsekvent i dessa avseenden och att den som har nekats uppehållstillstånd måste få ett tydligt besked om att det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning är slutligt. (Se a. prop. s. 19–20 och s. 30 ff.)

Frihetsinskränkningar vid förvaret

Våldsanvändning

I utlänningslagens förarbeten framhålls att utgångspunkten är att personalen på ett förvar så långt som möjligt ska försöka undvika att använda tvångsmedel men att det samtidigt måste finnas stöd i lagen för att tvång ska få användas vid så allvarliga situationer att någon kan skadas (prop. 1996/97:147 s. 42).
Migrationsverkets befogenhet att använda våld för att hindra att någon rymmer eller för att upprätthålla ordningen i förvarslokalen är tydligt avgränsad genom den allmänna bestämmelsen om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken. I denna klargörs att endast det våld som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas får brukas.

Rörelsebegränsning

Enligt 11 kap. 6 § utlänningslagen får en utlänning som hålls i förvar hindras att lämna lokalen där han eller hon vistas, och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. Enligt bestämmelsens andra stycke får en utlännings rörelse

frihet också begränsas om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.
Ett beslut om rörelsebegränsning ska enligt 6 kap. 15 § utlänningsförordningen (2006:97) dokumenteras på lämpligt sätt.

Avskiljande
Enligt 11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen får en utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Beslutet ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tredje dag. En utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv ska enligt bestämmelsens tredje stycke undersökas av läkare så snart som möjligt.
Ett beslut om avskiljande ska enligt 6 kap. 15 § utlänningsförordningen motiveras och tas in i en särskild handling.
Uppräkningen av vilka förutsättningar som ska föreligga för att en utlänning i förvar ska få hållas avskild från andra är uttömmande. Exempel på beteenden som kan föranleda avskiljande är allvarliga provokationer mot andra förvarstagna och beteenden av uppviglande karaktär. Uttrycket ”allvarlig fara” tar sikte på hot mot andra förvarstagna eller personal samt risk för självdestruktivt beteende. (Se prop. 1996/97:147 s. 42.)
När bestämmelsen infördes uttalades även följande (a. prop. s. 31 f.).
Innan ett beslut om placering i t.ex. häkte övervägs, bör först möjligheterna att lösa problemet inom förvarslokalen prövas framför allt när det gäller personer som inte är utvisade på grund av brott. Ett alternativ är att försöka skilja de som är våldsamma från övriga förvarstagna. Ett sådant avskiljande skulle kunna underlätta för de övriga att delta i aktiviteter under större frihet. Att, som Statens institutionsstyrelse föreslår, inrätta enheter med extra hög säkerhet i förvarslokalerna anser regeringen dock inte vara någon framkomlig väg.
Vad som bör komma i fråga vid ett beslut om avskiljande är att den berörde utlänningen placeras endera i det egna sovrummet eller i ett annat rum med behövlig övervakning. I många fall torde det räcka med en kortare tids avskiljande för att personen ska lugna sig.
Ett beslut om avskiljande ska, som nämnts, omprövas minst var tredje dag. Enligt ett prejudikat från Regeringsrätten bortfaller emellertid kravet på omprövning
om utlänningen placeras i kriminalvård med stöd av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen (RÅ 2004 ref.

38, se även Wikrén och Sandesjö,
Utlänningslagen med kommentarer, åttonde upplagan, s. 390). Regeringsrätten motiverade detta med att de personer som placeras i kriminalvård i stället omfattas av reglerna i häkteslagen i tillämpliga delar. I avgörandet anges:
Ett sådant beslut [om avskildhet] är en förutsättning för att Migrationsverket ska kunna fatta ett beslut om placering i häkte m.m., men saknar i övrigt betydelse för den fortsatta placeringen där. Beslutet om avskildhet förfaller således i praktiken i och med beslutet om placering och något nytt beslut om avskildhet kan inte fattas så länge den förvarstagne är placerad i häkte eller liknande.

Särskilt om placering i kriminalvård
Allmänt
Möjligheterna att placera en utlänning som hålls i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest regleras i 10 kap. 20 § första stycket utlänningslagen. Som tidigare angetts får Migrationsverket besluta att en förvarstagen som fyllt 18 år ska placeras i kriminalvård om
1. utlänningen enligt 8 kap. 8 § har utvisats på grund av brott
2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket eller
3. det annars finns synnerliga skäl.
Ett beslut om placering i kriminalvård ska enligt 6 kap. 15 § utlänningsförordningen motiveras och tas in i en särskild handling.
Bestämmelsen ger alltså Migrationsverket exklusiv rätt att under vissa förutsättningar fatta beslut om att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvård. Beslutsrätten kan genom delegering överlåtas till den tjänsteman som förestår förvarslokalen (prop. 1996/97:147 s. 32).
Var den som av Migrationsverket placerats i kriminalvård ska vistas är reglerat i avtalet ”Förvar av utlänningar inom Kriminalvården – samverkansformer mellan Migrationsverket och Kriminalvårdsverket” från juni 2001, dnr 50-2001-3624 (KVV) och dnr 19-2001-6999 (MV). I punkt 2.1 anges att den förvarstagne i normalfallet ska placeras i häkte. Där framgår även att utvisningsdömda efter avtjänat fängelsestraff lämpligen bör stanna kvar vid kriminalvårdsanstalten tills utvisningen verkställs.
För behandlingen av personer som placerats i kriminalvård gäller häkteslagen i tillämpliga delar (11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen). Ansvaret för behandlingen och tillsynen av dessa personer övergår därmed till huvudmännen för de anläggningar där de placeras (prop. 2003/04:35 s. 83). Utlänningar som placeras i kriminalvård ska, utöver vad som följer av häkteslagen, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten (11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen). I 4 § häkteslagen anges att en person som bedöms behöva hälso- och sjukvård eller som begär att läkare ska tillkallas, så snart som möjligt ska undersökas av läkare om inte en sådan undersökning uppenbarligen är onödig.
Utvisningsdömda
För utvisningsdömda som hålls i förvar i avvaktan på att utvisningen ska verkställas uppställer lagen inte några särskilda rekvisit för att ett beslut om kriminalvårdsplacering ska få fattas. Enligt förarbetena är avsikten att ge Migrationsverket möjlighet att redan från början besluta att t.ex.

dömts för grovt våldsbrott inte kan komma i fråga för vistelse i en förvarslokal. Det behöver i dessa fall inte ha förekommit någon incident i förvarslokalen som ger anledning att befara att utlänningen av säkerhetsskäl inte kan vistas där (jfr prop. 1996/97:147 s. 41).

Av MIG 2011:3 framgår att även kriminalvårdsplaceringar av utvisningsdömda ska föregås av en individuell prövning vid vilken intresset av att kunna upprätthålla ordning och säkerhet i lokalen ska vägas mot kravet på att en utlännings frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt.
I Migrationsverkets utlänningshandbok (kap. 19.1) anges också att beslutet om häktesplacering (det är den term som används i handboken) ska föregås av en individuell bedömning i det enskilda fallet och att proportionalitetsprincipen ska beaktas. Vid bedömningen ska svårighetsgraden och arten av det eller de brott som den förvarstagne är dömd för vara avgörande för om personen ska häktesplaceras. Beträffande de som dömts för grova våldsbrott anges att det råder en stark presumtion för att de ska häktesplaceras, medan det vid enstaka tillgreppsbrott inte råder någon presumtion för häktesplacering. För andra brottsdömda anges att en presumtion för häktesplacering gäller, men att denna vid mindre allvarlig brottslighet inte är så stark som för grova våldsbrottslingar.

Säkerhetsplacerade

För att en utlänning som hålls avskild ska få placeras i kriminalvård krävs i motsats till vad som gäller för de utvisningsdömda att utlänningen vid sin vistelse i en förvarslokal visat sådana tendenser att förutsättningarna för placering är uppfyllda. I motiven anges att personer som uppträder på ett sätt som äventyrar deras egen eller andras säkerhet ska kunna placeras i kriminalvård (prop. 1996/97:147 s. 31). I specialmotiveringen uttalas i stället att det krävs att verket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utlänningen fick vara kvar (a. prop. s. 41).
(Se vidare under Bedömning nedan.)
I Migrationsverkets utlänningshandbok (kap. 19.1) anges att lagtexten förutsätter ett tvåstegsförfarande. Först ska ett beslut om avskiljande fattas och därefter ett om placering i kriminalvård. Vidare anges att det vid bedömningen behövs ett beslutsunderlag som gör det möjligt att ta ställning till om ett avskiljande inom lokalen är tillräckligt eller om en omplacering till häkte eller anstalt krävs. Det klargörs att en placering i kriminalvård endast bör göras i undantagsfall.

”Synnerliga skäl”

Paragrafens tredje punkt ger enligt motiven ett mycket begränsat utrymme för placering i kriminalvård även i andra fall än de tidigare nämnda. Att bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt framgår av att termen synnerliga skäl används.

De situationer som avses är att en utlänning av transporttekniska orsaker kan behöva placeras några timmar eller en natt i den typen av lokaler

och fall där verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är mycket nära förestående (prop. 1996/97:147 s. 41).
I Migrationsverkets riktlinjer för förvarsverksamheten (MAL 111-2006346 s. 21) anges att kriminalvårdsplaceringar av transporttekniska skäl endast ska beslutas när det är omöjligt eller orimligt att genomföra en transport omedelbart.
Vidare anges att polismyndighetens eller Kriminalvårdens besked om

att transporten är omöjlig eller orimlig att genomföra ska nedtecknas i en tjänsteanteckning och godtas som grund för beslutet.
Omprövning och hävning
Någon uttrycklig bestämmelse som, i likhet med vad som gäller vid ett beslut om avskiljande, ålägger Migrationsverket att med vissa tidsintervall ompröva beslut om kriminalvårdsplacering finns inte. Migrationsverket har dock utarbetat egna riktlinjer om när förvarstagna som har placerats i kriminalvård ska besökas för att utreda om placeringsbeslutet ska hävas. I riktlinjerna anges följande (MAL 111-2006-346 s. 20 f.).
Utvisade på grund av brott kan vara placerade så länge förvarsbeslutet gäller. Detta gäller exempelvis grov brottslighet då det aldrig är aktuellt att överföra personer till förvarslokal. Personer ska besökas en gång så tidigt som möjligt för att förklara Migrationsverkets roll i hans beslut. Därefter utförs besök endast vid speciella tillfällen efter behov. Telefonkontakt med häktet eller anstalten är annars tillräckligt.
Säkerhetsplacerade bör besökas så fort som möjligt efter placeringen och därefter ungefär en gång i veckan med syfte att se om personen kan återtas till förvarslokal. Återföring till förvar bör ske i första hand till en annan avdelning, i andra hand till en annan enhet. Det är inte uteslutet att återföra till samma avdelning.
Personer som är placerade av transporttekniska skäl eller nära förestående verkställighet behöver med hänsyn till den korta placeringstiden inte besökas.
Internationella överenskommelser m.m.
Generella bestämmelser om var förvarstagna personer ska vistas finns även i EU-direktiv och olika internationella dokument.
I återvändandedirektivet artikel 16.1 anges att huvudregeln är att förvarstagna (om de inte undantagits från direktivets tillämpningsområde för att de är utvisningsdömda) ska vistas i särskilda anläggningar. Kan en medlemsstat inte tillhandahålla sådana särskilda anläggningar, utan måste använda fängelseanläggningar,
anges att de förvarstagna ska hållas avskilda från övriga interner.
Europarådets tortyrkommitté (CPT) har vid flera tillfällen kritiserat Sverige för att Migrationsverket över huvud taget placerar förvarstagna utlänningar, som varken är dömda eller misstänkta för något brott, i kriminalvård. Enligt kommittén bör dessa utlänningar endast vistas i lokaler särskilt anpassade för ändamålet. Se bl.a. CPT:s rapport över ett besök i Sverige i juni 2009, CPT/Inf [2009] 34, s. 26.

Även i UNHCR:s riktlinjer rörande villkoren för utlänningar som hålls i förvar framhålls att asylsökande bör hållas åtskilda från dömda kriminella.

Se
UNHCR:s Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers, February 1999, s. 10.

Visitationer
Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken).
Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp i form av bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Som huvudregel är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare i detta avseende (2 kap. 22 § andra stycket regeringsformen). Begränsningar av den enskildes fri- och rättigheter får ske genom lag (2 kap. 12 § regeringsformen). (Från och med den 1 januari 2011 regleras detta i 2 kap. 6, 20 och 25 §§ regeringsformen.)
Möjligheten att kroppsvisitera förvarstagna utlänningar regleras i 11 kap. 9 § utlänningslagen. I denna bestämmelse anges att om det finns skälig misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som han eller hon inte får inneha enligt 8 § (dvs. alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen) eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får kroppsvisitation genomföras.
Kroppsvisitationen får inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, och all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. En kvinna får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor (9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena utlänningslagen). Beslut om kroppsvisitation ska dokumenteras på lämpligt sätt (6 kap. 15 § första stycket utlänningsförordningen).
Kravet på att det ska föreligga ”skälig misstanke” för att Migrationsverket ska få genomföra en kroppsvisitation har i lagens förarbeten motiverats med att den förvarstagne kommer att ha skyddsvisiterats av polisen i samband med verkställigheten av förvarsbeslutet (prop. 1996/97:147 s. 33).
En skyddsvisitation är en rutinmässig kontroll, som får genomföras om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. En sådan visitation innebär att den enskilde genomsöks på utsidan av kläderna efter vapen, farliga tillhyggen eller liknande föremål. Bestämmelser om skyddsvisitering finns i 19 § polislagen (1984:387), 8 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) och 4 kap. 4 § häkteslagen.
I Migrationsverkets utlänningshandbok (kap. 19.3 ”Ej slentrianmässiga kroppsvisitationer”) anges bl.a. följande.
En prövning måste till en början innefatta en fråga till polisen om huruvida skyddsvisitation gjorts och om man då tagit hand om några föremål liksom

om man eventuellt utelämnat någonting.

Har någon skyddsvisitation inte
gjorts och finns skälig misstanke om att utlänningen bär med sig något av det sagda får kroppsvisitation göras. Avsaknaden av en skyddsvisitation eller ett besök hos den förvarstagne kan i sig föranleda en misstanke. Lagstiftningen ger emellertid inte utrymme för några slentrianmässiga kroppsvisitationer och enbart dessa förhållanden utgör ingen grund för kroppsvisitationer. Skälig är misstanken först när den förtydligas eller väcks av ytterligare någon omständighet. Efter ett besök kan en kroppsvisitation t.ex. vara motiverad om den besökande medfört en väska eller om man i besöksrummet intagit en måltid med stålbestick. Det kan också vara motiverat om man från besöksrummet

hört oväsen eller något annat som väcker misstankar liksom om den förvarstagne tidigare visat sig vålds- eller rymningsbenägen. Detta gäller självfallet särskilt om verkställighet av dennes av- eller utvisning är nära förestående. Bestämmelser om visitation finns även i annan tvångslagstiftning. Som exempel kan nämnas lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, enligt vilka en kroppsvisitation får genomföras dels vid ankomsten till en inrättning om det behövs för kontroll av att den enskilde inte bär på sig något otillåtet, dels om det under vistelsen på inrättningen uppkommer misstanke att otillåten egendom ska påträffas hos den enskilde.8 Ytterligare exempel finns i lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.9

Omhändertagande av egendom

I 11 kap. 11 § utlänningslagen stadgas att om det inom en lokal där en utlänning hålls i förvar eller hos en utlänning som hålls i förvar påträffas egendom som inte får innehas enligt 8 § (dvs. alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel
eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen) eller enligt narkotikastrafflagen, får egendomen tas om hand. Kan det antas att en utlänning genom att inneha eller ta emot sådan egendom gjort sig skyldig till brott eller saknas känd ägare, ska egendomen skyndsamt överlämnas till polisen. I annat fall ska egendomen tas om hand för utlänningens räkning.

Beslut om omhändertagande ska dokumenteras på lämpligt sätt (6 kap. 15 § första stycket utlänningsförordningen).

I 6 kap. 16 § utlänningsförordningen anges att egendom och försändelser som Migrationsverket tar om hand enligt 11 kap. 11 § utlänningslagen ska förtecknas, att förteckningen ska skrivas under av den som verkställt omhändertagandet
och att Migrationsverket ska se till att det som tagits om hand förvaras på ett betryggande sätt.

Enligt 11 kap. 12 § utlänningslagen ska den omhändertagna egendomen återlämnas när beslutet om att hålla utlänningen i förvar har upphört att gälla.

I förarbetena anges att det är naturligt att förvarstagna får behålla sina värdesaker och andra ordinära personliga tillhörigheter samt att de inskränkningar som måste finnas bl.a. grundas på att en person som hålls i förvar inte får skada sig själv, andra förvarstagna eller personalen (prop. 1996/97:147 s.

31).
Vad gäller läkemedel anges att det kan finnas anledning att i vissa fall hålla sådana inlåsta för att andra förvarstagna inte ska komma åt olämpliga ämnen samt att verket självklart har att följa de direktiv som givits av den ordinerande läkaren i dessa fall (a. prop. s. 36).
I Migrationsverkets utlänningshandbok (kap. 19.3 ”Tillhörigheter”) anges bl.a. följande.

8 Se 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och 32 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall.
9 Se 23 § lagen om psykiatrisk tvångsvård och 8 § lagen om rättspsykiatrisk vård.

Migrationsverkets förvar ska i möjligaste mån efterlikna vanliga mottagningsenheter och detta bör naturligtvis innebära att verket undviker omhändertaganden så gott det går. [– – –] Att omge sig med sina personliga tillhörigheter är viktigt för att få mottagningsliknande förhållanden. Säkerheten hotas å andra sidan av en mängd olika föremål och förhållanden. Det handlar om tillgänglighet men även om i vilken grad ett föremål kan tänkas komma till användning i en våldssituation. En krossad glödlampa kan vara lika farlig som en kniv. Ett förbud mot glödlampor är å andra sidan inte alls lika självklart som ett förbud mot knivar, tändare eller tändstickor. Av allt att döma menar dock lagstiftaren att minskade restriktioner i kombination med ett annat arbetssätt i sig skapar säkra förhållanden. Sådana tillhörigheter som t.ex. livremmar och hängslen bör därmed inte utan särskild anledning tas om hand. På samma sätt kan t.ex. parfymflaskor, deodoranter och annat som är nära förknippat med den dagliga tillvaron accepteras under ordnade former.

I utlänningshandboken anges vidare:

Hanteringen av läkemedel är detaljreglerad inom kriminalvården och vid många andra institutioner där frihetsberövanden sker. För förvaren är situationen något annorlunda. Här finns framför allt inga inslag av hälso- och sjukvård vad gäller handläggarnas arbetsuppgifter. Verksamheten ska dessutom i största möjliga mån efterlikna en vanlig mottagningsenhet. Att låta de förvarstagna på egen hand hantera alla sina läkemedel låter sig emellertid inte göras utan vidare. Frihetsberövandet som sådant ger läkemedel en särställning. De kan utan tvivel medföra sådan skada som avses i 25 § [numera 11 kap. 8 §]. De kan till och med utgöra berusningsmedel. Ett omhändertagande av läkemedel på samma sätt som knivar och cigarettändare är därför ofta motiverat. Att det kan finnas anledning att hålla dem inlåsta framgår även av förarbetena [...] Det är inte Migrationsverkets ansvar att hantera läkemedel.

ofta inte har någon medicinskt skolad personal [sic; texten ofullständig i handboken]. När ett omhändertagande behövs kan därför vara svårt att veta. Av förarbetena framgår att det är väsentligt att läkarens ordinationer följs. Att verkets personal på ett eller annat sätt kan ta del av dessa är sålunda förutsatt. I praktiken måste det ske vid förekommande kroppsvisitationer och omhändertaganden
eller när den enskilde vill ha hjälp med hanteringen. Är ordinationerna otydliga eller uppstår på annat sätt frågor bör läkare kontaktas.

I
princip kan emellertid flertalet receptbelagda läkemedel missbrukas och vara skadliga [...] Vilka som bör omhändertas får ofta avgöras från fall till fall. När det gäller sömntabletter och lugnande medel – som utgör huvudparten av läkemedlen vid förvaren – bör dock risken för missbruk särskilt beaktas. Det kan då ofta finnas anledning att se till att den förvarstagne även intar medicinen vid utlämnandet såtillvida han ej tillåts att ta med sig medicinen för att ta den senare. Viss ledning bör i övrigt kunna hämtas från Socialstyrelsens föreskrifter
och allmänna råd.
Av Migrationsverkets riktlinjer för förvarsverksamheten (dnr MAL 1112006-346, del 2, avsnitt 8.1–8.3) framgår att ett formellt beslut alltid ska fattas vid ett tvångsvis omhändertagande av föremål med stöd av 11 kap. 11 § utlänningslagen och att ett omhändertagande får anses ha gjorts om den förvarstagne
inte får ha tillgång till föremålet inne på avdelningen. I riktlinjerna anges därutöver att all medicin bör tas om hand om det inte är säkerställt att den inte är till skada eller men. Därefter bör vården kontaktas i syfte att klargöra om medicinen bör omhändertas eller inte. Vidare anges att det förekommer att vissa föremål, exempelvis rakhyvlar, förvaras på ett kontor eller en annan plats som den förvarstagne inte har tillgång till och ”lånas ut” till den förvarstagne. Detta förfaringssätt torde enligt riktlinjerna kunna godtas med

hänvisning till generella ordningsregler på förvaret, varför något särskilt beslut om omhändertagande inte behöver fattas.
Dokumentation m.m.
Regler om registrering och vad som ska framgå av ett diarium finns i 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En ovillkorlig registreringsskyldighet
omfattar endast handlingar som innefattar sekretessbelagda uppgifter. När det gäller andra handlingar kan myndigheten välja mellan att registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Myndigheten bestämmer själv vilket system som ska tillämpas. Det system som väljs ska tillämpas konsekvent inom myndigheten.
Aktbildning ska styras av organisationens behov och göras på sådant sätt

att den främjar överblickbarhet och en rationell handläggning av ärendena. Det är vidare angeläget att en tillsynsmyndighet kan genomföra sin efterhandsgranskning
utan onödiga svårigheter.
Enligt 15 § förvaltningslagen ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.
JO har vid upprepade tillfällen uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende utan att alla uppgifter för ärendets bedömning ska redovisas i akten. Även uppgifter som enbart rör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter måste därför i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter. Dokumentationen
ska vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad. (Se bl.a. JO:s beslut den 29 mars 2007, dnr 242007 efter en inspektion av Migrationsverkets kontor i Solna.)
Det bör uppmärksammas att journalanteckningar som görs i ett ärendehanteringssystem
utgör en del av dokumentationen i det enskilda ärendet. Anteckningarna ska således, i förekommande fall, såväl kommuniceras som ingå i det material som kan komma i fråga att lämna ut om någon begär att få ta del av handlingarna i ärendet (se JO:s beslut den 28 mars 2001, dnr 25322000).
När det gäller Migrationsverkets dokumentationsskyldighet beträffande beslut anges i 6 kap. 15 § utlänningsförordningen att de beslut som verket fattar i särskilda fall enligt 10 kap. 20 § och 11 kap. 3–13 §§ utlänningslagen ska dokumenteras på lämpligt sätt. Beslut om kriminalvårdsplacering enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen ska enligt samma bestämmelse vara motiverade och tas in i en särskild handling. Detsamma gäller beslut om att vägra besök enligt 11 kap.

4 § och om avskiljande enligt 11 kap. 7 § samma lag.
Bedömning
I detta avsnitt redovisas inledningsvis vissa allmänna intryck och iakttagelser som granskningen gett upphov till. Därefter bedöms de aspekter av Migra

tionsverkets förvarsverksamhet som det från de synpunkter JO har att beakta funnits särskilda skäl att uppmärksamma. Det gäller förvarstiderna och förvarens verkställighetsarbete, placeringen av förvarstagna i häkte eller på annan kriminalvårdsanstalt, användningen av vissa tvångsmedel samt frågor om dokumentation och registrering.
Allmänt intryck
Det allmänna intrycket av den utredning som genomförts är att den verksamhet som bedrivs vid förvaren fungerar väl.

Förvarens personal framstår som engagerad och mån om att utföra sitt arbete på ett korrekt och professionellt sätt. Annat har, med de undantag som framgår nedan, inte framkommit än att de förvarstagna behandlas humant och respektfullt. Stämningen mellan personal och förvarstagna har överlag framstått som god.
Utredningen visar dock även på ett antal problem och brister, som i vissa delar är allvarliga. Det har uppmärksammats dels att förvarens rättstillämpning inte alltid är förenlig med gällande rätt, vilket beträffande kriminalvårdsplaceringarna
får oacceptabla följder, dels att förvaren inte har enhetliga rutiner för ärendehandläggning och beslutsfattande.
En bidragande orsak till att handläggningen på enheterna inte är enhetlig är förmodligen bristen på central styrning och förvarsenheternas heterogena organisation och arbetssätt. Det förefaller därför angeläget att de projekt som pågår för att harmonisera förvarens ledning och organisation fortgår, liksom att Migrationsverkets ledning i större utsträckning tar ansvar för förvarsverksamheten.
Utredningen visar även att Migrationsverket inte kan redovisa tillförlitliga statistikuppgifter, bl.a. när det gäller förvarstider och kriminalvårdsplaceringar. Detta gör det svårt att få en helt rättvisande bild av förvarsverksamheten, såväl för en utomstående granskare som för verket självt. Migrationsverket har anfört att det pågår ett aktivt arbete med att ta fram verktyg för att säkerställa tillgång till ett tillförlitligt och relevant underlag, men att det finns svårigheter med detta på grund av den komplexitet som präglar förvarsverksamheten.
Enligt min mening är verksamheten dock varken så särpräglad eller omfattande att detta kan ursäkta de brister som förekommer; det är självklart att myndighetsutövning av detta slag måste bedrivas så att den kontinuerligt låter sig utvärderas.
Förvarstider och förvarens verkställighetsarbete
Granskningen av förvarstider har inte avsett bedömningarna i de enskilda förvarsbesluten utan den har utförts i ett vidare perspektiv. Syftet har varit att klarlägga hur länge ett förvarstagande normalt sett pågår, om det är vanligt med långa förvarstider och vilka ärenden det i så fall gäller.
Under år 2009 hade drygt 3 000 personer varit inskrivna vid något förvar.

Av dessa hade cirka två procent hållits i förvar med stöd av 10 kap. 1 § första stycket utlänningslagen, dvs. på grund av oklar identitet, och cirka nio procent med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen, dvs. på grund av att

det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas. Huvuddelen, cirka 85 procent, hade hållits i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen, dvs. verkställighetsförvar då ett avlägsnandebeslut föreligger. Det var bland dessa ärenden som de längsta förvarstiderna återfanns.
Mot bakgrund av att den absoluta majoriteten av förvarsbesluten avser verkställighetsförvar då beslut om avlägsnande föreligger och att det även är i

denna kategori som de längsta förvarstiderna återfinns, har den närmare granskningen i projektet begränsats till dessa ärenden.
Utredningen visar att förvarstiderna i denna ärendekategori i allmänhet inte överstiger två månader, men att det även förekommer betydligt längre tider. Ett antal ärenden där förvarstiderna uppgått till mellan fyra och 35 månader har granskats särskilt. De skäl som åberopades för de långa förvarstiderna var att det inte var klarlagt från vilket land utlänningen kom, att utlänningen inte hade några identitetshandlingar och att han eller hon inte samarbetade eller lämnade oriktiga uppgifter. Inget av de särskilt granskade ärendena hade handlagts av Migrationsverket. I samtliga fall var i stället en polismyndighet handläggande myndighet, och därmed ansvarig för förvarstagandet.
Granskningen har sammanfattningsvis inte visat annat än att förvarstiderna i Migrationsverkets ärenden som regel är relativt korta och håller sig inom de ramar som godtas i gällande rätt.
I anledning av de iakttagelser som gjorts vill jag emellertid understryka att frihetsberövande är den mest ingripande åtgärd som det allmänna kan utsätta den enskilde för. Tvång av detta slag måste användas med stor återhållsamhet och bara när det är helt nödvändigt.
Det är därför viktigt att den som är ansvarig för frihetsberövandet iakttar sin skyldighet att fortlöpande se över beslutet om förvar, som omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för det. Den tid ingripandet består och det lidande den enskilde därmed underkastas måste stå i proportion till intresset av att underlätta verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Det bör vid den bedömningen observeras att ett förvarstagande som inledningsvis varit befogat kan bli att betrakta som en oproportionerlig frihetsinskränkning när det pågått under lång tid.
Även om de längre förvarstiderna i huvudsak förekommer i polismyndigheternas ärenden har Migrationsverket ett övergripande ansvar för att verkställighetsförfarandet
är effektivt. I kravet på effektivitet ingår att ingreppet i
den enskildes rättigheter ska bli så kortvarigt som möjligt.
Som framgått av utredningen bedriver förvaren ett visst arbete med att påverka förvarstidernas längd.

Under granskningen av ärenden med påfallande
långa förvarstider noterades att de kortaste tiderna för de icke utvisningsdömda återfanns vid förvaret i Örkelljunga. En tänkbar förklaring till detta skulle kunna vara att det förvaret bedriver ett aktivt arbete i polismyndigheternas ärenden. I alla händelser bör utgångspunkten vara att förvaren ska arbeta aktivt för att korta förvarstiderna. Om detta ska leda till framgång måste arbetet dock utföras på ett genomtänkt och organiserat sätt. De riktlinjer som tagits fram om hur Migrationsverket och polismyndigheterna ska samverka så att avlägsnandebeslut blir effektivt och rättssäkert verkställda förutsätter att verket tar en aktiv roll i handläggningen även i polismyndigheternas ärenden.

Alla förvarsenheter arbetar inte så. Det synes inte heller från Migrationsverkets sida förekomma någon utvärdering av de olika arbetssätten.
Migrationsverket har i sitt yttrande anfört att det inom verket pågår ett arbete med att skapa såväl struktur som enhetlighet när det gäller verkets arbete med att korta förvarstiderna. Det är viktigt att detta arbete leder till praktiska resultat och att dessa utvärderas.
Placering av förvarstagna i häkte eller annan kriminalvårdsanstalt
Så kallade säkerhetsplaceringar
Antalet förvarstagna som placerades i häkte eller på annan kriminalvårdsanstalt var under de första åren efter 1998 lågt, för att sedan successivt öka (se Lena Häll Erikssons promemoria till Justitiedepartementet ”Översyn av vissa frågor som rör förvarstagna utlänningar” den 1 november 2005 [dnr Ju 2005/9606/Krim]). Beräkningar som Förvarsutredningen gjort tyder på att 20–25 % av de förvarstagna kontinuerligt är placerade i kriminalvård (SOU 2011:17 s. 306). En betydande andel av placeringarna sker med åberopande av säkerhetsskäl.
Utlänningslagen anger tre möjligheter för Migrationsverket att komma till rätta med en utlänning som stör ordningen och säkerheten i förvarslokalen eller utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.
1. Utlänningens rörelsefrihet kan begränsas, 11 kap. 6 §.
2. Om detta inte är tillräckligt kan utlänningen hållas avskild, 11 kap. 7 §.
3. Fungerar inte heller det kan placering i kriminalvård ske, 10 kap. 20 § första stycket 2.
Samtliga förvarsenheter har uppgett att de i praktiken inte använder sig av alternativ 1, dvs. de fattar aldrig beslut om att begränsa någons rörelsefrihet med stöd av 11 kap. 6 § utlänningslagen. De har vidare uppgett att alla beslut om avskiljande, alternativ 2, följs av ett omedelbart beslut om placering i kriminalvård, och att sådana beslut omgående verkställs av polisen. Detta bekräftas i de beslut och akter som granskats. Vidare framgår av utredningen att den absoluta majoriteten av de förvarstagna som placeras inom kriminalvården hamnar i häkte, något som även ska vara det normala enligt det samarbetsavtal som ingåtts mellan Migrationsverket och Kriminalvården.
Anledningen till att förvaren inte använder möjligheten att avskilja förvarstagna på enheterna har uppgetts vara att de inte ser det som Migrationsverkets uppdrag att ta hand om personer som uppfyller kriterierna för att avskiljas, att verkets personal inte är utbildad för att hantera våldsamma eller psykiskt sjuka personer och att förvaren saknar de resurser som krävs för att ta hand om dem. Migrationsverket har inte heller anpassat förvarslokalerna för att kunna hantera avskiljanden.

Genom utredningen står det alltså klart att Migrationsverket aldrig tillämpar bestämmelsen om avskiljande självständigt, utan endast som en förutsättning för beslutet om kriminalvårdsplacering. Någon reell prövning av om verket kan hålla den enskilde avskild på förvarsenheten sker inte. Vidare står

det klart att bestämmelsen i 11 kap. 6 § utlänningslagen inte heller används. Reglerna i 11 kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen synes därmed i praktiken inte ha fått den betydelse som förutsatts i lagstiftningen.

Den praxis Migrationsverket har utvecklat strider såväl mot lagstiftarens intentioner som mot den allmänna tolkningsregeln i 1 kap. 8 § utlänningslagen, dvs. att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. En oundviklig konsekvens av regeltillämpningen är nämligen att fler förvarstagna placeras i kriminalvård än vad som hade varit fallet om lagens möjligheter att begränsa de förvarstagnas rörelsefrihet eller avskilja dem på förvaret hade utnyttjats. Migrationsverket har i sitt yttrande till JO invänt mot detta och anfört:

Vid förvaren arbetar personalen i stor utsträckning med den dynamiska säkerheten. En del i detta arbete är att förebygga situationer som annars skulle leda till att en förvarstagen placeras på häkte av säkerhetsskäl. Genom samtal försöker man förhindra att en situation eskalerar och medför behov av placering. Det uppstår dock situationer när det inte är tillräckligt att med ett bra bemötande förebygga eller förhindra att en incident som innebär ett hot mot säkerheten kan inträffa/inträffar. Då fattas beslut om placering. I och med detta förhållningssätt finns det inget behov av möjligheten att rent faktiskt avskilja en förvarstagen. De personer som placeras av säkerhetsskäl hade inte heller kunnat vistats på förvaren i någon form av avskiljandeavdelning.

Det anförda får tolkas så att man från Migrationsverkets sida menar att de personer som skulle ha kunnat avskiljas i stället hanteras med förebyggande samtal och att de som kriminalvårdsplaceras endast är de som skulle ha placerats i kriminalvård under alla förhållanden, dvs. även om det hade funnits möjlighet till avskiljande. Så kan det teoretiskt sett förhålla sig. Kvar står dock det faktum att lagstiftningen bygger på att det tvång som utövas mot den förvarstagne ska vara så lindrigt som möjligt och i princip följa en trappa, där begränsning av rörelsefriheten och avskiljande är de steg som ska föregå kriminalvårdsplacering. Det är ostridigt att Migrationsverket inte tillämpar det anvisade förfarandet. I praktiken framstår det som högst osannolikt att inte vissa av dem som nu kriminalvårdsplaceras skulle slippa detta ingrepp om det hade varit möjligt att hålla dem avskilda på förvaret. Det finns därför skäl att vidhålla slutsatsen att Migrationsverkets praxis leder till att förvarstagna i onödan och i strid med lagstiftningens intentioner kriminalvårdsplaceras.

Att
man vid förvaren arbetar med förebyggande åtgärder och samtal för att på så sätt undvika repressiva åtgärder är utmärkt. Det finns mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts under inspektionerna inte heller något skäl att betvivla att ett gott arbete av detta slag utförs. Men hur framgångsrikt det än är kan det inte tas till intäkt för att inte också använda de instrument lagstiftningen tillhandahåller
och anvisar.

Det är principiellt felaktigt att placera förvarstagna tillsammans med personer som misstänks för att ha begått brott. En kriminalvårdsplacering innefattar

vidare en mycket mer kännbar frihetsinskränkning än vad som gäller för vistelse vid ett förvar. Medan förvaren präglas av en tydlig ambition att vara så öppna som möjligt, där verksamheten och personalens kompetens är anpassade till ändamålet, är förhållandena på häktena i många avseenden de motsatta. Häkten är till för att hysa brottsmisstänkta. Verksamheten där är av

naturliga skäl inte utformad efter de förvarstagnas behov, och deras möjligheter till kontakt med omvärlden är kraftigt begränsade. Den förvarstagne tvingas tillbringa större delen av dygnet inlåst i en cell. Förvarstagna i häkte ska enligt lagen visserligen beviljas de lättnader och förmåner som är möjliga men det fungerar dåligt i praktiken (detta finns beskrivet bl.a. i Kriminalvårdens remissyttrande över delbetänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt, SOU 2009:60). Häktets personal saknar som regel också kunskap om utlänningens ärende, utlänningsrätt m.m. Dessutom bör framhållas att många som kriminalvårdsplaceras utvecklar psykiska besvär eller får förvärrade psykiska besvär på grund av placeringen (jfr SOU 2011:17 s. 316).

Det förhållandet att samtliga avskildhetsbeslut följs av ett beslut om kriminalvårdsplacering
torde även få konsekvenser för placeringens längd. Skyldigheten att ompröva beslutet minst var tredje dag bortfaller. Migrationsverkets personal har inte längre samma omedelbara tillgång till den förvarstagne som när denne finns i förvarslokalen, varför det med nödvändighet blir svårare att kontinuerligt överväga om skälen för beslutet alltjämt föreligger. Slutligen ökar behovet av transporter mellan förvar och häkte, vilket i sig kan innebära att ingripandet blir onödigt långt.

Migrationsverket måste mot denna bakgrund kritiseras för att verket infört en praxis som innebär att lagstiftningen om kriminalvårdsplacering tillämpas på ett felaktigt sätt. Eftersom Migrationsverkets praxis enligt min mening leder till att enskilda utlänningar utsätts för mer kännbara frihetsinskränkningar än vad som skulle vara fallet vid en korrekt tillämpning av gällande rätt är kritiken av allvarligt slag.

Särskilt om förvarstagna som häktesplaceras för att de utgör en fara för sig själva

Utredningen visar att Migrationsverket regelmässigt placerar individer som bedöms utgöra en fara för sig själva i häkte. Ett flertal av de granskade ärendena gäller personer som försökt ta sitt liv eller visat tecken på att vilja göra det. Några exempel:

− Enligt ett beslut om avskiljande den 1 augusti 2009 placerades en kvinna från Kazakstan i häkte med följande motivering: ”Det har inkommit uppgifter till Migrationsverket om din psykiska hälsa via ditt ombud … där det framgår att du lider av allvarlig psykisk ohälsa. Du har vid flera tillfällen försökt suicidera … och har genomfört ECT-behandling vid upprepade tillfällen. Suicidrisken har bedömts pendla mellan medelhög och hög på grund av depression och ångest.

Suicidrisken bedöms som högre
när du utsätts för press.”
− Enligt ett beslut om avskiljande den 6 juli 2009 placerades en man med okänt medborgarskap i häkte med motiveringen att han enligt ett läkarutlåtande led av ”ett komplext posttraumatiskt stressyndrom”, dagligen hade påträngande självmordstankar och hade gjort åtta–tio självmordsförsök.

2011/12 : JO1
368
− Enligt ett beslut om avskiljande den 14 november 2009 placerades en georgisk man i häkte med motiveringen (handskriven) att ”Du har idag den 14 november 2009 enligt egen uppgift tagit totalt 11 tabl Diklofenak 50 mg. Vi bedömer därför att du kan utgöra en fara för dig själv. allvarlig”.
− Enligt ett beslut om avskiljande den 22 december 2009 placerades en man i häkte på grund av att han sagt sig hellre vilja dö i Sverige än återvända till Iran och att han när avlägsnandebeslutet skulle verkställas skurit sig i handlederna med glassplitter på flygplatsens toalett.
− Enligt ett beslut om avskiljande den 28 november 2009 placerades en iransk man i häkte sedan han försökt ta sitt liv genom hängning och även rispat sig själv med en plastkniv.
Eftersom Migrationsverket inte kunnat prestera något statistiskt underlag går det inte att exakt ange hur många individer som blivit förda från förvar till häkte med motiveringen att de utgör en fara för sig själva. Utifrån de uppgifter förvaren lämnat kan antalet dock grovt uppskattas till omkring 35 per år.
Anledningen till att personer med psykiska problem av detta slag placeras på häkten är att förvaren anser sig ha begränsad kompetens för att ta hand om dem och att de inte heller har resurser för detta. Systemet med att placera vissa förvarstagna i häkte får emellertid antas vara särskilt olämpligt för just dem som är i sådant psykiskt skick att de inte kan vistas på ett förvar. Personer med självskadebeteende torde riskera att ta särskilt stor skada av en häktesplacering
(jfr SOU 2011:17 s. 316). Det synes för övrigt inte finnas någon, förvarspersonalen inräknad, som anser att den tillämpade ordningen är lämplig. Att den likväl praktiseras är lika beklagligt som beklämmande.
Det måste därtill ifrågasättas om det är lagligen möjligt att placera en person i kriminalvård med hänvisning enbart till att personen utgör en allvarlig fara för sig själv. I 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen anges att placering i kriminalvård får ske om utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal. I två domar från Länsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, har Migrationsverkets beslut att placera en person med självskadebeteende i kriminalvård upphävts, se 10795902 (UM 1621-09) och 10-663169 (UM 3931-10). Domstolen motiverade sina ställningstaganden med att det inte hade framkommit att den förvarstagne hade utgjort en fara för någon annan än sig själv.

– Ett i sammanhanget

anmärkningsvärt faktum är att Migrationsverket inte överklagade de två domarna, men att det av handlingarna framgår att förvaret i bägge fallen ånyo beslutade om att avskilja och placera personerna i häkte.

I förarbetena finns motstridiga uttalanden. Som framgått ovan anges i den allmänna motiveringen (prop. 1996/97:147 s. 31) att det även i fortsättningen måste finnas utrymme för att t.ex. placera dem som uppträder på ett sätt som äventyrar egen eller andras säkerhet på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. I specialmotiveringen (a. prop. s. 41) anges dock i stället:

För att utlänningen ska få placeras på ett häkte etc. krävs dessutom att verket med hänsyn till säkerheten i förvarslokalen gör bedömningen att avskiljandet inte kan ordnas i en förvarslokal. För att en sådan bedömning ska kunna göras

fordras i detta fall att utlänningen visat sådana tendenser att Invandrarverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet [kursivering här] skulle riskeras om utlänningen fick vara kvar.

De synpunkter JO har att beakta talar med styrka för att frånvaron av klart lagstöd utgör hinder för kriminalvårdsplacering av den som inte är farlig för någon annan än sig själv. Det är visserligen fråga om personer som redan är berövade friheten, men även för denna kategori bör gälla att ytterligare och särskilt kännbara frihetsinskränkningar bara får beslutas med stöd i lag. Till det kommer att det av humanitära och principiella skäl framstår som oacceptabelt att en sjuk person placeras i häkte bland brottsmisstänkta endast av det skälet att han eller hon inte kan ges ett adekvat omhändertagande inom Migrationsverkets
verksamhet.

Överväganden av det slag som nu redovisats ingick i det underlag som tillställdes Migrationsverket. Verket har dock inte närmare berört detta i sitt yttrande till JO.

Även om antalet individer som blivit förda från förvar till häkte med motiveringen att de utgör en fara för sig själva inte går att ange exakt, står det klart att förfarandet är praxis vid samtliga förvar och att det alltså inte endast tilllämpas vid enstaka nödsituationer. Varje gång det sker innebär det en kränkning av den frihetsberövades mänskliga rättigheter. Förfarandet strider mot grunderna för det svenska statsskicket; enligt 1 kap. 2 § regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet. Som ansvarig myndighet förtjänar Migrationsverket mycket allvarlig kritik för detta pågående missförhållande.

”Synnerliga skäl”

Som tidigare framgått har lagstiftaren genom 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen gett Migrationsverket ett visst, men ytterst begränsat utrymme för kriminalvårdsplacering även i andra fall än de som regleras i punkterna 1 och 2. Utredningen visar emellertid att majoriteten av besluten om placering i kriminalvård grundas på att det bedöms föreligga ”synnerliga skäl”.

Det illustreras av att i princip samtliga förvarstagna som kommer till enheterna i Gävle och Örkelljunga dessförinnan har varit ”transportplacerade”.

Den omfattande tillämpningen av 10 kap. 20 § första stycket 3 stämmer illa överens med lagtextens lydelse. Det förefaller som om det stora antalet kriminalvårdsplaceringar till viss del beror på att bestämmelsen överutnyttjas. Det finns dock inget entydigt underlag för den slutsatsen, bl.a. beroende på att informationen i akterna är alltför knapphändig för att beslutens riktighet ska kunna bedömas.
Migrationsverket har i sitt yttrande till JO anfört:

Även om placeringar enligt bestämmelsen är förhållandevis vanliga är verket av den uppfattningen att bestämmelsen endast används i de situationer som lagstiftaren avsett. Sverige är till ytan ett stort land och det finns endast förvar på fem orter i hela landet. Det är därför enligt Migrationsverkets uppfattning inte anmärkningsvärt att en stor andel av de förvarstagna utlänningarna placeras en kort tid i t.ex. ett häkte i början eller slutet av förvarsvistelsen.

I likhet med Migrationsverket anser jag att det får accepteras att förvarstagna utlänningar placeras en kort tid i t.ex. ett häkte i början eller slutet av förvarsvistelsen.
Verket är likväl skyldigt att se till att bestämmelsen inte utnyttjas om förutsättningarna därför inte är uppfyllda. För detta krävs ett bättre beslutsunderlag
än vad som redovisats i de granskade akterna.
Den övergripande slutsats som enligt min mening bör dras av det som framkommit är att regleringen behöver ses över och anpassas till dagens situation. Uttrycket ”synnerliga skäl” i lagtexten bör därvid ersättas med rekvisit som stämmer bättre överens med de placeringsbehov som föreligger.
De s.k. transportplaceringarnas varaktighet
Utredningen visar att tiden för kriminalvårdsplaceringar enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 utlänningslagen, och då i första hand ”transportplaceringar”, normalt varierar från några timmar upp till tre dagar. Vid granskning av enheternas akter påträffades även ett antal fall där den förvarstagne varit placerad på detta sätt under längre tid, i vissa fall upp till sex dagar, se bl.a. 11-236732, 9-577032, och 10-426174.
Vid inspektionerna framkom även att dessa beslut mycket sällan överklagas, vilket kan bero på att utlänningen som regel ännu inte fått något offentligt biträde förordnat, och att – i de fall så ändå skett – kriminalvårdsplaceringen i princip alltid har upphört vid domstolens prövning, varför målet avskrivs
.
Det som framkommit visar att de tidsgränser som anges i förarbetena (”några timmar eller en natt”) regelmässigt överskrids. Att utlänningar, som inte är misstänkta för eller har begått något brott, rutinartat placeras flera dagar i arrestceller eller i häkten av transporttekniska skäl är inte försvarligt.
Migrationsverket har i sitt yttrande till JO anfört:
Migrationsverket delar JO:s inställning att det inte är acceptabelt att rutinartat placera förvarstagna flera dagar i arrest eller häkte med stöd av 10 kap. 20 §

första stycket 3. Verket anser dock att detta är ett förhållande som är orsakat av externa aktörers förhållningssätt till de förvarstagna. [– – –]
Det är viktigt att ta hänsyn till att Migrationsverket är beroende av andra myndigheter när det gäller transporter av förvarstagna. I de beställningar av transporter som görs, anges att transporten ska ske snarast. Mot bakgrund av den inställning som Kriminalvården har gällande transporterna är det svårt att påverka situationen. Migrationsverket kommer att ha ett möte med Kriminalvården i början av mars 2011 och förhoppningsvis kommer denna problematik att kunna hanteras vid detta möte.

Även om en bidragande orsak till de långa placeringstiderna är Kriminalvårdens låga prioritet av förvarstagna är det ytterst Migrationsverkets ansvar att se till att placeringstiden håller sig inom de ramar lagstiftaren har satt upp och inte blir oproportionerligt lång. Migrationsverket förtjänar kritik för de brister som föreligger.
Behörig beslutsfattare
Placering i kriminalvård är det mest ingripande beslut som förekommer i förvarsverksamheten. Av rättssäkerhetsskäl bör dessa beslut fattas av särskil

da befattningshavare med dokumenterad kompetens. Ansvaret för ett sådant beslut ska av samma skäl vara tydligt knutet till en person. Av tidigare nämnda förarbetsuttalanden framgår att det i princip avsetts ligga på enhetschefen att fatta i vart fall besluten om kriminalvårdsplacering (prop. 1996/97:147 s. 32).
Enligt flera av enheternas delegationsordningar har emellertid handläggare, och i något fall även timanställda, behörighet att fatta beslut om att avskilja en utlänning och placera honom eller henne i kriminalvård. Endast tre enheter har krav på att dessa beslut ska underställas beslutsfattare eller arbetsledare. Beslut om avskiljande och kriminalvårdsplacering fattas således av ett stort antal personer, varav många är tjänstemän med lägre befattningar, utan juridisk utbildning. – Jag har noterat att behörigheten att häva ett beslut om kriminalvårdsplacering inte är delegerad på samma sätt. Tröskeln för att inskränka den förvarstagnes frihet synes alltså vara lägre än för att upphäva en sådan inskränkning.
Migrationsverket har i sitt yttrande till JO anfört:
Den bakomliggande orsaken till att det finns en rätt att fatta beslut om avskiljande och placering långt ner i organisationen, är att det vid varje givet tillfälle måste finnas möjlighet att placera en person med stöd av 10 kap. 20 §. Till detta kommer att det är personalen som befinner sig i en situation som kräver ett beslut om placering, som har bäst förutsättning att bedöma den uppkomna situationen. Migrationsverket kommer emellertid att se över möjligheten till alternativa lösningar i syfte att förbättra rättssäkerheten i detta avseende.
Det Migrationsverket anfört utgör inte godtagbara skäl för att beslut om kriminalvårdsplacering
fattas långt ned i organisationen. Det gäller även beslut

om ”transportplaceringar”; jag erinrar om att dessa beslut kräver ett övervägande av om synnerliga skäl föreligger eller inte. Inget hindrar att jourhavande beslutsfattare anlitas. Tillvaratagandet av information från dem som har kännedom om omständigheterna i det enskilda fallet sker lämpligen genom att ärendet föredras för beslutsfattaren. De skäl som anförts från Migrationsverkets sida tyder på bristande insikt om hur beslut om väsentliga rättighetsinskränkningar normalt fattas. Det förhållandet att lägre befattningshavare får fatta beslut om frihetsinskränkningar medan endast högre befattningshavare kan häva dessa beslut pekar i samma riktning.

Delegationsrätten har sammanfattningsvis sträckts alldeles för långt. Den ordning som tillämpas förtjänar kritik. Migrationsverket bör snarast säkerställa att förvarsenheternas delegationsordningar ändras i enlighet med vad som nu anförts.

Omprövning

Migrationsverket har riktlinjer för när förvarstagna som har placerats i kriminalvård ska besökas.

Där anges att säkerhetsplacerade bör besökas så snart som möjligt efter placeringen och därefter ungefär en gång i veckan. Syftet är att utreda om den förvarstagne kan återtas till en förvarslokal.

Den nu gjorda utredningen visar att samtliga enheter har ungefär denna målsättning. Hur ofta besöken de facto sker beror enligt enheterna bl.a. på

personalsituationen och avståndet mellan enheten och den institution där utlänningen har placerats. Av de akter som granskats vid inspektionerna framgår emellertid att det i flera fall har förflutit mellan nio och tolv dagar innan en säkerhetsplacerad besökts första gången, och att det i vissa fall dröjt upp till sex veckor mellan besökstillfällena.

Utredningen visar vidare att besöken genomförs av s.k. häktesbesöksgrupper, vilka i första hand samtalar med den förvarstagne men i vissa fall även med häktespersonal och läkare. Den information som hämtas in dokumenteras i en tjänsteanteckning och föredras för beslutsfattaren i anslutning till besöket. Beslutsfattaren tar därefter ställning till om kriminalvårdsplaceringen ska upphöra. Några enhetliga rutiner för vilken information som ska inhämtas finns dock inte. Av de akter som granskats framgår att informationen i tjänsteanteckningarna endast i ett fåtal fall innehåller uppgifter från häktespersonal eller läkare.

Vid inspektionerna uppmärksammades även ett antal fall där det hade dröjt flera dagar från häktesbesöksgruppens senaste besök till dess att beslutet om kriminalvårdsplacering hävdes, utan att det framgick att några nya omständigheter tillkommit under mellantiden. I flera granskade ärenden noterades också att det förflutit ett dygn från det att beslutet om kriminalvårdsplacering hävdes till dess att utlänningen fördes till en förvarsenhet. – Sammanfattningsvis

visar utredningen att ett antal personer suttit i häkte trots att det inte längre funnits skäl för detta.
En utlänning som placeras i kriminalvård är redan frihetsberövad i och med att beslutet om förvar har verkställts. Att bli placerad i kriminalvård, vilket i de allra flesta fall betyder häkte, är dock som redan framhållits betydligt mer ingripande än att vistas på en förvarsenhet. För att leva upp till vad som stadgas i 1 kap. 8 § utlänningslagen måste skälen för en kriminalvårdsplacering kontinuerligt övervägas. Så snart det inte längre föreligger skäl för en kriminalvårdsplacering ska denna omedelbart upphöra.
Det sätt på vilket omprövningsförfarandet genomförs framstår sammanfattningsvis som informellt och rättsosäkert. Detta måste i viss mån tillskrivas bristen på tydlig rättslig reglering och den olyckliga – av lagstiftaren knappast avsedda – situation som uppkommit efter Regeringsrättens prejudikat RÅ 2004 ref. 38, som innebar att någon lagstadgad omprövningsskyldighet inte föreligger efter kriminalvårdsplacering. Skyldigheten att ompröva beslutet om kriminalvårdsplacering bör därför lagregleras.

Till så skett bör Migrationsverket säkerställa att riktlinjerna beträffande besök följs och att det finns rutiner för hur förutsättningarna för omprövning av besluten om kriminalvårdsplacering ska utredas. Migrationsverket har i sitt yttrande till JO också förklarat att man avser att följa upp detta och att det går att utveckla rutinerna i riktning mot ett mer systematiskt inhämtande av information.
Att ett flertal utlänningar blivit kvar i häkte trots att beslutet om kriminalvårdsplacering hävts, eller förutsättningar för att häva beslutet förelegat, är inte godtagbart. För detta ska Migrationsverket kritiseras. Verket bör genomföra utbildningsinsatser för att säkerställa att dess personal har klart för sig att

en förvarstagen inte får vara placerad i kriminalvård längre än vad som är nödvändigt och i varje enskilt fall lagligen beslutat.

Användningen av vissa tvångsmedel

Visitation

Visitationer förekommer i förhållandevis stor utsträckning vid förvaren. Det går till så att den förvarstagne får tömma fickorna och ta av sig eventuella ytterkläder. Därefter känner personalen utanpå den förvarstagnes kläder. Metalldetektorer används vid samtliga förvarsenheter utom en. I förekommande fall kontrolleras bagage.
Förfarandet stöds på 11 kap. 9 § utlänningslagen. Den bestämmelsen gäller kroppsvisitation och förutsätter för sin tillämpning att det finns en skälig misstanke om att utlänningen bär på sig något otillåtet. Som framgått genomförs dock visitationer på flera av förvaren rutinmässigt. Detta är inte förenligt med lagstiftningen och inte heller med riktlinjerna i Migrationsverkets

utlänningshandbok.
För detta kan Migrationsverket i och för sig inte undgå kritik.
Från allmänna synpunkter är förvarens handläggningssätt dock försvarligt. Utredningen visar att visitationerna är mycket ytliga. Förvarens beskrivning av hur de går till stämmer i princip överens med genomförandet av en skyddsvisitation. Vad det är fråga om är en ytlig säkerhetskontroll som av såväl förvarspersonal som förvarstagna upplevs som nödvändig men inte särskilt integritetskränkande.
Något vägande skäl mot att enheternas personal ges befogenhet att genomföra visitationer på det sätt som sker i dag är svårt att se. Det förhållandet att åtgärderna utförs rutinmässigt, utan åberopande av någon särskild misstanke mot den visiterade, torde för övrigt innebära att de typiskt sett får betraktas som mindre känsliga. För att förvarsverksamheten ska kunna bedrivas på ett såväl ändamålsenligt som rättsenligt sätt bör lagstiftningen ses över.
Omhändertagande av egendom
Om det vid en visitation påträffas föremål som inte får innehas på ett förvar, såsom t.ex. tändare, mobiltelefon med kamera, verktyg eller alkohol, fattas på de flesta enheter ett beslut om att omhänderta föremålen. Vid två enheter sker dock detta först om den enskilde inte självmant går med på att låsa in föremålen i särskilda förvaringsutrymmen. En förvarsenhet fattar över huvud taget inte några beslut om omhändertagande, utan den förvarstagne övertalas i stället att lämna ifrån sig föremålen. Förvarsenheterna tillämpar också olika rutiner när det gäller omhändertagande av föremål som rakhyvlar, nagelsaxar och mediciner.
Förvarsenheterna bör inte tillämpa bestämmelsen om omhändertagande på skilda sätt.

I de fall en förvarstagen vill ta med sig föremål in i förvarslokalerna, men nekas detta, ska ett beslut om omhändertagande fattas. Det bör inte förekomma att den enskilde i stället övertalas att ”frivilligt” låsa in sina tillhörigheter.

Även sådana tillhörigheter som den förvarstagne har viss tillgång till, dvs. föremål som lånas ut och medicin, ska vara omhändertagna genom ett formellt beslut, eftersom den förvarstagnes tillgång till tillhörigheterna begränsas.
Migrationsverket har uppgett att verket kommer att se över möjligheterna att förbättra rutinerna när det gäller omhändertagande av egendom med utgångspunkt
från JO:s synpunkter. Migrationsverket kan dock inte undgå kritik för de brister som konstaterats.
Dokumentation m.m.
Vid inspektionerna hade ett antal akter – dossierer – beställts i förväg. Vid genomgången noterades att åtskilliga handlingar, både beslut och tjänsteanteckningar,
saknades. Vidare noterades i ett antal fall att handlingar hade sorterats in i fel dossier. Vid samtliga enheter saknades dokumentation av

underlaget för enheternas bedömning av om en transport var omöjlig eller orimlig att utföra. Det var i flera fall svårt att följa ett ärendes gång utifrån de handlingar förvaren hade tagit fram. Förvarens personal bekräftade också att det slarvas med dokumentationen.

Vid inspektionerna framkom vidare att samtliga förvar – i det dagliga arbetet – på ett eller annat sätt arbetar med whiteboardtavlor, förvarsliggare eller handlingsplaner/checklistor
. Uppgifter förs regelbundet in i och raderas från dessa tavlor/dokument. Vilka uppgifter som noteras på whiteboardtavlorna och i de olika dokumenten skiljer sig åt mellan förvarsenheterna. Det framkom även att enheterna behandlar de s.k. inskrivningsblanketterna olika. Vissa enheter sparar dessa i utlänningens dossier medan andra betraktar blanketten som ett arbetsmaterial
och kastar handlingen när utlänningen har lämnat förvaret.

Trots att samtliga handlingar som kommer in till eller upprättas hos Migrationsverket
som regel registreras och en fullständig förteckning över dem kan tas fram i ett ärendehanteringssystem är det svårt för en utomstående granskare att få en helhetsbild av och följa gången i Migrationsverkets ärenden. Detta torde främst bero på att informationen i en dossier är spridd över ett stort antal akter och inte vare sig fysiskt eller elektroniskt samlas någonstans förrän efter det att samtliga ärenden som hör till akterna i dossiern har avslutats. Migrationsverkets ärendehanteringssystem och det sätt på vilket de fysiska dossierna hanteras kan förväntas medföra svårigheter, inte bara för en extern granskare, utan även för Migrationsverkets egen personal. Dels tar det tid att sätta sig in i ärendet, dels finns det risk för att relevant information blir förbisedd. Att handlingarna inte ordnas kronologiskt förrän i ett mycket sent skede riskerar också att leda till att det först då uppmärksammas om någon handling saknas. Det förhållandet att JO:s medarbetare, trots begäran därom, i flera fall inte har kunnat få del av kompletta dossierer styrker dessa antaganden.

Det kan i sammanhanget påpekas att JO vid ett flertal tillfällen har kritiserat Migrationsverket för att handlingar förkommit (se bl.a. dnr 298-2009, 3787-2009, 4093-2009 och 4614-2009). Det bör även nämnas att journalanteckningar
inte har funnits med bland de handlingar som initialt har tagits fram till JO:s medarbetare, utan dessa har fått begäras särskilt.

Från rättssäkerhetssynpunkt krävs att uppgifter som behövs för att kunna fatta beslut och följa ett ärendes gång redovisas i varje enskilt fall. Att sådan dokumentation sker är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott beslutsunderlag
men även för att ett ärende ska kunna handläggas i den ordinarie handläggarens frånvaro. Det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten samt har betydelse vid en eventuell överprövning.

Saknas dokumentation blir det svårt, och i vissa fall till och med omöjligt, att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende.
Det får inte förekomma att uppgifter som ska dokumenteras endast förs upp på t.ex. en whiteboardtavla eller i en inskrivningsblankett och sedan tas bort/slängs när uppgifterna inte längre anses fylla en funktion i den dagliga verksamheten. Relevanta uppgifter ska i stället tillföras det enskilda ärendet genom en tjänste- eller journalanteckning. Det är inte heller önskvärt att samma uppgift antecknas på en mängd olika ställen (t.ex. flera whiteboardtavlor och dokument) då detta bidrar till att ärendehanteringen blir svåröverskådlig och att risken för fel ökar.
Migrationsverkets ärendehanteringssystem och arbetssätt ställer höga krav på korrekt handläggning från tjänstemännens sida. Iakttagelserna visar att det finns brister i denna del. Det gäller dels hanteringen av beslut, som naturligtvis måste undertecknas och sparas, dels insorteringen av handlingar i rätt akt. Iakttagelserna visar också att förvaren saknar en tydlig struktur för vilka uppgifter som måste föras in i det enskilda ärendet och bevaras.
De här påtalade bristerna avser enskildheter. Den sammantagna bilden är dock så bekymmersam att Migrationsverket måste kritiseras för den brist på ordning som granskningen uppdagat. Migrationsverket har i sitt yttrande till JO förklarat att man kommer att göra en översyn av hur ärendehandläggningen kan förbättras. Verket bör därvid se till att det skapas enhetliga riktlinjer för hur dokumentationen ska gå till och även säkerställa att de efterlevs.

Övriga områden

På området hälsovård visar utredningen på ett antal problem. De flesta beror på att de förvarstagnas vårdbehov inte överensstämmer med den vård som erbjuds dem, vilken i sin tur till viss del kan förklaras av det förhållandet att det är landstingen som är huvudmän för vården medan ansvaret för behandlingen och tillsynen av de förvarstagna vilar på Migrationsverket.
Bland de problem som noterats kan nämnas att vårdpersonalens närvaro på de olika förvaren varierar avsevärt.

Några besök av psykiatriker, psykologer eller kuratorer förekommer i princip inte, trots att de vanligaste symtomen som de förvarstagna söker vård för enligt uppgift är sådana som är relaterade till posttraumatisk stress. Något aktivt arbete med psykosociala insatser, suicidprevention eller åtgärdsprogram vid hungerstrejker förekommer inte heller. Därutöver saknas centrala riktlinjer för hantering och distribution av läkemedel.
En ökad närvaro av sjukvårdspersonal och ett mer aktivt arbete med nämnda frågor skulle med största sannolikhet förbättra situationen på förvaren avsevärt, såväl för de förvarstagna som för förvarens personal. Tidiga insatser mot psykisk ohälsa på förvaren skulle förmodligen också bidra till

färre kriminalvårdsplaceringar. Förvarsutredningen har i sitt nyligen redovisade slutbetänkande utrett frågan om hälso- och sjukvård åt förvarstagna och

föreslagit vissa lagändringar som bl.a. syftar till att komma till rätta med de problem som just beskrivits (SOU 2011:17). Mot denna bakgrund och med hänsyn till att min granskning inte omfattar landstingen lämnar jag dessa frågor med de nu framförda synpunkterna.
När det gäller övriga områden som granskats har utredningen inte visat annat än att verksamheten vid förvaren bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning.
Lagstiftningsbehov
Granskningen har påvisat att det finns behov av att överväga lagstiftningen när det gäller s.k. transportplaceringar, omprövning av kriminalvårdsplaceringar och visitationer. Det kan emellertid även i övrigt finnas skäl för lagstiftaren att överväga om det krävs åtgärder för att bringa rättstillämpningen i överensstämmelse
med utlänningslagens intentioner. Förvarsutredningen behandlar i sitt slutbetänkande ett flertal av de frågeställningar som aktualiserats under granskningen
hos JO (SOU 2011:17). Utredningen har haft tillgång till JO:s beslutsunderlag och har delvis lagt detta till grund för sina överväganden.
Beslutet översänds mot denna bakgrund till Regeringskansliet, Justitiedepartementet,
för kännedom.

2011/12 : JO1
377
Socialtjänst
Fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd
(Dnr 6514-2009, 6515-2009 och 6516-2009)
1 Initiativet
I en anonym anmälan till JO klagade X på Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. X åberopade därvid en skrivelse från en tjänsteman vid Östermalms stadsdelsförvaltning. I skrivelsen, som var daterad den 17 november 2009, anfördes bl.a. följande.
Hej!
Vi på enheten för försörjningsstöd vid Östermalms/Norrmalms och Kungsholmens stadsdelsförvaltning kommer som ett led i vår utredningsskyldighet att genomföra hembesök hos alla våra klienter som uppbär försörjningsstöd.
Vi kommer därför att göra ett hembesök hos dig inom snar framtid.
– – –
Medverkar du ej till att vi kan genomföra hembesök hos dig, kan detta påverka din rätt till fortsatt ekonomiskt bistånd.
Vi kommer även att meddela din socialsekreterare om du ej svarar på detta brev.
X anförde i sin anmälan bl.a. följande.
I här bifogat brev […] hotar de även med indraget ekonomiskt bistånd om man inte släpper in dem … Men mitt hem är just det; MITT hem, och inte något ställe dit jag har minsta lust att släppa in folk från Socialförvaltningen –

detta är ju ett grovt ingrepp i min integritet!
JO brukar inte utreda anmälningar som har gjorts anonymt. I det förevarande fallet beslutade dock JO att ta upp s.k. initiativärenden som gällde Kungsholmens, Östermalms och Norrmalms stadsdelsnämnder i Stockholms kommun.
2 Utredning
2.1 Utredningsåtgärder
JO inhämtade yttrande från Kungsholmens stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd och Norrmalms stadsdelsnämnd i frågan om de rättsliga förutsättningarna
för att göra ett s.k. hembesök inom ramen för en utredning om
rätten till försörjningsstöd. I JO:s begäran om yttrande angavs att yttrandet skulle avges med beaktande av innehållet i 2 kap. 6 § regeringsformen samt artikel 8 i Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna om den enskildes rätt till respekt för sitt hem. Av remissvaret skulle framgå hur ett hembesök genomförs och hur bedömningen av den enskildes rätt till försörjningsstöd påverkas om den enskilde motsätter sig besöket.

Stadsdelsnämnderna kom in med yttranden till JO. De yttranden som Norrmalms och Kungsholmens stadsdelsnämnder gav in var i princip likalydande.
Efter genomgång av nämndernas remissvar inhämtade JO ett yttrande från Socialstyrelsen beträffande den principiella frågan om de rättsliga förutsättningarna
för socialtjänsten att göra hembesök inom ramen för en utredning
om rätt till försörjningsstöd. JO beredde även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillfälle att komma in med synpunkter.
Socialstyrelsen kom in med ett yttrande som hade beslutats av chefsjuristen Eleonore Källstrand Nord.
SKL kom in med synpunkter. SKL:s skrivelse var undertecknad av Germund Persson och Pär Ödman vid SKL:s avdelning för juridik.
Socialstyrelsens yttrande och SKL:s synpunkter översändes till stadsdelsförvaltningarna
för kännedom.
2.2 Yttrandet från Östermalms stadsdelsnämnd
De rättsliga förutsättningarna för hembesök
Rätten till alla former av socialt bistånd från kommunen inkl. försörjningsstöd villkoras redan i inledningen av socialtjänstlagens biståndskapitel (4 kap. 1 § SoL):
Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.
För att få försörjningsstöd eller någon annan form av bistånd gäller alltså att det både ska finnas ett behov och att man inte kan tillgodose detta själv.
Dessutom åligger det kommunen att utreda detta enligt 11 kap. 1 § SoL:

Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.
Vid ett tillfälligt behov av försörjningsstöd behöver det inte vara nödvändigt med hembesök, om det inte direkt framkommer allvarliga sociala missförhållanden eller om den sökande inte alls kan styrka boende/vistelse i kommunen.
Det refererade brevet från en socialsekreterare är alltför kategoriskt när det står att hembesök kommer att göras hos alla. Det sker inte och denna formulering kommer inte att användas i fortsättningen.
De generella kraven vid utredning av försörjningsstöd är att handläggningen ska ske på ett korrekt, rättssäkert och med ett förhållningssätt som ger likvärdig bedömning.
Vid prövning av rätt till försörjningsstöd ska frågeställningarna utredas enligt följande: Är förutsättningarna för biståndet uppfyllda? Kan behovet tillgodoses på annat sätt? Vilket bistånd ska beviljas?

För att nå fram till rätt
beslut ska handläggningen präglas av tydlighet, noggranna kontroller och korrekt registrering i datasystemet.
Reglerna i socialtjänstlagen innebär att var och en i första hand är skyldig att själv försöka tillgodose sitt behov och att det ekonomiska biståndet i första hand ska vara en tillfällig hjälp. Genom försörjningsstödet ska den sökande tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Vad som är skäliga kostnader när det gäller de dagliga levnadsomkostnaderna inom ramen för riksnorm finns angivet i lagen. Vad som anses som skälig levnadsnivå utöver riksnormen anges också i lagen och i riktlinjer beslutade av kommunfullmäktige Stockholms stad 2007-10-01.

2011/12 : JO1
379
Normalt kritiseras kommunernas socialtjänst för att alltför sällan göra hembesök. Stadsdelsförvaltningen har försökt att förbättra detta. Om det inte är fråga om endast tillfällig hjälp så ingår det i kommunens utredningsskyldighet att försäkra sig om att klienten har en skälig levnadsnivå även när det gäller boendet. Utan hembesök är det svårt att bedöma om det finns behov knutet till själva boendet t.ex. bidrag till möbler och hemutrustning, handikappanpassning
av bostaden, hemtjänst eller t.o.m. hjälp till en bättre bostad.
Kommunen har även skyldighet att bedriva viss uppsökande verksamhet enligt 3 kap. 1 § SoL:
Till socialnämndens uppgifter hör att
– göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen
– – –
– genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden.
Det kan även finnas behov av att med ett hembesök kontrollera att en person

verkligen bor/vistas i kommunen i enlighet med 2 kap. 2 § SoL.
Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.
Kommunen kan också behöva kontrollera hyresavtalets riktighet, särskilt vid andrahandsförhyrningar. Det kan även finnas behov av att kontrollera att bostaden inte har fler boende än vad som uppgivits vid ansökan om försörjningsstöd.
Enligt Stockholms stads riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd, antagna av fullmäktige 2007-10-01, ska hembesök göras i alla de ovannämnda situationerna.
Stadsdelsförvaltningen gör hembesök får att få en helhetsbedömning.
Hembesök görs sannolikt av alla kommuner då det är en självklar del av utredningsarbetet
inom socialtjänsten. Dessutom kan en del felaktiga utbetalningar förhindras då det tyvärr inte är så ovanligt att felaktiga boendeförhållanden, oredovisad hushållsgemenskap och skenseparationer har uppgivits.
Då socialtjänstlagen förutsätter individuell behovsbedömning är det nästan ofrånkomligt att kontakten med socialtjänsten ibland kan upplevas som påträngande
och besvärande. Det för dock alldeles för långt att jämställa socialtjänstens hembesök med den typ av husrannsakan som t.ex. polisen gör med stöd av polislagen. Den avgörande skillnaden är naturligtvis att allt som har att göra med kommunalt bistånd enligt socialtjänstlagen är frivilligt. Det är frivilligt att ansöka om bistånd och att ta emot bistånd. Utredning och bedömning av en ansökan om bistånd görs i samråd med den enskilde som när som helst kan säga nej tack.
Det finns extrema situationer då kommunens socialtjänst måste gå in med tvång i en bostad.

Det görs i så fall i samverkan med polisen och kan t.ex.
handla om misstänkt barnmisshandel eller vanvård, misstanke om att någon ligger svårt sjuk eller avliden i sin bostad och liknande extrema situationer.
Vid en vanlig ansökan om försörjningsstöd finns dock inga tvångsinslag, vare sig när det gäller hembesök eller något annat. Däremot är kommunen beroende av att från den sökande få den information och de uppgifter som behövs för att kunna utreda och bedöma om det finns behov av bistånd.
Hur hembesök genomförs
Ett normalt hembesök görs alltid efter överenskommelse med den enskilde klienten. Många uppskattar hembesök då man får en närmare kontakt med handläggaren som i och med hembesöket också ägnar mer tid och intresse åt den enskilde klientens förhållanden. Hembesöket kan även leda till bistånd som är knutet till själva boendet t.ex. bidrag till möbler och hemutrustning,

handikappanpassning av bostaden, hemtjänst eller t.o.m. hjälp till en bättre bostad.

Hembesök görs normalt alltid av två handläggare som legitimerar sig vid behov. Hembesöken sker normalt under s.k. kontorstid måndag–fredag 8:00–16:30. Man kommer överens om besöket via brev eller telefon. Om en person absolut inte vill ha hembesök görs inte detta.
Handläggarna är observanta på att inte röja några sekretessbelagda uppgifter om andra än de direkt berörda vistas i bostaden, då avbokas hembesöket. Syftet med besöket ska vara klarlagt så att de berörda vet varför hembesöket görs.
Hembesök är i många fall en viktig och nödvändig del av en social utredning, vare sig det gäller försörjningsstöd eller någon annan form av bistånd. Förvaltningen vinnlägger sig om ett förhållningssätt som säkerställer ett korrekt och rättssäkert beslut samt ett professionellt bemötande.
Hur rätt till försörjningsstöd påverkas om man inte medger hembesök
Kommunens utredningsskyldighet enligt 11 kap. 1 § SoL kan innehålla många olika delar som fordrar den enskildes medverkan. De mest grundläggande är att den enskilde måste kunna styrka identitet, familjeförhållanden samt att man bor/vistas i kommunen. Vid oklarheter kan det krävas ett hembesök för att styrka något eller några av dessa grundläggande uppgifter. Vägrar man i en sådan situation att godta ett hembesök kan fortsatt utredning omöjliggöras, vilket naturligtvis också kan påverka möjligheten att få försörjningsstöd
från kommunen.
Man kan inte kategoriskt säga hur en eventuell hembesöksvägran påverkar rätt till försörjningsstöd, det kan skilja avsevärt från fall till fall. Samma sak gäller om den enskilde vägrar medverka med uppgifter om arbete, inkomster, förmögenhet osv.
Vidare är det naturligtvis inte möjligt att på ett bra sätt utreda behovet av ekonomiskt bistånd till möbler, hemutrustning, barnutrustning, kläder m.m. om inte hembesök medges.
En vägran från en sökande att medverka med nödvändig information och nödvändiga uppgifter kan leda till ett avslag på ansökan eftersom behov av bistånd i enlighet med 4 kap. 1 § SoL inte kan utredas.
2.3 Yttrandena från Kungsholmens och Norrmalms stadsdelsnämnder
Rättsliga förutsättningar för att göra hembesök inom ramen för utredning om rätten till försörjningsstöd
Socialstyrelsen anför i sin publikation ”Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten” bl.a.

att handläggaren för att kunna bedöma den enskildes behov och göra en korrekt helhetsbedömning i ett ärende kan behöva samla in uppgifter om den enskilde på många olika sätt. De vanligaste informationskällorna
är samtal med i första hand den enskilde men även anhöriga och representanter för andra myndigheter kan bidra med viktig information. Vidare kan observationer vid hembesök eller i annan miljö där den enskilde vistas ge värdefull information.

Hembesök är i många fall en naturlig del av utredningsarbetet inom socialtjänsten och kan ge viktig information om den enskildes behov. En grundläggande förutsättning för att göra hembesök som ett led i utredningen av ett ärende om bistånd är givetvis att den enskilde samtycker till besöket såvida det inte direkt framkommer att det finns misstanke om så allvarliga sociala missförhållanden att det kan bli fråga om att vidta tvångsåtgärder. Förvaltningen kan inte se att det finns något lagligt stöd för att inom ramen för utredning om rätten till försörjningsstöd, göra hembesök i de fall den enskilde inte lämnat sitt samtycke till detta.

Socialtjänsten kan däremot i vissa ärenden ha intresse av att få göra ett besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en närmare uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde kan ha rätt till bistånd. Ett hembesök i samband med utredning av rätten till försörjningsstöd kan t.ex. visa att det finns behov knutna till själva boendet, t.ex. behov av bistånd till möbler eller annan hemutrustning, hemtjänst eller hjälp till en bättre bostad.

Hembesök inom ramen för utredning om rätten till försörjningsstöd kan också vara värdefullt för att t.ex. klargöra att bostaden inte har fler boende än vad som uppgivits i ansökan. Den information ett hembesök ger kan således förhindra felaktiga utbetalningar grundade på exempelvis oriktiga uppgifter från den sökande vad gäller hushållsgemenskap.

I de fall den sökande har andrahandskontrakt eller är inneboende kan ett hembesök ge viktig information och för utredningen nödvändiga uppgifter. I Stockholms stads riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd anges att hembesök som huvudregel ska göras om den sökande har ett andrahandskontrakt som inte är godkänt av fastighetsägaren eller är inneboende. Avsikten är att i samband med hembesöket kontrollera kontraktets/avtalets riktighet, antal boende i bostaden och att den sökande kan anses vistas i kommunen.

Husrannsakan är en polisiär åtgärd och socialtjänsten kan under inga omständigheter tillgripa den typen av åtgärder. Det finns dock extrema situationer då socialtjänsten måste gå in med tvång i en bostad. Detta görs i så fall i samverkan med polisen och kan endast tillgripas vid misstanke om barnmisshandel eller vanvård och vid misstanke om att någon ligger svårt sjuk eller avliden i sin bostad.

Hur genomförs hembesök?

Östermalms stadsdelsnämnd har i sitt yttrande till JO bl.a. uppgivit att hembesök normalt alltid görs efter överenskommelse med den enskilde och att många uppskattar hembesök eftersom de får en närmare kontakt med handläggaren.

Av yttrandet framgår vidare att hembesök normalt alltid görs av två handläggare som vid behov legitimerar sig. Hembesöken sker normalt under s.k. kontorstid måndag–fredag 8.00–16.30. Överenskommelse om hembesök

görs via brev eller telefon.
I yttrandet till JO anför Östermalms stadsdelsnämnd att handläggarna är observanta på att inte röja några sekretessbelagda uppgifter om andra än de direkt berörda vistas i bostaden och att syftet med besöket ska vara klarlagt så att de berörda vet varför hembesöket görs.

Vidare anförs att förvaltningen
vinnlägger sig om ett professionellt bemötande och ett förhållningssätt som säkerställer ett korrekt och rättssäkert beslut.
Det brev anmälaren refererar till har, enligt försörjningsstödsenheten, använts under några månader hösten 2009. Likalydande brev skickades till ett sjuttiotal personer som ansökt om ekonomiskt bistånd och där man från försörjningsstödsenhetens
sida ansåg att det fanns anledning att närmare utreda
den sökandes boendesituation.
Kungsholmens [Norrmalms] stadsdelsförvaltning anser att brevet fått en olycklig utformning. Det kan uppfattas som ett hot om avslag på ansökan eller sänkt ekonomiskt bistånd i fall den enskilde inte medverkar till att ett hembesök kan göras. Enligt uppgift från försörjningsstödsenheten används brevet inte längre och hembesök görs endast hos de personer/familjer som lämnat sitt samtycke.
Hur påverkas rätten till försörjningsstöd om den enskilde eventuellt motsätter sig hembesök?
Socialstyrelsen anför i sin publikation ”Ekonomiskt bistånd” bl.a. följande.
För att socialnämnden skall kunna avgöra om en enskild har rätt till ekonomiskt bistånd behövs ett underlag för bedömning och beräkning. Om en en

skild trots särskild begäran inte förser nämnden med det underlag som behövs eller motsätter sig att handläggaren tar nödvändiga kontakter, bör nämnden i regel kunna avslå ansökan. Konsekvenserna av en ofullständig utredning kan också bli att den enskilde inte får den hjälp som han eller hon behöver.
Som Östermalms stadsdelsnämnd anför i sitt yttrande till JO kan man inte kategoriskt svara på hur en ”eventuell hembesöksvägran påverkar rätt till försörjningsstöd”. Formuleringen kan ge intryck av att den sökande är skyldig att medverka till att hembesök kan göras. Kungsholmens stadsdelsförvaltning vill framhålla att hembesök endast kan göras under förutsättning att den enskilde samtycker till detta. Utredning om ekonomiskt bistånd bygger helt på frivillighet men rätten till försörjningsstöd kan naturligtvis påverkas om den enskilde inte medverkar till att lämna de uppgifter som behövs för att utreda behovet av bistånd.
Förvaltningen vill avslutningsvis framhålla att samarbetet med Norrmalms och Östermalms stadsdelsförvaltningar när det gäller försörjningsstöd fungerar bra. De tre förvaltningarna kommer att följa upp de arbetssätt och metoder i övrigt som tillämpas vid den gemensamma försörjningsstödsenheten i syfte att utveckla och på olika sätt höja kvaliteten i verksamheten.

2.4 Socialstyrelsens yttrande
Socialstyrelsens yttrande
Hur omfattande en utredning om ekonomiskt bistånd ska göras beror på omständigheterna
i det enskilda fallet. Det är endast sådana uppgifter som är
relevanta för biståndsbedömningen i det enskilda fallet som behöver inhämtas. Socialnämnden kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att göra ett hembesök för att bedöma förutsättningarna för ekonomiskt bistånd. Då en socialnämnd – som i det aktuella ärendet – generellt begär att få göra hembesök hos personer med ekonomiskt bistånd synes utgångspunkten dock inte
längre vara en individuell bedömning av vilka utredningsinsatser som behövs i varje enskilt ärende. Brevet från socialnämnden i det aktuella ärendet är vidare formulerat på ett sådant sätt att det riskerar att uppfattas som ett hot om indraget ekonomiskt bistånd om den enskilde inte låter nämnden göra ett hembesök. Det kan inte anses vara förenligt med kraven på respekt för individens självbestämmande och integritet enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.
Bakgrund
I en anonym anmälan till JO har X klagat på en skrivelse som har gått ut från Östermalms stadsdelsförvaltning, i vilken det bl.a. anfördes att stadsdelen som ett led i sin utredningsskyldighet skulle genomföra hembesök hos alla klienter som uppbär ekonomiskt bistånd.

Vidare anfördes att om den enskilde
inte medverkade till att hembesök kunde genomföras så kunde detta påverka den enskildes rätt till fortsatt ekonomiskt bistånd.
Gällande rätt
Lagtext m.m.
Enligt 1 kap.1 § tredje stycket SoL ska socialtjänstens verksamhet bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.
Av 2 kap. 2 § SoL framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.
Enligt 3 kap. 3 § första stycket SoL första stycket ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet.

Enligt 3 kap. 5 § första stycket SoL ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.
Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd)
och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker

hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.
Enligt 11 kap. 1 § SoL ska 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. Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt.
Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.
Av 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, följer att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot husrannsakan och liknande intrång.
Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)
har var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt
samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.
Förarbeten
I prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten uttalas beträffande utredning bl.a. följande.
Socialutredningen konstaterar inledningsvis att det för den enskildes rättssäkerhet är viktigt att myndigheterna grundar sina avgöranden på en tillförlitlig utredning. När regler om utredning utformas, måste man väga det intrång i den personliga integriteten som långt gående befogenheter för myndigheten medför mot de intressen som myndigheten skall tillgodose genom sitt beslut. Ju mer ingripande de beslut är som nämnden får fatta, desto angelägnare framstår kravet på ett tillförlitligt beslutsunderlag.

Förändras de sociala insatsernas karaktär så att de endast omfattar stöd- och hjälpåtgärder i samförstånd med den enskilde, finns det enligt socialutredningen inte längre behov av särskilda tvångsmedel för att säkerställa beslutsunderlaget. […] Socialutredningen framhåller bl.a. att en utredning skall begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av sökandens behov av stöd eller hjälp. Ofta räcker det med ett samtal med sökanden. Ibland kan nämnden behöva vända sig till en annan myndighet, t.ex. för att få reda på vilka åtgärder myndigheten har vidtagit. Nämnden kan också behöva samordna sina hjälpinsatser med en annan myndighet. Samråd med en annan myndighet bör som regel inte ske utan klientens samtycke. Behöver nämnden under utredningen kontakta arbetsgivare eller annan enskild person förutsätter det att det görs i samförstånd med klienten.

Motsätter sig klienten att hans uppgifter kontrolleras, får enligt utredningen denna omständighet bedömas tillsammans med andra när ärendet avgörs. Det nu sagda gäller när den enskilde själv har sökt hjälp (prop. 1979/80:1 s. 398 f.).

JO 2009/10 s. 249
JO har uttalat i ett beslut av den 15 december 2008 (JO 2009/10 s. 249) att socialtjänsten i vissa ärenden kan ha ett befogat intresse för att göra besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka biståndsbehov som föreligger. Ett hembesök får inte genomföras så att det kränker den enskildes skydd enligt bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen. En grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få göra ett hembesök är att den enskilde samtycker till besöket.
Socialstyrelsens bedömning
Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Ett beslut om ekonomiskt bistånd bygger således på en individuell biståndsbedömning. Utredningar som rör ekonomiskt bistånd görs med stöd av 11 kap. 1 § SoL. Varje ärende ska enligt 7 § FL handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Utredningen ska ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut (prop. 1979/80:1 s. 562). En utredning ska begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av sökandens behov av stöd eller hjälp (a.prop. s. 398).
Grunden för en utredning om ekonomiskt bistånd är att ta reda på orsakerna till att den enskilde inte kan försörja sig själv eller behöver bistånd för sin livsföring i övrigt. Utredningen syftar till att klarlägga vilka behov som finns och vilka möjligheter och resurser den enskilde har att själv tillgodose sina eller familjens behov. Socialnämnden måste skaffa sig en helhetsbild av försörjningshinder, resurser och behov. En utredning om ekonomiskt bistånd efter ansökan av en enskild är frivillig för den enskilde. Utredningen kan inte genomföras om den biståndssökande motsätter sig det. En naturlig följd av detta är att den enskilde ges ett reellt inflytande i utredningsprocessen och att utredningsarbetet görs tillsammans med honom eller henne. I Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd anges att konsekvenserna av en ofullständig utredning kan bli att den enskilde inte får den hjälp som han eller hon behöver. Handläggaren eller beslutsfattaren är den som avgör om underlaget är tillräckligt för att ligga till grund för ett beslut.

Det är endast sådana uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen som ska inhämtas (Ekonomiskt bistånd, Stöd till rättstillämpning och handläggningen i den kommunala

socialtjänsten,
Socialstyrelsen 2003, s. 144). Av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:14) om ekonomiskt bistånd framgår att om en enskild trots särskild begäran inte förser nämnden med det underlag som behövs eller motsätter sig att handläggaren tar nödvändiga kontakter, bör nämnden i regel kunna avslå ansökan.
Socialnämnden kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att göra ett hembesök för att bedöma förutsättningarna för ekonomiskt bistånd. Det kan t.ex. gälla frågan om en person bor på uppgiven adress eller om personen är sammanboende eller inte. Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147). En begränsning av det skyddet får enligt 2 kap. 12 § RF ske endast genom lag och endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål. En grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende om

bistånd är således att den enskilde samtycker till besöket (jfr JO 2009/10 s. 249).
Socialstyrelsen ser inget hinder för att socialtjänsten erbjuder alla biståndssökande hembesök. Ett hembesök kan ge värdefull information till socialtjänstens utredning. Det kan även vara en åtgärd som den biståndssökande uppskattar.
Då en socialnämnd – som i det aktuella ärendet – generellt begär att få göra hembesök hos personer med ekonomiskt bistånd synes utgångspunkten dock inte längre vara en individuell bedömning av vilka utredningsinsatser som behövs i varje enskilt ärende. Brevet från socialnämnden i det aktuella ärendet är vidare formulerat på ett sådant sätt att det riskerar att uppfattas som ett hot om indraget ekonomiskt bistånd om den enskilde inte låter nämnden göra ett hembesök, vilket inte kan anses vara förenligt med kraven på respekt för individens självbestämmande och integritet enligt 1 kap. 1 § SoL.
2.5 SKL:s synpunkter
Rättslig reglering
Rätten till försörjningsstöd
Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd)
och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Enligt 4 kap. 3 § SoL lämnas försörjningsstöd för skäliga kostnader för
1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.
Skäliga kostnader enligt 1 beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm). Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta. Vad som ska anses som skäliga kostnader enligt 2 måste avgöras efter en individuell bedömning av vad som är skäligt för just den personen eller det hushållet.
Vid bedömning av rätten till försörjningsstöd ska socialtjänsten inte bara ta hänsyn till den enskildes egna inkomster och tillgångar. I vissa fall kan även andra personers inkomster och tillgångar påverka rätten till bistånd och beloppets storlek (se bl.a. RÅ 85 2:1 och RÅ 1995 ref. 48).
Socialstyrelsen rekommenderar att bl.a. makars inkomster bör räknas som gemensamma vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd.

I regel bör
detta enligt Socialstyrelsen även gälla för dem som lever i sådana samboförhållanden
som avses i lagen om sambors gemensamma hem och lagen om homosexuella sambor. För sambor bör socialnämnden räkna med båda parters sammanlagda inkomster och tillgångar från sammanflyttningsdagen (SOSFS 2003:5, ändrad genom SOSFS 2009:23).
Även i andra fall kan hushållsgemenskap påverka rätten till försörjningsstöd. Socialstyrelsen har uttalat att hushållsgemenskap mellan t.ex. syskon eller vänner kan påverka försörjningsstödets nivå eftersom en person som ingår i en hushållsgemenskap med en eller flera personer har lägre kostnader än om han eller hon skulle leva ensam (Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning
och handläggning, Socialstyrelsen 2003, s. 102).
Rätten till försörjningsstöd kan också påverkas av huruvida den enskilde kan anses vara bosatt i kommunen. Enligt 2 kap. 1 § SoL svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den

hjälp som de behöver. Socialstyrelsen har, i fråga om ekonomiskt bistånd, uttalat att vistelsekommunens ansvar då en person endast tillfälligt vistas i en kommun i princip torde vara begränsat till bistånd till en hemresa om behovet kan tillgodoses genom att vederbörande reser hem (Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning, Socialstyrelsen 2003, s. 122).
Utredningen
Enligt 11 kap. 1 § SoL ska 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.
Begreppet utredning omfattar all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende hos nämnden. Utredningen
ska ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut.
Av 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Vidare ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter om sådant behövs. Även på andra sätt ska myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.
En grundläggande utgångspunkt för verksamhet inom ramen för socialtjänsten är rätten för den enskilde att bestämma över sin situation. I 1 kap. 1 § tredje stycket SoL slås fast att verksamheten ska bygga på respekten för människors
självbestämmanderätt och integritet. Av 3 kap. 5 § SoL framgår vidare att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomformas tillsammans med honom eller henne. Bestämmelsen markerar att insatser inte får vidtas ”över huvudet” på den enskilde.
Det finns inget utrymme att, för handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd, vidta utredningsåtgärder utan den enskildes samtycke. Vid bedrivande av en utredning måste alltid vägas det integritetsintrång som en viss utredningsåtgärd kan innebära för den enskilde mot vikten av att viss information tillförs utredningen. En utredning ska vidare alltid begränsas till att endast avse de omständigheter som har betydelse för bedömningen av sökandens behov av stöd eller hjälp.
Vad gäller socialnämndens inhämtande av uppgifter under en utredning har Socialstyrelsen (Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen 2010, s. 105) uttalat bl.a. följande av intresse.
För att kunna bedöma den enskildes behov och göra en korrekt helhetsbedömning i ett ärende kan handläggaren behöva samla in uppgifter om
den enskilde på många olika sätt. Hur omfattande informationsinsamlingen behöver bli styrs av ärendets komplexitet.

De vanligaste informationskällorna
är personliga samtal med i första hand den enskilde men
även anhöriga och representanter för andra myndigheter (t.ex. skola, hälso- och sjukvård och arbetsmarknadsmyndigheter) kan bidra med viktig information. Vidare kan observationer vid hembesök eller i annan miljö där den enskilde vistas, t.ex. i ett korttidsboende, ge värdefull information liksom utdrag ur register och genomgång av handlingar i akten.
Enligt 11 kap. 5 § SoL ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt

faktiska omständigheter av betydelse. Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs till dess att det avslutas genom ett beslut.

I ett beslut från 2008 (JO 2009/10 s. 249) konstaterar JO att socialnämnden i vissa ärenden kan ha ett befogat intresse av att få göra ett besök i den biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd från socialnämnden. JO framhåller att en grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende om bistånd är att den enskilde samtycker till besöket. I beslutet erinrar JO även om bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) och artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, (se vidare nedan). JO understryker att ett besök i den enskildes hem måste genomföras på ett sådant sätt, att det inte kränker den enskildes skydd enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan ska härvid förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147). Av 2 kap. 12 § RF framgår att skyddet mot husrannsakan får begränsas endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv samt sitt hem. En myndighet får enligt nämnda artikel inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa i artikeln särskilt angivna ändamål.

Någon bestämmelse i lag som begränsar de ovan nämnda fri- och rättigheterna finns inte såvitt gäller utredningsåtgärder i samband med handläggning av ett ärende om försörjningsstöd.

SKL:s bedömning

Möjligheten att göra hembesök inom ramen för utredning om rätt till försörjningsstöd

Inledningsvis ska framhållas att ett hembesök ofta kan vara ett positivt led i kontakten mellan klient och handläggare och bidra till en mer förtroendefull relation. Ett möte i det egna hemmet kan för vissa också upplevas som mindre laddat än ett besök i myndighetens lokaler. Hembesök kan också fylla en viktig funktion genom att kasta ljus över behov som tidigare inte uppmärksammats.

Ett erbjudande om hembesök som ett led i handläggningen av en ansökan om försörjningsstöd måste därför ses som något i grunden positivt. Så som JO konstaterat i ovan nämnda beslut från 2008 finns i vissa ärenden ett berättigat intresse för socialnämnden att som ett led i en utredning besöka den enskildes hem. Ett hembesök kan således vara en utredningsåtgärd som är nödvändig för att socialnämnden ska kunna fatta ett sakligt korrekt beslut om den enskildes rätt till försörjningsstöd. Detta kan t.ex. vara fallet när det inte på annat sätt kunnat fastställas om den enskilde lever i hushållsgemenskap
med någon annan eller när det råder osäkerhet om den enskilde faktiskt är bosatt i kommunen.
Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen kan dock ett hembesök, även om besöket är oundgängligen nödvändigt för att fastställa rätten till det sökta försörjningsstödet, endast genomföras om den enskilde samtycker till detta. Det är naturligtvis av största vikt att det inte råder några som helst oklarheter för den enskilde om detta förhållande. En annan sak är att nämnden på ett sakligt sätt bör informera den enskilde om de eventuella konsekvenserna av att en tillfredsställande utredning om hans eller hennes

boendeförhållanden inte kunnat genomföras. Huruvida det finns fog för ett hembesök är en fråga som måste avgöras från fall till fall.
Om ett besök i den enskildes hem genomförs måste det självfallet ske på ett sätt som inte kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Det är härvid av stor vikt att syftet med besöket, den enskildes samtycke till åtgärderna samt omständigheter av betydelse vid besöket dokumenteras på ett fullgott sätt. Det är vidare viktigt att besöket inte genomförs på ett sådant sätt att sekretesskyddade uppgifter röjs.
Konsekvenser av att den enskilde inte samtycker till hembesök
I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5, ändrad genom SOSFS 2009:23) uttalas under rubriken Bedömnings- och beräkningsunderlag
att socialnämnden i regel bör kunna avslå en ansökan om den enskilde, trots särskild begäran, inte förser nämnden med det underlag som behövs eller motsätter sig att handläggaren tar nödvändiga kontakter.
Även om en utredningsåtgärd vid handläggning av en ansökan om försörjningsstöd inte kan vidtas utan den enskildes samtycke, kan rätten till insatsen således påverkas av att den enskilde inte medverkar till att nämnden får tillgång till sådan information som behövs för att bedöma behovet av insatsen.
Vilka konsekvenser avsaknaden av information i form av ett hembesök ska få måste avgöras vid den samlade bedömningen av utredningsmaterialet i det enskilda ärendet.
I ett beslut den 15 december 2010 anförde stf JO Ragnemalm följande.
3 Bedömning
Villkoren för försörjningsstöd
Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda

på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Försörjningsstöd lämnas enligt 4 kap. 3 § SoL för skäliga kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och boende.
Försörjningsstödet har karaktär av ett yttersta skyddsnät för den som inte själv kan tillgodose sina behov. I uttrycket ”inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt” ligger bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Den som kan arbeta är således skyldig att söka arbete. Den enskilde har också en skyldighet att delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa, kompetenshöjande verksamhet etc.

liksom att söka andra former av bidrag
som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag, a-kasseersättning. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Det är dock viktigt att betona att det alltid måste göras en individuell bedömning vid prövning av rätt till bistånd (se bl.a. prop. 2000/01:80 s. 93 f.).
Allmänt om utredningen
Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § SoL). När det gäller att utreda om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, en s.k.

barnavårdsutredning, finns det i 11 kap. 2 § SoL en särskild bestämmelse om hur en sådan utredning ska bedrivas. Enligt bestämmelsen får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet.
Någon motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller en utredning om rätten till försörjningsstöd. Detta innebär inte att socialnämnden helt fritt kan bestämma hur utredningen ska bedrivas i ett sådant ärende. Härvid kan jag erinra om bl.a. den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § SoL, enligt vars tredje stycke socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.
En person som söker försörjningsstöd bör inte beviljas den sökta hjälpen enbart därför att han eller hon ansökt om bistånd och på ett ytligt plan kan sägas befinna sig i en sådan situation som bestämmelsen om rätt till bistånd tar sikte på. Endast om de faktiska förhållandena i det enskilda ärendet konstateras vara sådana, att de uppfyller kriterierna i 4 kap. 1 och 3 §§ SoL, kan ett gynnande beslut meddelas (jfr SOU 2010:29 s. 416).
En utredning i ett ärende om rätt till försörjningsstöd ska syfta till att bl.a. klarlägga vilka behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på annat sätt än genom bistånd från socialnämnden. Socialnämndens utredning i ärendet ska ges den omfattningen att den kan leda till

ett sakligt och korrekt beslut. Om den enskilde själv söker bistånd, bör uppgifter till grund för beslutet främst inhämtas från honom eller henne själv. Uppgifter från utomstående, en enskild eller en myndighet, bör primärt inte inhämtas om inte sökanden själv har gått med på det (prop. 1979/80:1 Del A s. 400 och s. 562).
När det gäller en utredning om rätten till försörjningsstöd anför Socialstyrelsen i sin publikation Ekonomiskt bistånd (2003) bl.a. följande (s.144).
En utredning om ekonomiskt bistånd är frivillig och sker helt på den enskildes eget initiativ. Utredningen kan inte genomföras om den biståndssökande motsätter sig det. En naturlig följd av detta är att den enskilde ges ett reellt inflytande i utredningsprocessen och att utredningsarbetet görs tillsammans med honom eller henne. Detta innebär t.ex. att den enskilde själv bestämmer vilka kontakter som ska tas med andra instanser.

Socialnämnden har, liksom andra myndigheter inom sina verksamhetsområden, det övergripande ansvaret för att utredningen i ett ärende blir så fullständig att ett materiellt riktigt beslut kan fattas. Denna s.k. officialprincip innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att erforderligt material kommer in, däremot inte att myndigheten själv måste ombesörja utredningen. När en enskild ansöker om en förmån, ankommer det helt naturligt i främsta rummet på honom eller henne själv att styrka sitt anspråk, men vid behov bör myndigheten ge den enskilde anvisningar om hur detta bör ske (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 23 uppl. 2006, s. 101). Särskilt i ärenden rörande sociala förmåner – där sökanden ofta befinner sig i ett utsatt läge och kan ha svårt att tillvarata sina intressen – är det angeläget att myndigheten aktivt ger vägledning om vad som krävs för ett bifall till ansökningen (se Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 8 uppl. 2006, s. 78 ff; jfr s. 107 f.).

Särskilt om hembesök
Socialnämnden – dess förvaltning och tjänstemän – kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att få göra ett besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd från socialnämnden. Det kan t.ex. vara svårt för beslutsfattaren att avgöra om den biståndssökande verkligen bor på en uppgiven adress eller om han eller hon är sammanboende med annan. Den enskilde kan också sakna möjlighet att förebringa egentlig bevisning, som stöder de uppgifter han eller hon lämnat om sina förhållanden och stödbehov. Ett verksamt sätt att bringa klarhet om de faktiska förhållandena kan uppenbarligen vara att tjänstemän vid socialnämndens förvaltning gör iakttagelser i samband med ett hembesök.
Hembesök är emellertid ett utredningsmedel som inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det bör omedelbart slås fast, att det aldrig kan bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja bereder sig tillträde till dennes bostad. Ett sådant intrång kan nämligen strida mot regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande

fri- och rättigheter.
Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147). Bestämmelsen har genom 2010 års grundlagsrevision tillförts ett andra stycke, som i sammanhanget också kan förtjäna att uppmärksammas. Utöver vad som föreskrivs i första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.
Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 23 § regeringsformen inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I förevarande sammanhang aktualiseras främst artikel 8 i konventionen, som garanterar var och en respekt för bl.a. sitt hem.
De aktuella grundlagsfästa fri- och rättigheterna kan enligt 2 kap. 12 § regeringsformen
endast begränsas genom lag. En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och under förutsättning att vissa ytterligare villkor – bl.a. krav på proportionalitet mellan rättighetsinskränkningen och det ändamål som föranlett den – är uppfyllda.

Artikel 8 i Europakonventionen innehåller liknande restriktioner.
Någon författningsbestämmelse som uttryckligen ger socialförvaltningen rätt att i ett ärende om bistånd undersöka en enskild persons bostad finns inte. Om socialförvaltningen vill göra ett besök i den enskildes hem inom ramen för ett ärende om försörjningsstöd måste besöket således genomföras på ett sådant sätt som inte omfattas av de nämnda bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Det betyder i klartext att besöket inte får vara

påtvingat utan måste äga rum med den enskildes samtycke. (Jag går här inte in på socialnämndens eventuella befogenheter i rena nödsituationer.)
Det bör understrykas att frivilligheten måste vara reell. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att myndigheten genom ett hotfullt uppträdande eller genom antydningar om att den enskilde är tvungen att öppna sitt hem för ett besök förmår vederbörande att hörsamma en sådan begäran. Gränsfall kan uppkomma, då nämnden – vilket den bör göra – försöker förklara för sökanden vilka konsekvenserna kan bli, om han eller hon inte vill medverka på det sätt som nämnden anser önskvärt för att utredningen ska bli fullödig. Även om i ett visst fall allt talar för att ansökningen kommer att avslås, om besöket inte kommer till stånd, är det enligt min mening olämpligt – för att inte säga direkt felaktigt – att lämna ett så kategoriskt förhandsbesked. Om nämnden ser brister i utredningen som svårligen kan avhjälpas på annat sätt än genom

ett hembesök anser jag däremot att man i klartext bör kunna upplysa den enskilde om risken för att ansökningen kan komma att avslås om hembesöket inte kan genomföras. Det ankommer sedan på den enskilde att själv ta ställning till om han eller hon vill samtycka till ett hembesök eller riskera ett avslag med hänsyn till bristerna i det befintliga utredningsmaterialet.
Av det sagda följer att en vägran att tillåta hembesök inte slentrianmässigt får leda till att en ansökan om försörjningsstöd avslås. Den enskildes rätt till bistånd ska prövas förutsättningslöst på grundval av vad som har kommit fram i ärendet. Det kan vid den slutliga prövningen visa sig att de uppgifter som den enskilde har lämnat är tillräckliga för att bevilja bistånd eller att myndigheten trots allt lyckats skaffa sig tillräcklig information på annat sätt. I ett sådant fall ska givetvis ansökan bifallas även om förvaltningen inte har fått göra ett hembesök.
Socialnämnden får inte ha som rutin att hembesök ska göras hos alla som ansöker om försörjningsstöd. En undersökning av den enskildes hem måste begränsas till sådana fall när ett hembesök framstår som nödvändigt för att nämnden ska få ett tillfredsställande underlag för prövningen av den enskildes ansökan om försörjningsstöd.

Mot bakgrund av det nu anförda är jag starkt kritisk till att den för Östermalms, Kungsholmens och Norrmalms stadsdelsförvaltningar gemensamma enheten för försörjningsstöd angav att hembesök skulle göras hos alla som uppbar försörjningsstöd och att bristande samarbetsvilja härvidlag kunde påverka rätten till bistånd. Kravet på hembesök baserades således inte på en bedömning i det enskilda fallet av nödvändigheten av ett hembesök för att utreda den enskildes rätt till bistånd. Den generella rutinen om hembesök stod i uppenbar strid med de principer om självbestämmande och integritet som gäller för hur socialtjänsten ska bedriva sin verksamhet.
Såvitt jag förstår användes inte längre den aktuella informationsblanketten. Hembesök synes göras endast i de fall där den enskilde har samtyckt till besöket. Jag anser mig därför kunna lämna saken med de nu gjorda uttalandena.
2011/12 : JO1
392
Fråga bl.a. om genomförandet av ett s.k. oanmält hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd
(Dnr 2542-2009)
Anmälan
I en anmälan till JO framförde J.J., för G.R:s räkning, klagomål mot försörjningsstödsenheten vid utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen i Sigtuna kommun angående handläggningen av ett ärende om ekonomiskt bistånd.
Hon anförde bl.a. följande. Två tjänstemän från förvaltningen gjorde kl. 7.30 den 7 augusti 2008 ett oanmält hembesök hos G.R. Eftersom familjen låg och sov bad G.R. tjänstemännen att återkomma, men de gick in i lägenheten ändå. Efter ett tag, då tjänstemännen gått runt i lägenheten och bl.a. öppnat garderober och skåp, fick G.R. nog och sa till dem att genast lämna lägenheten.

Utredning
Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade anförts i anmälan. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett yttrande som hade upprättats vid utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande.
2. Oanmält hembesök som upplevdes som mycket kränkande.
Förvaltningens redogörelse:
Socialtjänsten har skyldighet att utreda en ansökan om bistånd. I detta fall hade sökande hyrt en möblerad bostad och ansökte om kompletterande möbler. Sökande uppgav att han inte hade några möbler. Efter tillåtelse från sökande att ringa hyresvärden framkom att det fanns möbler i lägenheten. Ett oanmält hembesök gjordes tidigt på arbetsdagen för att konstatera vad som saknades. Socialtjänsten frågade om tillstånd att komma in i lägenheten och sökanden svarade ja. För att få reda på behovet av t.ex. sängar, stolar, kastruller, handdukar tillfrågades sökande om det gick bra att kontrollera sovrummet och bl.a. ett köksskåp. Sökande sa nej, vilket respekterades.
J.J. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.
I ett beslut den 21 juni 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
J.J. har på flera punkter ifrågasatt nämndens handläggning av G.R:s ansökningar om ekonomiskt bistånd. Nämnden har i sitt yttrande redogjort för handläggningen. Med hänsyn till vad som kommit fram har jag funnit skäl att begränsa mina uttalanden till att avse det oanmälda hembesök som tjänstemän vid utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen gjorde hos G.R.
G.R. ansökte om ekonomiskt bistånd för att kunna köpa bl.a. möbler.

Enligt
vad som kom fram under nämndens utredning fanns det vissa möbler i den bostad som G.R. hyrde. Förvaltningen ansåg då att det var nödvändigt att

göra ett hembesök hos G.R. för att se vad som saknades. Hembesöket gjordes oanmält, dvs. utan förgående diskussion med G.R., tidigt en morgon.
Fråga är om förvaltningens genomförande av hembesöket står i överensstämmelse med de bestämmelser och principer som finns om hur förvaltningen ska arbeta.
En utredning i ett ärende om rätt till försörjningsstöd ska syfta till att bl.a. klarlägga vilka behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på annat sätt än genom bistånd från socialtjänsten. Nämndens utredning i ärendet ska ges sådan omfattning att den kan leda till ett sakligt och korrekt beslut. Nämnden kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att få göra ett besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd från nämnden. Vidare kan den enskilde i vissa fall sakna möjlighet att förebringa egentlig bevisning som stöder de uppgifter han eller hon lämnat om sina förhållanden och stödbehov. Ett sätt att bringa klarhet

om de faktiska förhållandena kan vara att tjänstemän vid nämndens förvaltning gör iakttagelser i samband med ett hembesök.
JO har i ett beslut den 15 december 2010, dnr 6514-2009, 6515-2009 och 6516-2009, behandlat frågan om förutsättningarna för hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd. Beslutet fattades efter att JO hade hört de tre berörda socialnämnderna, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). JO uttalade i beslutet bl.a. följande.
Hembesök är […] ett utredningsmedel som inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det bör omedelbart slås fast, att det aldrig kan bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja bereder sig tillträde till dennes bostad. Ett sådant intrång kan nämligen strida mot regeringsformens
och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri och rättigheter.
Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147). Bestämmelsen har genom 2010 års grundlagsrevision tillförts ett andra stycke, som i sammanhanget också kan förtjäna att uppmärksammas.

Utöver vad som föreskrivs i
första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.
Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 23 § regeringsformen inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I förevarande sammanhang aktualiseras främst artikel 8 i konventionen, som garanterar var och en respekt för bl.a. sitt hem.
De aktuella grundlagsfästa fri- och rättigheterna kan enligt 2 kap. 12 § regeringsformen
endast begränsas genom lag. En sådan begränsning får göras
endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och under förutsättning att vissa ytterligare villkor – bl.a. krav på proportionalitet mellan rättighetsinskränkningen och det ändamål som föranlett den – är uppfyllda. Artikel 8 i Europakonventionen innehåller liknande restriktioner.
Någon författningsbestämmelse som uttryckligen ger socialförvaltningen rätt att i ett ärende om bistånd undersöka en enskild persons bostad finns inte. Om socialförvaltningen vill göra ett besök i den enskildes hem inom ramen

för ett ärende om försörjningsstöd måste besöket således genomföras på ett sådant sätt som inte omfattas av de nämnda bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Det betyder i klartext att besöket inte får vara

påtvingat utan måste äga rum med den enskildes samtycke. (Jag går här inte in på socialnämndens eventuella befogenheter i rena nödsituationer.)
Det bör understrykas att frivilligheten måste vara reell. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att myndigheten genom ett hotfullt uppträdande eller genom antydningar om att den enskilde är tvungen att öppna sitt hem för ett besök förmår vederbörande att hörsamma en sådan begäran. Gränsfall kan uppkomma, då nämnden – vilket den bör göra – försöker förklara för sökanden vilka konsekvenserna kan bli, om han eller hon inte vill medverka på det sätt som nämnden anser önskvärt för att utredningen ska bli fullödig. Även om i ett visst fall allt talar för att ansökningen kommer att avslås, om besöket inte kommer till stånd, är det enligt min mening olämpligt – för att inte säga direkt felaktigt – att lämna ett så kategoriskt förhandsbesked. Om nämnden ser brister i utredningen som svårligen kan avhjälpas på annat sätt än genom ett hembesök anser jag däremot att man i klartext bör kunna upplysa den enskilde om risken för att ansökningen kan komma att avslås om hembesöket inte kan genomföras. Det ankommer sedan på den enskilde att själv ta ställning till om han eller hon vill samtycka till ett hembesök eller riskera ett avslag med hänsyn till bristerna i det befintliga utredningsmaterialet.
När det gäller hembesöket som sådant hos G.R. går uppgifterna isär när det gäller frågan om G.R. samtyckte till att tjänstemännen genomförde besöket. Nämnden har i sitt remissvar anfört att G.R. svarade ja när tjänstemännen vid förvaltningen frågade om de fick komma in i bostaden. Den uppgiften är inte vederlagd och jag har därför att lägga den till grund för min bedömning. Såvitt utredningen ger vid handen ägde besöket i själva bostaden således rum med G.R:s samtycke. Med denna utgångspunkt har det därför i och för sig inte varit fråga om ett intrång i strid med regeringsformens skydd mot husrannsakan
eller en kränkning av skyddet för den enskildes hem enligt artikel 8 i Europakonventionen.
Det nu anförda innebär emellertid inte att förvaltningens handlande är fritt från invändningar.

Socialtjänstens verksamhet ska enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Denna princip gäller givetvis när socialtjänsten utför en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd. Utgångspunkten är att om den enskilde själv har sökt bistånd, bör uppgifter till grund för beslutet inhämtas främst från honom eller henne själv. Uppgifter från utomstående, en enskild eller en myndighet, bör primärt inte inhämtas om inte sökanden själv har gått med på det (prop. 1979/80:1 del A s. 400 och s. 562).
Principerna om självbestämmanderätt och integritet är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Utrymmet för att inom ramen för ett ärende som rör rätt till ekonomiskt bistånd göra oanmälda hembesök torde således vara mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten
befarar att det föreligger en nödsituation. I andra fall ska socialtjänsten,

om den anser att det är nödvändigt att göra ett hembesök, diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör.

Det är ostridigt att hembesöket hos G.R var oanmält. Det har uppenbarligen inte varit fråga om en nödsituation. Det har inte heller i övrigt framkommit några omständigheter som skulle motivera ett oanmält hembesök. Förvaltningen borde därför tillsammans med G.R. i förväg ha diskuterat förvaltningens önskemål om att få göra ett besök i bostaden. Genom att inte göra detta utan oanmäld komma till G.R:s bostad tidigt en morgon har förvaltningen åsidosatt principer som är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Detta är inte acceptabelt.

Jag har inte överblick över i vilken utsträckning som socialtjänsten utför s.k. oanmälda hembesök inom ramen för en utredning om rätten till ekonomiskt bistånd. Uppgifter i media tyder dock på att denna form av kontroller har ökat på senare tid. Oavsett hur det förhåller sig torde det finnas behov av vägledning till socialtjänsten om förutsättningarna för att göra hembesök och hur ett eventuellt hembesök rent praktiskt ska utföras. JO har tidigare uppmärksammat Socialstyrelsen, som har tillsyn över socialtjänsten i landet, på saken (se JO:s ämbetsberättelse 2009/10 s. 249). Jag finner skäl att göra detta ännu en gång och sänder därför en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen.

Kritik mot en socialnämnd för allvarliga brister i handläggningen av en ansökan om s.k. anhörigvård

(Dnr 6940-2009)

Anmälan

L.J. framförde i en anmälan, som kom in till JO i december 2009, klagomål mot Social- och omsorgsnämnden i Södertälje kommun angående handläggningen av ett ärende om anhörigvård avseende hennes vuxne son, R. Hon anförde sammanfattningsvis att de sedan de flyttade till Södertälje 2007 hade ansökt ett flertal gånger om anhörigvård/personligt utformat stöd så att R. skulle få hjälp med sin dagliga livsföring. De hade fortfarande inte fått något svar eller beslut.

L.J. framförde även liknande klagomål mot handikappomsorgen i Tyresö kommun för tiden 2003–2007.

L.J. lämnade därefter vissa upplysningar vid ett telefonsamtal med handläggaren hos JO och kompletterade även sin anmälan skriftligt.

Utredning

Inledningsvis inhämtades journalanteckningar i ärendet från myndigheten för personer med funktionsnedsättning, som är en enhet inom förvaltningen under Social- och omsorgsnämnden i Södertälje kommun. Av journalanteckningarna framgick bl.a. följande. Den 26 november 2007 inkom en skriftlig ansökan om s.k. anhörigvård för R. Ett hembesök hos R., som bodde hos L.J., genomfördes den 8 januari 2008.

Vid ett internt möte vid förvaltningen den 16 januari
2008 bestämdes att R. skulle ombes att komma in med utredning som
beskrev hans funktionshinder. Efter vissa kontakter med L.J. fick förvaltning

en under mars och april 2008 handlingar från Tyresö kommun och
Försäkringskassan.
De handlingarna gav vid handen att ärendet angående R. inte
skulle handläggas vid myndigheten för personer med funktionsnedsättning
utan vid en annan del av nämndens förvaltning, nämligen vuxenenheten, där
det fanns en enhet, kallad Sydgården, som handlade ärenden för personer med
den problematik som R. hade. Efter kontakt med L.J. skickades handlingarna
i ärendet till Sydgården den 8 maj 2008.
Enligt en vid JO:s expedition upprättad tjänsteanteckning uppgav Allan Lindquist,
Myndigheten för personer med funktionsnedsättning, vid ett telefonsamtal
med JO:s handläggare bl.a. följande.
Sydgården – dit L.J. och hennes son hänvisades – tillhör Vuxenenheten inom
social- och omsorgsnämnden (dvs. samma nämnd inom kommunen som
”Myndigheten för personer med funktionsnedsättning” tillhör). Även vid
Vuxenenheten handläggs ärenden om insatser enligt både lagen (1993:387)
om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och socialtjänstlagen
(2001:453), SoL. Samma slags insatser kan alltså beviljas av de två olika
förvaltningarna/enheterna ”Myndigheten för personer med funktionsnedsättning”
respektive Vuxenenheten. Vilken enhet som, enligt nämndens rutiner,
ska handlägga ett ärende beror på vem som ansöker – vilken ”personkrets”
sökanden tillhör. Om en ansökan görs till ”fel” enhet hänvisas den enskilde
till att själv göra en ny ansökan på den andra enheten.
JO anmodade nämnden att inkomma med utredning och yttrande angående
handläggningen av R:s ansökan om anhörigvård.
Social- och omsorgsnämnden överlämnade som sitt remissvar en tjänsteskrivelse
som hade upprättats vid social- och omsorgskontoret av tf. social och
omsorgschefen Christina Gustafsson och utredarchefen Ann Louise Brolin.
Skrivelsen hade följande lydelse.
Utredaren har tagit del av dokumentation i ärendet inom Myndigheten för
personer med funktionsnedsättning och Sydgårdens rehabiliteringsenhet
(Vuxenenheten) samt intervjuat myndighetshandläggare, socialsekreterare,
enhetschef samt vårdare på Sydgården. Journalanteckningarna har tidigare
översänts till JO.
R. inkommer 2007-11-26 skriftligen med ansökan om anhörigvård. R. vägrar
dock att tala med handläggaren och först i april 2008 har tillräcklig information
kunnat samlas in för att sökandes behov av insats ska kunna bedömas.
Det har då framkommit att R:s funktionsnedsättning ligger inom det fält som
Vuxenenheten ansvarar för. I enlighet med den enskildes önskan översänder
myndigheten 2008-05-08 underlag för vuxenenhetens vidare handläggning.
Vid tiden för överlämnandet till Sydgården var R. inlagd vid psykiatrisk klinik.

Under perioden juni 2008–oktober 2009 har personal från Sydgården aktivt sökt upp och försökt förmå R. och anmälaren att inkomma med underlag för att kunna bedöma vilken insats som R.

kan ha behov av. Möten har
bokats in men avbokas återkommande av R.
Trots att R. inte medverkat till utredningen beslutade social- och omsorgsnämndens
utskott 2010-03-08 att på socialsekreterarens förslag tidsbegränsat
under ett år bevilja bistånd i form av anhörigvård enligt SoL med 10 timmar per vecka. Syftet med biståndet är att med stöd av genomförande-/arbetsplan följa upp och utröna vilket stöd som bäst tillgodoser R:s behov.
Till remissvaret fogades en skrivelse som hade upprättats av Allan Lindquist. I den anfördes följande.

Sammanfattning av ärendet
JO har begärt social- och omsorgsnämndens utredning och yttrande angående handläggningen av ansökan om anhörigvård enligt SoL hos nämnden, från och med november 2007. Anmälaren L.J. anför att det aldrig har fattats något beslut angående hennes sons ansökan om anhörigvård.
Utredaren vill inledningsvis upplysa JO om att det inom social- och omsorgskontoret
finns två myndigheter som kan besluta om insatser enligt samma lagrum, SoL och LSS, men för olika målgrupper av funktionshindrade.
Utredning
Utredaren har tagit del av journalanteckningar för R. förda vid Myndigheten för personer med funktionsnedsättning samt intervjuat handläggaren för ärendet vid myndigheten för personer med funktionsnedsättning fortsättningsvis benämnd myndigheten.
Av de journalanteckningar (som myndigheten tidigare har översänt till JO) framkommer följande;
R. inkommer 2007-11-26 skriftligen med ansökan om anhörigvård. R. som vägrar att tala med handläggaren har via muntligt medgivande till modern godkänt att hon får ge nödvändig information till handläggaren. Då den muntliga informationen inte bedöms styrka R:s funktionsnedsättning, och därmed inte kan ligga till grund för myndighetens bedömning, begärs kompletteringar från den enskilde. Myndigheten begär 2008-01-21 skriftligen förtydligande kompletteringar från R. Samtidigt översänds förslag på fullmakt så att myndigheten
kan ta del av nödvändiga underlag från R:s tidigare hemkommun.
Genom telefonsamtal meddelar modern 2008-01-29 att R. vägrar att skriva under någon fullmakt. Den enskilde informeras via modern av myndigheten att han själv utformar fullmakten och dess omfattning. Fullmakten inkommer 2008-02-15. Först 2008-03-14 inkommer begärda handlingar från den tidigare hemkommunen. Under utredningens gång framkommer att det vid

Försäkringskassan
finns intyg som myndigheten inte tidigare tagit del av. Dessa rekvireras och inkommer 2008-04-15 till myndigheten.
2008-04-18 beslutar myndigheten att den är fel myndighet att handlägga ärendet, då R:s funktionsnedsättning ligger inom det fält som myndigheten inom vuxenenheten inom social- och omsorgsnämnden är ansvariga för.
Myndigheten informerar 2008-04-30 skriftligen den enskilde om vart denne ska vända sig med uppgift om namn på handläggare som inom vuxenenheten och Sydgården har att handlägga och fatta beslut i ansökningar om insatser för den målgrupp R. tillhör.
I enlighet med den enskildes önskan översänder myndigheten 2008-05-08 underlag för vuxenenhetens vidare handläggning.
2008-11-04 avslutas ärendet hos myndigheten.

Vid utredarens besök 2010-04-30 på Sydgårdens rehabiliteringsenhet (Vuxenenheten) framkommer efter samtal med socialsekreterare, enhetschef samt vårdare som alla är väl insatta i ärendet följande;
Vid tiden (2008-05-08) för myndighetens överlämnande av underlag till Sydgården var R. inlagd vid psykiatrisk klinik. Inför utskrivningen etablerades i juni 2008 kontakt från sjukhuset med Sydgården i enlighet med Södertäljemodellen, där landstingets psykiatri och kommunens socialtjänst arbetar tillsammans och med stöd av ovan nämnda underlag. Under juni månad 2008 (beslut 2008-06-04) gjordes första hembesöket av vårdare från Sydgården.
Kontakt genom hembesök eller återbesök av R. själv vid Sydgården har därefter tämligen regelbundet skett månatligen med undantag för vissa uppehåll då R. inte velat ha kontakt.
Under tidsperioden juni 2008 och tills det att socialsekreterare tillsammans med två personliga ombud vid hembesök 2009-10-21 uppfattar en muntlig ansökan om anhörigstöd/anhörigvård har vårdare och socialsekreterare vid

Sydgården återkommande sökt motivera och stödja R. i en ansökan. Vid R:s besök på Sydgården 2009-06-23 gör han sannolikt en ansökan men det går enligt socialsekreterare inte att avgöra om vad – ekonomiskt bistånd, anhörigvård eller annat bistånd.
Under samma period, juni 2008–oktober 2009 har samma personal från Sydgården sökt förmå R. och anmälaren att inkomma med underlag för att kunna bedöma vilken insats som R. kan ha behov av. Möten har bokats in men avbokas återkommande av R.
Trots att R. inte medverkar till utredningen beslutar social- och omsorgsnämndens utskott 2010-03-08 att på socialsekreterarens förslag tidsbegränsat under ett år bevilja bistånd i form av anhörigvård enligt SoL med 10 timmar per vecka. Syftet med biståndet kan sägas vara att med stöd av genomförande-/arbetsplan
kunna följa upp och mer exakt utröna/utvärdera vilket stöd som bäst tillgodoser R:s behov.

L.J. kom in med ytterligare skrivelser samt kommenterade remissvaret.
I ett beslut den 17 mars 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
JO bör, enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet, inte utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Någon utredning har därför inte genomförts angående klagomålen mot handläggningen inom Tyresö kommun.
I remissvaret anges att det ”inom social- och omsorgskontoret finns två myndigheter” som kan besluta om insatser enligt SoL och LSS. Jag vill redan här påtala att en korrekt beskrivning är att myndigheten för personer med funktionsnedsättning respektive vuxenenheten (Sydgården) är två olika enheter inom samma myndighet, nämligen Social- och omsorgsnämnden i Södertälje kommun. Jag kommer att återkomma till frågan om nämndens organisation nedan.
I november 2007 kom det till nämnden in en ansökan om s.k. anhörigvård. Enligt journalanteckningarna kom ansökan ”från R.” och även i remissvaret anges att det var R. som kom in med ansökan. L.J. å sin sida har i anmälan till JO formulerat det som att ”vi” (dvs. hon och sonen) hade ansökt om insatsen. Det mesta talar för att det var L.J. som rent praktiskt gav in ansökan. Det var dock kanske inte helt självklart vem som skulle betraktas som sökande. Mina uttalanden i det följande får ses i belysning av dessa oklarheter.
Det får till en början anses uppenbart att R. hade någon form av psykiskt funktionshinder. Det var svårt för förvaltningen att komma till tals med R. själv, vilket synes ha berott på hans funktionshinder.

Fram t.o.m. april 2008
inriktades förvaltningens utredning på att klarlägga vilken ”diagnos” R. hade. När förvaltningen hade tagit del av handlingar från Tyresö kommun och Försäkringskassan
kom det fram att R:s ”diagnos” var sådan att ärendet borde handläggas vid vuxenenheten och inte vid myndigheten för personer med funktionsnedsättning.
Det framgår inte närmare hur utredningen bedrevs efter att handlingarna i ärendet i maj 2008 överlämnades till vuxenenheten (Sydgården), men uppenbarligen
har förvaltningen inte kunnat bilda sig en klar uppfattning om vad R. hade ansökt om. Detta understryks bl.a. av att det i remissvaret nämns att R.

vid ett besök i juni 2009, dvs. nästan två år efter att L.J. hade lämnat in en skriftlig ansökan till nämnden, ”sannolikt” gör en ansökan men att det ”enligt socialsekreterare inte [går] att avgöra om vad – ekonomiskt bistånd, anhörigvård eller annat bistånd”. Uppenbarligen hade nämnden vid den tidpunkten ännu inte påbörjat någon egentlig handläggning av L.J:s skriftliga ansökan om ”anhörigvård”. Ett beslut om stöd till R. fattades först i mars 2010.
Handläggningen av ansökan om anhörigvård föranleder flera frågetecken.

Jag vill här peka på några.
Varken vid myndigheten för personer med funktionsnedsättning eller vid vuxenenheten förefaller det ha gjorts något försök att klarlägga vad som närmare avsågs med den ansökan som L.J. gav in till nämnden. Enligt hennes anmälan till JO och journalanteckningarna gällde den någon form av anhörigvård. Mot den bakgrunden finner jag skäl att något utveckla vad som normalt avses med begreppet anhörigvård eller anhörigstöd.
Enligt 5 kap. 10 § SoL ska socialnämnden erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stöder en närstående som har funktionshinder. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2009, dvs. efter att L.J. hade gett in ansökan till nämnden. Före den 1 juli 2009 angavs i bestämmelsen att socialnämnden genom stöd och avlösning bör underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka eller äldre eller som har funktionshinder. Motsvarande gällde enligt 5 § andra stycket i den tidigare gällande socialtjänstlagen (1980:620).
Vid tillkomsten av bestämmelsen i 1980 års socialtjänstlag anfördes i förarbetena som exempel på anhöriginsatser allt från socialt stöd, tillsyn och praktisk hjälp med hushållssysslor till mer omfattande insatser med personlig omvårdnad och uppgifter av sjukvårdskaraktär. Som exempel på insatser från samhällets sida för att stödja de anhöriga nämndes bl.a. möjligheter till avlösning från vårdsysslan, personlig kontakt med en handläggare inom socialtjänsten eller stöd i grupp för att minska den psykiska belastning som vårdåtagandet innebär eller ekonomisk ersättning till anhörigvårdaren, t.ex. i form av anställning. Bestämmelsen utformades utan närmare föreskrifter om hur stödet till anhöriga skulle utformas och det betonades att det skulle ses som en frivillig verksamhet för kommunen, som skulle ha stort inflytande över utformningen
(prop. 1996/97:124 s. 130 f.

och s. 168).
Ändringen år 2009 av bestämmelsen i 5 kap. 10 § SoL syftade till att tydliggöra socialtjänstens ansvar för insatser för de personer som vårdar och stöder närstående. I propositionen anfördes bl.a. följande (prop. 2008/09:82 s. 38).
Genom paragrafen förtydligas socialnämndens ansvar för att erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en person som har funktionshinder. Även om stödet till dessa personer regleras som en skyldighet för kommunen kan en person aldrig grunda en rättighet att få stöd direkt på denna bestämmelse. Sådan rätt kan dock både den person som får vård eller stöd av en närstående respektive den närstående som vårdar eller stödjer ha enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Såvitt framgår av utredningen var det inte helt klart vilken sorts insats som

avsågs i den ansökan som L.J. gav in till nämnden i november 2007, t.ex. framgick inte om ansökan avsåg en insats riktad till henne eller riktad till hennes son. Det kan knappast förväntas att den enskilde i ett fall som detta har möjlighet att sätta sig in i alla de regler som gäller för socialtjänstens verksamhet och de olika stödinsatser som kommunen kan erbjuda. Det ankommer på nämnden att inom ramen för en utredning klarlägga vad den enskilde ansöker om och också att vägleda sökanden i fråga om vilken hjälp som han eller hon kan ansöka om. Som framgår av det ovan anförda torde handläggningen av en framställning om ”anhörigvård” i princip alltid behöva inledas med en diskussion om både vad den enskilde syftar på och vad kommunen kan erbjuda.

Sammanfattningsvis vill jag alltså i denna del påtala följande. När myndigheten för personer med funktionsnedsättning överlämnade handlingarna till vuxenenheten förefaller det inte ha varit klarlagt vad L.J:s ansökan i november 2007 egentligen avsåg – eller ens vem som skulle betraktas som sökande – och saken tycks inte heller ha blivit utredd när vuxenenheten tog över handläggningen.

Vidare är det självfallet orimligt att det dröjde till mars 2010 innan ett beslut fattades i saken. Mycket talar dessutom för att det beslut som då fattades inte föranleddes av L.J:s ansökan om ”anhörigvård” i november 2007 utan av en framställning om hjälp som R. hade gjort långt senare. L.J:s framställning synes således inte ha föranlett ett egentligt ställningstagande från nämndens sida.

Jag tvingas konstatera att det trots den av nämnden utförda utredningen finns stora oklarheter i hur nämnden har handlagt ärendet. Det är förvånande att nämnden i sitt remissyttrande inte visar någon medvetenhet om att det har förekommit allvarliga brister i handläggningen. Nämnden har således inte heller gjort någon analys av orsakerna till att det brustit.

För egen del skulle jag här vilja lyfta fram en faktor som verkar ha haft viss betydelse i detta fall. En nämnd har i och för sig betydande möjlighet att fritt bestämma hur arbetet ska bedrivas vid nämndens förvaltning och vilka enheter inom förvaltningen som ska handlägga olika frågor. Det är emellertid inte möjligt att låta socialtjänstens olika enheter vid förvaltningen fungera som helt självständiga myndigheter.

En ansökan som kommer in till nämnden måste således behandlas även om den enskilde av misstag eller annan orsak har gett in ansökan till ”fel” enhet. Vad som har framkommit i detta fall visar att man, tvärtemot den grundläggande princip jag nu redogjort för, vid den s.k. myndigheten för personer med funktionsnedsättning ansåg att ärendet var avslutat trots att inget beslut hade fattats i ärendet. Vidare lades ansvaret för att föra över ärendet till vuxenenheten på L.J. och R. i stället för att man inom förvaltningen överlämnade handlingarna till rätt enhet för fortsatt handläggning. Förutom att handläggningstiden därmed rimligen har förlängts så kan det, vilket redan har framgått, ifrågasättas om detta förfarande ledde till att den ansökan som gavs in i november 2007 aldrig blev behandlad.

Omständigheterna är sådana att jag finner skäl att sända en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen som ansvarar för den ordinarie tillsynen över kommunernas
verksamheter enligt SoL och LSS.
Med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet.
Kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt socialtjänstlagen avseende såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet
(Dnr 4622-2009)
1 Anmälan
I ett beslut den 14 april 2009 riktade Länsstyrelsen i Kalmar län allvarlig kritik mot socialtjänsten i Emmaboda kommun. Kritiken avsåg brister i bemötandet
av enskilda och avsaknaden av ett fungerande kvalitetssystem inom socialtjänsten i Emmaboda kommun.
I en anmälan, som kom in till JO den 20 augusti 2009, framförde Sture Åström, som är förbundsjurist vid Akademikerförbundet SSR, klagomål mot Länsstyrelsens i Kalmar län handläggning av tillsynsärendet i den del som rörde brister i bemötandet av enskilda. I anmälan anfördes bl.a. att länsstyrelsen inför beslutet i tillsynsärendet inte hade inhämtat upplysningar från den berörda tjänstemannen och inte heller i övrigt utrett ärendet på lämpligt sätt.
2 Utredning
2.1 Utredningsåtgärder m.m.
Sture Åström fogade till sin anmälan till JO vissa handlingar ur länsstyrelsens akt i tillsynsärendet, dels den anmälan som kom in till länsstyrelsen i november 2008, dels länsstyrelsens remiss till Socialnämnden i Emmaboda kommun, dels nämndens remissvar och dels länsstyrelsens beslut i tillsynsärendet den 14 april 2009.
Enligt anmälan till länsstyrelsen hade det förekommit brister i bemötandet av s.k. brukare och anhöriga inom socialpsykiatrin i Emmaboda kommun. Därvid beskrevs tre ”händelser”, bl.a. en händelse som i detta beslut kallas för ”händelse 1”.
Efter genomgång av Sture Åströms anmälan hos JO anmodades Länsstyrelsen i Kalmar län att inkomma med yttrande över vad Sture Åström hade anfört.
Länsstyrelsen kom in med ett remissvar som hade beslutats av länsrådet Anne-Li Fiskesjö.
JO begärde i en förnyad remiss att länsstyrelsen skulle komma in med kompletterande upplysningar. JO:s begäran om komplettering gällde om länsstyrelsens kritik för bemötandet avsåg någon annan händelse än den som kallades för ”händelse 1” och, om så var fallet, vilken eller vilka händelser.
Anne-Li Fiskesjö kom in med ett kompletterande remissvar.

Sture Åström fick del av länsstyrelsens båda remissvar och kom in med ett yttrande.

2.2 Länsstyrelsens tillsynsärende

2.2.1 Anmälan till länsstyrelsen (i den del som rörde ”händelse 1”)

En av mina klienters mamma ringer mig i april månad i år. Mamman är ledsen på sin dotters vägnar. Dottern känner stort stöd och förtroende för mig. I samband med en omprövning av ett biståndsbeslut har mamman haft kontakt med min chef, enhetschefen.

Mamman tog nyligen kontakt mig med mig och berättade om sin dotters ärende som blivit fördröjt och bortglömt hos enhetschefen. Jag upplever t.o.m. att enhetschefen med vilja undanhållit mig uppgifter för att jag skulle kunna utföra mitt arbete för vår klient. Mamman beskriver kontakten med enhetschefen som ett oerhört otrevligt bemötande. Mamman uppfattar frågor och påståenden från enhetschefen som synnerligen nedsättande. Enhetschefen skulle heller inte ha velat lyssna till klientens önskemål och synpunkter. Mamman uppfattade enhetschefen som maktlysten och motarbetande. Enhetschefen
hade påstått att klientens familj var ute ”efter billig arbetskraft på kommunens bekostnad. Man (klienten) skulle inte heller komma med önskemål om att utnyttja kommunens försäkring”.

Då jag inte kontaktats av min chef i det bortglömda ärendet så tar jag kontakt med chefen omedelbart efter mammans samtal med mig. Min chef är mycket irriterad efter att ha samtalat med mamman. Jag förstår att chefens handläggning av klientens bortglömda ärende inte har någon hög prioritet då chefen inför mig fäller kommentaren: ”Dom skall jävla få vänta! Det skall ta minst en månad!”

2.2.2 Länsstyrelsens remiss till Socialnämnden i Emmaboda kommun (omnämnda bilagor har här utelämnats)

Bakgrund

Länsstyrelsen fick i november 2008 mottaga en anmälan angående brister i bemötandet avseende en chef inom socialpsykiatrin i Emmaboda kommun gentemot klienter/brukare. Anmälaren hade dels varit närvarande vid en händelse vilken numera är polisanmäld som ett eventuellt brott mot sekretesslagstiftningen, och dels hört brukare berätta om olika händelser. Anmälaren har dokumenterat vad hon hört och fått berättat för sig och denna dokumentation överlämnades enligt uppgift till socialförvaltningen i april 2008. Någon åtgärd efter detta har anmälaren inte märkt av, varför skrivelsen i november 2008 lämnades till länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet över socialtjänsten i länet. Anmälan bifogas.

Länsstyrelsen har, efter det anmälan inkommit, samtalat med socialchefen, anmälaren samt två brukare rörande olika händelser. Dokumentation efter samtal med brukarna bifogas.

Socialchefen har meddelat länsstyrelsen att
polisanmälan skett den 9 december 2008 avseende det eventuella sekretessbrottet,

varför den delen av anmälan lämnas utanför denna remiss.
Frågeställningar
Socialnämnden anmodas att senast den 16 februari 2009 inkomma med beskrivning
av:
1. Vilka åtgärder (inkl dokumentation) har nämnden vidtagit efter det att den nu aktuella anmälan inkom till kommunen?
2011/12 : JO1
403
2. Vilken policy har nämnden vad gäller inkomna anmälningar som rör klagomål på verksamhetens kvalitet inkl. bemötandefrågor?
3. Hur arbetar nämnden med kvalitetsfrågor, inkl. bemötandefrågor?
4. Har personalen fått tillgång till utbildning/fortbildning i bemötandefrågor/etik under de senaste 2 åren?
2.2.3 Socialnämndens remissvar (såvitt avser länsstyrelsens fråga 1)
Socialnämnden har (20080410) fått rapport om den inträffade händelsen nr 1. Denna händelse har åtgärdats av socialchef 20080317 och av enhetschef 20080320 enligt socialförvaltningens rutiner. Alla klagomål dokumenteras i verksamhetssystemet Procapita och Socialnämnden får en rapport en gång per år. Under året får SN presidium rapport över de händelser som har inträffat.
Händelse 2. Händelsen är polisanmäld den 9 december 2008.
Händelse 3. SN har ingen kännedom om vilken person det gäller, anmälaren har inte angivit något namn och någon enskild person har inte framfört något klagomål.
2.2.4 Länsstyrelsens beslut i tillsynsärendet den 14 april 2009
Beslut
Länsstyrelsen uttalar allvarlig kritik för avsaknad av ett fungerande kvalitetssystem inom socialtjänsten i Emmaboda kommun.
Länsstyrelsen uttalar allvarlig kritik för brister i bemötandet.
Återredovisning till länsstyrelsen av åtgärder med anledning av detta beslut skall ske samtidigt som redovisning efter beslut 701-11768-08.
Bakgrund
Länsstyrelsen mottog i november 2008 en anmälan rörande brister i bemötandet (tre händelser) gentemot brukare och anhöriga från en chef inom socialpsykiatrin i Emmaboda kommun. Anmälaren, som är anställd i Emmaboda kommun, har dokumenterat både vad hon själv hört och sådant brukare/anhöriga berättat för henne om vad de upplevt. Anmälaren överlämnade dokumentationen till socialchefen i Emmaboda i april 2008. När anmälaren inte märkt av någon åtgärd anmäldes händelserna till länsstyrelsen i november 2008.
En av händelserna, där anmälaren själv närvarat, polisanmäldes av socialchefen i december 2008 som ett eventuellt sekretessbrott. Eftersom polisutredning pågår lämnas den händelsen utanför detta tillsynsärende.
Redovisning av tillsynen
Länsstyrelsen har, efter anmälan inkommit, samtalat med socialchefen, anmälaren samt två brukare i Emmaboda kommun. Socialnämnden har även besvarat

en remiss från länsstyrelsen angående händelserna och vilka åtgärder kommunen vidtagit.
Socialnämnden skriver i sitt remissvar att alla som möter deras personal ska känna sig respekterade och få ett korrekt bemötande. Ansvarig enhetschef ska ha en personlig kontakt med den det berör, ge en återkoppling och framföra en ursäkt.

Socialnämnden anger vidare att klagomål alltid skall dokumenteras och nämnden får en rapport varje månad över de händelser som har inträffat.
I det nu aktuella ärendet har enhetschefen bett en anhörig om ursäkt, enligt socialtjänstens egen dokumentation.
Övergripande arbetar socialnämnden med att ta fram ett kvalitetssystem enligt SOSFS 2006:11 och i detta ingår att arbeta med bemötandefrågor. Socialnämnden
har nu beslutat att all personal inom socialförvaltningen ska erbjudas utbildning i bemötandefrågor/etik under 2009.

Länsstyrelsens bedömning
Enligt 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (SoL) skall socialnämnden verka för att människor som av psykiska, fysiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring, får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och få leva som andra.
I förvaltningslagen (1986:223) anges i 7 § att ett ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt.
Alla insatser inom socialtjänsten skall, enligt 3 kap. 3 § SoL, vara av god kvalitet. I föreskriften SOSFS 2006:11 förtydligas vad som avses med god kvalitet och Socialnämndens uppgift i detta sammanhang: nämnden skall inrätta ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och detta skall bl.a. säkerställa att det finns system för hur fel och brister i verksamheten identifieras, dokumenteras, analyseras och åtgärdas samt hur vidtagna åtgärder följs upp.
I samband med länsstyrelsens tillsyn i Emmaboda hösten 2008 framkom att ett sådant aktivt kvalitetssystem saknas i Emmaboda kommun, vilket resulterade
i att länsstyrelsen i sitt beslut uttalade allvarlig kritik mot Socialnämnden (dnr 701-11768-08). Nämnden uppger att man arbetar för att ta fram ett kvalitetssystem. Föreskriften har nu gällt ett antal år, varför länsstyrelsen ser allvarligt på att ett kvalitetssystem fortfarande inte fullt ut finns och är verksamt inom socialtjänsten i Emmaboda.
Det är mycket viktigt, enligt länsstyrelsens bedömning, att personer med psykiska funktionshinder behandlas respektfullt och att socialtjänstens personal har kunskap och insikt i vad ett psykiskt funktionshinder kan innebära för den enskilde och dennes närstående. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för att en god relation etableras, enligt länsstyrelsens bedömning. I detta ärende

har en av de berörda, en anhörig, själv ringt upp socialchefen och framfört klagomål, varefter enhetschefen har framfört sin ursäkt. Socialnämnden måste dock alltid beakta att inte alla brukare och anhöriga har kraften att ringa upp socialchefen och klaga på en personal som man kanske är beroende av. Enligt länsstyrelsens bedömning är det en mycket viktig ledningsfråga att arbeta för ett gott bemötande och reagera snabbt och kraftfullt när så inte sker.

2.3 Utdrag ur Sture Åströms anmälan till JO

Den 14 april 2009 meddelade Länsstyrelsen i Kalmar län beslut i ärende nr 701-12308-08, rubricerat som ”Tillsynsärende angående brister i bemötandet”. I beslutet uttalar länsstyrelsen allvarlig kritik dels för avsaknad av ett fungerande kvalitetssystem inom socialtjänsten i Emmaboda kommun, dels för brister i bemötandet. Denna anmälan avser endast den andra punkten – de påstådda bristerna i bemötandet.

Ärendet har sin upprinnelse i en inflammerad arbetsmiljökonflikt på enhetschefen Hanna Neuwirths arbetsplats med bakgrund i olika uppfattningar om hur arbetet ska bedrivas. Anmälan till länsstyrelsen har gjorts av en underställd medarbetare inom verksamheten, sedan hon inte fått gehör hos socialchefen för att Hanna Neuwirth skulle ha begått något fel eller uppträtt olämpligt. Medarbetaren har, såsom anges i länsstyrelsens beslut, dokumenterat ”både vad hon själv hört och sådant brukare/anhöriga berättat för henne om vad de upplevt”.

Anmälan avsåg tre ”händelser”. En av händelserna gällde påstått sekretessbrott. Den polisanmäldes av socialchefen i Emmaboda kommun efter påtryckningar från länsstyrelsen. Polisanmälan avskrevs. Ytterligare en händelse saknade uppgift om vem den avsåg och kunde därför inte utredas. Länsstyrelsens beslut grundar sig därför på en enda händelse, ett klagomål från en anhörig som framförts till socialchefen och som dokumenterats i kommunens klagomålsregister. Av dokumentationen framgår följande.

I samband med en förfrågan rörande bistånd har en klient inte fått det besked hon önskat och hennes mamma har ringt till socialchefen och klagat. Hanna Neuwirth kontaktade då modern. Under samtalet framkom att det skett en missuppfattning om det var Hanna Neuwirth eller dottern som skulle ta nästa kontakt. Hanna Neuwirth hade utgått från att det var dottern som skulle ta kontakt.

I kommunens dokumentation av klagomålet anges följande: ”Min uppfattning var att de skulle kontakta mig som handläggare när de funderat klart på hur deras önskan var för framtiden. Ber om ursäkt för det inträffade tar på mig felet.” Länsstyrelsens beslut att utdela ”allvarlig kritik för brister i bemötandet”
grundar sig enligt beslutsmotiveringen på denna anteckning nämligen att ”enhetschefen bett en anhörig om ursäkt, enligt socialtjänstens egen dokumentation”
.

Det framstår enligt förbundets uppfattning som orimligt att ett missförstånd om vem som ska ta kontakt i ett ärende ska föranleda allvarlig kritik för bister i bemötandet. Inte på något stadium av länsstyrelsens utredning har Hanna Neuwirth beretts tillfälle att bemöta de allvarliga anklagelserna om brister i bemötandet.

– – –

Förbundet hemställer att JO granskar ärendet och belyser följande frågeställningar. En myndighet ska enligt grundlagen iaktta saklighet och opartiskhet i sin förvaltning. En grundläggande rättssäkerhetsprincip är att ingen ska dömas ohörd. Anser JO att utredningen av anmälan mot Hanna Neuwirth uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet.

Är det lämpligt att en länsstyrelse i ett tillsynsärende på eget initiativ kontaktar brukare som inte omfattas av anmälan för att fråga om en viss befattningshavare sköter sig?

Är länsstyrelsens uppfattning riktig att Hanna Neuwirth inte har någon rätt att få bemöta anklagelserna mot henne? Om så är fallet – anser JO att lagstiftningen bör ändras?

2.4 Länsstyrelsens yttrande till JO

Yttrande

Länsstyrelsen har enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (SoL) tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för. Detta innebär att länsstyrelsen ska följa socialnämndernas tillämpning av socialtjänstlagen, informera och ge råd till allmänheten samt i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

I 1 kap. 3 § SoL anges att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och i 2 kap. 4 § SoL att kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den nämnd som kommunfullmäktige bestämmer, vanligen är detta socialnämnden.

Ovanstående innebär att länsstyrelsens tillsyn enligt socialtjänstlagen handlar om socialnämndens ansvar och uppgifter.

Socialnämnden i sin tur ansvarar för verksamheten inom socialtjänsten i sin kommun, att lagar och författningar efterlevs och samtliga personalfrågor. Personalen arbetar på uppdrag av socialnämnden och ansvarar inför nämnden.

Allmänheten, vilket kan vara brukare och anhöriga eller någon annan person, kan vända sig till länsstyrelsen och få råd eller för att klaga på socialnämndens verksamhet. En anställd kan också vända sig till länsstyrelsen om man anser att verksamheten har brister. Länsstyrelsen kan själv ta initiativ till att genomföra tillsyn i en kommun och kan även besluta att öppna ett s.k. tillsynsärende efter klagomål till länsstyrelsen. Efter genomförd utredning och bedömning fattar länsstyrelsen beslut, t.ex. om kritik mot en kommun, i ett

tillsynsärende. Länsstyrelsen är ingen domstol och beslut i tillsynsärenden är

inga domar och kan heller inte överklagas. Länsstyrelsens föreläggande, med krav på åtgärder inom om en viss tid, kan däremot överklagas.
Socialtjänstlagen innehåller grundläggande värderingar och principer för socialnämndernas verksamhet, vilket anges i 1 kap. 1 § SoL, den s.k. portalparagrafen.
I portalparagrafen slås fast att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet och att socialtjänstens arbete och utformning av insatser ska utgå från den enskildes behov och livssituation. Socialnämnderna skall enligt 5 kap. 7 § SoL 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.
Psykiatrireformen (SOU 1992/93:73), som beslutades av riksdagen 1994 och genomfördes 1995, präglas av ett klient-, brukar- och familjeperspektiv, vilket innebär att det är de faktiska behoven hos brukaren som ska tillgodoses och reformen syftade också till att ge de psykiskt funktionshindrade en plats i samhället.
Socialtjänstens insatser skall, enligt 3 kap. 3 § SoL, vara av god kvalitet. Att brukare och anhöriga känner sig respekterade är en mycket viktig del av begreppet god kvalitet, enligt länsstyrelsens bedömning.
I beslut 2008-03-18 dnr 1898-2007 uttalar JO i sin bedömning att ett ärende som avser tillsyn enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen inte innefattar myndighetsutövning mot någon enskild och därmed är inte 17 § förvaltningslagen om kommunicering tillämplig. JO skriver vidare att det inte finns någon författningsbestämmelse som ålägger en länsstyrelse att inleda en tillsynsutredning och en länsstyrelse har mot den bakgrunden en betydande frihet att bestämma om och hur en granskning ska utföras med anledning av anförda klagomål. Huruvida en tillsynsutredning ska inledas eller inte bygger därför ytterst på en bedömning utifrån förhållandena i det enskilda fallet, skriver JO.
Under utredningsfasen i ett tillsynsärende som rör socialtjänsten skickar länsstyrelsen vanligen en remiss till socialnämnden, som part i ärendet, i den kommun som utredningen berör (i detta ärende Emmaboda) och tar i övrigt de kontakter man bedömer krävs för att utreda ärendet. Socialnämnden avgör själv innehållet i sitt remissvar; vilka fakta och omständigheter som ska ingå i svaret till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut i tillsynsärendet skickas också till den som är part, i detta ärende Socialnämnden i Emmaboda kommun. Ofta skickas även en kopia på beslutet för kännedom till anmälaren. Beslutet är en allmän handling som den som vill kan begära att få del av.

Innan en allmän handling lämnas ut görs en sekretessprövning.
I det nu aktuella ärendet (dnr 701-12308-08) fick länsstyrelsen i november 2008 en anmälan från en anställd rörande tre händelser inom socialtjänstens verksamhet för personer med psykiska funktionshinder i Emmaboda kommun.

Anmälan var även lämnad till socialchefen i april 2008, drygt sex månader tidigare. Länsstyrelsen gjorde bedömningen att man skulle öppna ett tillsynsärende enligt 13 kap. 2 § SoL och skickade en remiss till socialnämnden i Emmaboda. Remissen innebar en anmodan att besvara fyra frågor (en fråga specifikt som rörde detta ärende och tre övergripande frågor ang. nämndens kvalitetsarbete) samt begäran om att skicka med den dokumentation som fanns.

I början på december månad 2008 genomförde länsstyrelsen en sedan tidigare planerad övergripande verksamhetstillsyn i Emmaboda kommun avseende socialtjänstens stöd till personer med psykiska funktionsnedsättningar (dnr 701-11768-08). I samband med den tillsynen samtalade länsstyrelsen även med brukare och där framkom synpunkter och klagomål på ledningens/enhetschefens
sätt att bemöta brukare, vilket också omnämns i beslutet.

Eftersom det fanns ett annat öppet ärende som rörde bemötandefrågor (det nu aktuella) valde länsstyrelsen att inte djupare gå in på bemötandefrågorna i

beslutet avseende verksamhetstillsynen, utan valde att samla dessa i det nu aktuella ärendet.

I kommunens remissvar i det nu aktuella ärendet avseende medsänd dokumentation,
framgår att en anhörig ringt socialchefen och framfört klagomål
över att enhetschefen HN haft ett dåligt bemötande. Den anhörige hade frågat enhetschefen om en försäkring och fått ett otrevligt svar tillbaka om vem som bestämde osv. och att det inte fanns tid på flera veckor att göra en utredning. Enligt dokumentationen ringde enhetschefen 12 dagar senare upp den anhörige och ber om ursäkt för att hon missförstått vem som skulle ringa upp vem och för att den anhörige fått en felaktig information från en annan anställd angående en försäkring.

I samband med länsstyrelsens utredning av ärendet tog en person kontakt med länsstyrelsen per telefon för att berätta sådant personen själv upplevt som brister i bemötandet. Länsstyrelsen tog därefter själv kontakt med ytterligare en person i Emmaboda, vilket av flera skäl bedömdes som adekvat i utredningsfasen.

De personer som på detta sätt intervjuades var mycket angelägna
om att deras identitet inte på något sätt fick röjas. Emmaboda är en liten kommun och målgruppen i detta sammanhang rör inte fler än cirka 25–30 personer, varför det kan vara tämligen enkelt att ”förstå” vem som avses, trots att personens namn inte anges. De intervjuade sa sig dock vilja berätta för att få en förändring till stånd, men det var mycket viktigt för dem att man använde deras berättelser med sådan försiktighet att identiteten inte röjdes.

I tillsynsärenden som rör klagomål om brister i bemötandet från personal som brukare är beroende av, är det en grannlaga men viktig uppgift att utreda vad som hänt och samtidigt skydda uppgiftslämnares identitet. Länsstyrelsen är i detta ärende av ovanstående skäl förhindrad att närmare gå in på om eller

på vilket sätt de intervjuade berördes av den ursprungliga anmälan.
Detta tillsynsärende är inte en utredning mot någon enskild person utan tillsyn av socialnämndens verksamhet i Emmaboda kommun, varför enskilda anställda inte är part i ärendet. Länsstyrelsen har utifrån en anmälan ställt ett antal frågor till socialnämnden, begärt in befintlig dokumentation, intervjuat brukare samt därutöver fått motta synpunkter från brukare vid en tidigare verksamhetstillsyn. Utifrån detta fanns det sammantaget, enligt länsstyrelsens bedömning, fog för att uttala allvarlig kritik mot Socialnämnden i Emmaboda kommun både avseende avsaknad av ett fungerande kvalitetssystem och för brister i bemötandet.

Enligt länsstyrelsens bedömning är det en synnerligen viktig kvalitetsaspekt att brukare och anhöriga till personer med psykiska funktionsnedsättningar upplever att de blir respektfullt och korrekt bemötta i sina kontakter med socialtjänsten samt tas på allvar när man framför klagomål på verksamheten.

2.5 Länsstyrelsens kompletterande remissvar

Bakgrund

JO har i skrivelse 2009-12-10 hemställt att Länsstyrelsen i Kalmar län ska komplettera tidigare insänt remissvar angående vad som avsågs när länsstyrelsen uttalade allvarlig kritik till socialnämnden i Emmaboda för brister i bemötandet i ärende med dnr 701-12308-08.

Kompletterande upplysningar

Vid verksamhetstillsyn i Emmaboda kommun i december 2008 (dnr 70111768-08) framförde brukare inom den s.k. socialpsykiatrin i Emmaboda kommun synpunkter på bemötandet från en ansvarig chef. Eftersom länsstyrelsen strax innan den tillsynen fått en skrivelse från en anställd i Emmaboda kommun och därmed hade ett öppet ärende rörande bemötandefrågor (70112308-08),
omnämndes brukarnas synpunkter endast helt kort i länsstyrelsens redovisning av verksamhetstillsynen, men utan att bedöma frågeställningen.

Avsikten var att frågor som rörde bemötande inom socialpsykiatri i Emmaboda, både på individ- och strukturnivå, skulle tas upp i det nu aktuella ärendet (701-12308-08).
Skälen till att länsstyrelsen valde att öppna ett specifikt ärende enbart för bemötandefrågan var att bemötandet är en väsentlig kvalitetsfråga inom det socialtjänstområde som arbetar för och med personer som har en psykisk funktionsnedsättning och att det fanns tecken på att detta var ett problemområde i Emmaboda. Länsstyrelsens ambition var att genom tillsynsärendet lyfta fram bemötandefrågan specifikt för att på så sätt belysa vikten av ett aktivt kvalitetsarbete enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (SoL) och SOSFS 2006:11 inom socialpsykiatrin i Emmaboda kommun.
Under handläggningen av det nu aktuella ärendet kontaktades länsstyrelsen av en brukare och länsstyrelsen tog därefter på eget initiativ kontakt med

ytterligare en brukare, vilka båda gav exempel på brister i bemötandet. Som exempel kan anges att en grupp brukare blivit utskällda på ett möte. Se dokumentation
som bifogades tidigare insänt remissvar.
Vid länsstyrelsens verksamhetstillsyn framkom att socialnämnden saknade mål för verksamheten socialpsykiatri och att man även saknade ett av socialnämnden
antaget ledningssystem för kvalitet. Enligt Socialstyrelsens handbok
till SOSFS 2006:11 ”God kvalitet inom socialtjänsten” anges under 4 kap. 4 § att kvalitetssystemet skall säkerställa att det finns rutiner för att samla in och använda synpunkter och klagomål från enskilda samt från t.ex. myndigheter och organisationer för att förebygga fel och brister, utveckla verksamheten och identifiera nya och ej tillgodosedda behov. I handboken anges också att brukare och närstående är i en beroendeställning som gör att de ibland inte vågar eller vill ta upp synpunkter med den eller de som utför socialtjänstens insatser. Vidare anges att det är socialnämndens ansvar att verka för ett klimat där synpunkter och klagomål ses som en tillgång i förbättringsarbetet.
Socialnämnden i Emmaboda har efter länsstyrelsens tillsynsbeslut fattat beslut (2009-06-09) om vilka rutiner som gäller utifrån SOSFS 2006:11.
Den information länsstyrelsen fick del av, både vid verksamhetstillsynen i december 2008, genom anmälan till länsstyrelsen och i samtalen med brukare med anledning av anmälan, skulle kunna tyda på att bemötandefrågor var ett problemområde. Utifrån detta valde länsstyrelsen att i tillsynsärendet endast ta upp den skriftliga anmälan från en anställd. Skälet till detta var, som anges ovan, att frågan var mycket känslig för brukarna och länsstyrelsens ambition var att genom tillsynen påskynda kvalitetsutvecklingen i Emmaboda avseende bemötandefrågorna inom den s.k. socialpsykiatrin.

Den allvarliga kritik som
framfördes till socialnämnden i Emmaboda avseende brister i bemötandet, avsåg därmed det som benämns händelse nr 1 i socialnämndens yttrande till länsstyrelsen.
I ett beslut den 8 december 2010 anförde stf JO Ragnemalm följande.
3 Bedömning
Vid tiden för den aktuella anmälan till Länsstyrelsen i Kalmar län, november 2008, utövade länsstyrelserna tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarade för. Efter en ändring i 13 kap. 2 § socialtjänstlagen är det från den 1 januari 2010 Socialstyrelsen som utövar denna tillsyn över socialtjänsten
i landets kommuner.
I ett beslut den 14 april 2009 uttalade länsstyrelsen allvarlig kritik mot socialtjänsten
i Emmaboda kommun avseende bl.a. brister i bemötandet av
enskilda. Länsstyrelsen har i sitt kompletterande yttrande till JO förtydligat att beslutet i denna del grundade sig på en av tre påstådda händelser (den första) som beskrevs i en anmälan till länsstyrelsen i november 2008.

Länsstyrelsernas tillsyn var som regel inriktad på socialnämndens verksamhet men kunde givetvis också beröra förvaltningens ledning liksom enskilda tjänstemäns agerande i olika konkreta situationer. Oavsett tillsynens inriktning måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda.
För att ett tillsynsärende ska utmynna i kritik måste det faktiska händelseförlopp som bildar underlag för beslutet vara klarlagt på ett betryggande sätt. Avser ärendet påståenden om en enskild befattningshavares tillkortakommanden, måste naturligtvis denne ges tillfälle att bemöta eller kommentera vad som anförts mot honom eller henne. Avslutas ärendet med kritik måste skälen för beslutet redovisas på ett så klart och tydligt sätt att den granskade myndigheten ges besked om hur de påtalade bristerna ska kunna avhjälpas och hur en upprepning ska kunna förhindras – vilket ju ytterst är själva meningen med tillsynsverksamheten. Jag kan inte finna annat än att länsstyrelsen i det aktuella ärendet brustit i samtliga dessa avseenden.
Det är viktigt att en företrädare för socialtjänsten bemöter en enskild på ett korrekt sätt. Jag har givetvis inte någon erinran mot att länsstyrelsen ansåg att det fanns skäl att undersöka om det i det aktuella fallet hade förekommit några brister i bemötandet. En granskning av en anmälan om sådana brister förutsätter emellertid, som nyss påpekats, att de faktiska omständigheterna klarläggs.
I det aktuella tillsynsärendet anmodade länsstyrelsen socialnämnden att inkomma med beskrivning av vilka åtgärder nämnden vidtagit med anledning av anmälan om brister i bemötandet. Länsstyrelsens remisskrivelse innehöll således inte någon begäran om upplysningar eller utredning rörande ”händelse 1”, och inte heller efterfrågades nämndens syn på frågan om det verkligen hade förekommit brister i bemötandet av enskilda. I sitt remissvar berörde nämnden inte heller vad som inträffat på annat sätt än att man redogjorde för de åtgärder som vidtagits efter det att man i april 2008 fått rapport om den aktuella händelsen. Det för en granskning av saken nödvändiga underlaget har således saknats.
Bristerna i utredningen får en särskild dimension genom att den person som påstås ha gjort sig skyldig till respektlöst bemötande av enskilda över huvud inte tycks ha fått komma till tals. Då länsstyrelsens granskning av socialnämnden och dess förvaltning tog sikte på en viss befattningshavares beteende borde det ha framstått som självklart, att ett kritiskt uttalande förutsatte att denne först gett sin syn på saken. Länsstyrelsen synes på basis av anmälarens – en medarbetares – uppgifter och information som under hand inhämtats från utomstående ha utgått från att fel begåtts.

Jag kan inte se att det av det tillgängliga materialet finns underlag för att dra en sådan slutsats. Länsstyrelsen synes för övrigt helt ha bortsett från att anmälningarna om felaktigt bemötande ytterst kunde ha sin grund i en intern personalkonflikt. Hur länsstyrelsen i beslutet den 14 april 2009 mot denna bakgrund ansett sig kunna rikta kritik – dessutom ”allvarlig” sådan – mot nämnden och i realiteten

naturligtvis särskilt mot den utpekade tjänstemannen framstår som obegripligt. Den bristfälliga utredningen avspeglas i beslutet, som saknar varje redovisning av händelseförloppet och de överväganden som bedömningen grundar sig på. Som en särskild plump i protokollet noterar jag, att länsstyrel

sen på ett missvisande sätt velat underbygga sitt beslut med ett påstående om att den kritiserade enhetschefen skulle ha bett om ursäkt för sitt påstått felaktiga beteende.

Sammantaget är jag alltså starkt kritisk mot länsstyrelsens hantering av det aktuella tillsynsärendet vad gäller såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet. Mot bakgrund av att länsstyrelsen inte längre har tillsyn över socialtjänsten finner jag inte anledning att vidare uppehålla mig vid saken.

Fråga om möjligheterna för socialtjänsten att begära att en person som sökt försörjningsstöd ska delta i praktik

(Dnr 1040-2010)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 22 februari 2010, framförde E.C. klagomål mot socialtjänsten i Örebro kommun. Klagomålen rörde handläggningen av hennes ansökan om försörjningsstöd. Hon anförde bl.a. följande.

I maj 2009 ansökte hon om försörjningsstöd för månaderna juni–augusti 2009. Med anledning av hennes ansökan beslutade socialtjänsten att hon skulle delta i viss praktik. Praktiken inleddes den 7 juni 2009 och pågick under fyra veckor. Enligt socialtjänsten kunde hennes ansökan om försörjningsstöd komma att avslås om hon inte deltog i praktiken. Kort efter att hon fullgjort praktiken beslutade socialtjänsten att avslå hennes ansökan. Enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, får socialtjänsten begära att den som uppbär försörjningsstöd deltar i praktik. Det finns emellertid inte något stöd för att begära att den som ansöker om försörjningsstöd deltar i sådan praktik. Socialtjänstens beslut om att hon skulle delta i praktik var därför felaktigt.

Utredning

Handlingarna i det aktuella ärendet inhämtades från socialförvaltningen i Örebro kommun.

Efter remiss inkom Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Örebro kommun med följande yttrande (åberopade bilagor har här uteslutits).

Ärende:

E.C. har av Försörjningsstöd, Örebro kommun, sommaren 2009, erbjudits en studentpraktikperiod enligt 4 kap. 4 § p. 3 SoL och fullföljt denna praktik under fyra veckor. När ansökan inkom visade det sig att hon ej var berättigad till försörjningsstöd, på grund av att hon tillsammans med sin sambo hade tillgångar i form av kapital.

– – –

Kontakter:
Första kontakterna E.C. hade med Försörjningsstöd var den 20 maj 2009 för Intake (telefonintervju med handläggare, se bilaga 2). Samma dag skickades ansökningshandlingar för försörjningsstöd inklusive lista över vilka handlingar som skulle bifogas (se bilaga 3) hem till den sökande. Den 1 juni kom hon till en muntlig praktikinformation, där även hennes sambo följde med och således fick även han tillgång till samma information. Informationen skedde dels i grupp och dels individuellt. Den individuella informationen fick E.C. dagen därpå den 2 juni. Vid dessa tillfällen informerades hon om regelsystemet för att vara berättigad till försörjningsstöd och därmed också till studentpraktik. Dels om att sammanboende måste söka tillsammans på grund av att de enligt sambolagen är ömsesidigt försörjningsskyldiga, samt att innehav av tillgångar och kapital medräknas i normberäkningen. Muntliga praktikinformationen,
som ges både i grupp och individuellt för varje sökande, hålls av studenthandläggare och praktiksamordnare tillsammans. Man går igenom information kring vad som gäller för studentpraktik samt villkoren för att vara berättigad till studentpraktik. Informationen följer en skriftlig mall (se bilaga 5).
E.C. anvisades praktik med start den 17 juni (se bilaga 7) och började arbeta inom lokalvård på Ädelgårdens vårdboende. Hon hade uttryckt egna önskemål om att få arbeta med lokalvård. Anvisningen gjordes utifrån att paret antogs sakna egna inkomster och därmed skulle bli berättigade till försörjningsstöd.
Beslut om studentpraktik delgavs den 22 juni. Beslutet ifrågasattes aldrig och överklagades ej.
Ansökan om försörjningsstöd inkom först den 18 juni och då begärdes kompletteringar in. Kompletteringar till ansökan inkom den 14 juli och då påbörjades den ekonomiska handläggningen. Efter ytterligare begäran om komplettering var ansökan komplett den 20 juli. Vid beräkningen visade det sig då att E.C:s sambo hade tillgångar som medförde ett överskott inför juni månad på 20 497 kr och inför juli månad 18 407 kr, varför paret fick avslag på begäran om försörjningsstöd. Beslutet överklagades inte. Paret tog inte heller någon kontakt med Försörjningsstöd med anledning av att E.C. deltagit i studentpraktiken utan att vara berättigad till försörjningsstöd.
Om det i ett tidigare skede varit känt för nämnden, att paret hade egna tillgångar överstigande försörjningsstödsnormen, så hade inte E.C. varit berättigad till någon kompetenshöjande studentpraktik enligt 4 kap. 4 § p. 3 SoL och skulle således inte ha anvisats någon praktik.

Information gavs vid fyra tillfällen
om förutsättningarna för att vara berättigad till praktik och försörjningsstöd:
20 maj vid Intakesamtalet på telefon.
20 maj med hemskickad information där det är ikryssat att kontoutdrag från samtliga dina/era bankkonton skulle medskickas.
1 juni vid gruppinformationen (följer en mall där information gavs om tillgångar

och kapital). Vid detta informationstillfälle följde även E.C:s sambo med och fick höra samma information.
2 juni vid den egna personliga informationen.
Studentpraktik:
Kommunen har en laglig skyldighet (se bilaga 6) att anordna studentpraktik för studerande med CSN-lån under studieuppehållet, under förutsättning att den studerande själv inte lyckats lösa sin försörjning. I Örebro kommun anordnas studentpraktiken av Försörjningsstöd. Praktiken skall innefatta kompetenshöjande arbetsuppgifter inom kommunen eller ideella föreningar. Praktiksamordnare försöker samordna så att studentens egna önskningar så långt det

är möjligt blir tillgodosedda. Förutsättningen för att överhuvudtaget beviljas en studentpraktik är att man uppfyller kraven för att vara berättigad till försörjningsstöd
. Inom Försörjningsstöd använder vi inte uttrycket ”motprestation”. Istället informerar vi om de krav vi enligt socialtjänstlagen har rätt att ställa på den enskilde. När det gäller studerande som ej klarar sin försörjning under studieuppehållet och därför söker försörjningsstöd, så är lagen mycket klar och tydlig över vilka krav Försörjningsstöd skall ställa (se bilaga 6). Det anordnas två praktikperioder under sommaruppehållet under 4 veckor per period. För att hinna med två perioder, om fyra veckor var, under studieuppehållet måste studenten anvisas omgående.
Sammanfattning:
Den sökande har vid flera tillfällen fått muntlig och skriftlig information om att egna/sambos inkomster och kapital överstigande norm medför att man ej är berättigad till försörjningsstöd och därmed ej berättigad till studentpraktik. På grund av att den sökandes ansökan inkom så sent som den 20 juli, uppdagades det först efter praktikperioden att paret hade eget kapital överstigande försörjningsstödsnormen. Ansökan om försörjningsstöd samt information om vilka handlingar som krävdes skickades ut den 20 maj.
E.C. har inte överklagat praktikbeslut (se bilaga 7) eller avslagsbeslut av försörjningsstöd (se bilaga 10).
E.C. yttrade sig över remissvaret.
I ett beslut den 31 januari 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
Enligt 4 kap. 4 § 3 SoL får socialnämnden begära att den som uppbär försörjningsstöd
under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd och följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.
Deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet syftar till att förbättra den enskildes förutsättningar att komma in på den reguljära arbetsmarknaden

eller utbildning. Verksamheten berör främst ungdomar som
varit, eller riskerar att bli, beroende av socialbidrag under en längre period
men även studerande ungdomar som tillfälligtvis kan bli beroende av socialbidrag
för sin försörjning under ferier på grund av svårigheter att få ett feriearbete.
Socialnämnden har således rätt att kräva att studerande som uppbär
försörjningsstöd
ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.
Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i verksamheten får
fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas.

Lagrådet anförde i sitt yttrande över lagförslaget bl.a. att socialnämndens
befogenhet enligt bestämmelsen gällde dem som redan uppbar försörjningsstöd.
Enligt lagrådets uppfattning tedde det sig något motsägelsefullt att begränsa
möjligheten att ställa krav på studerande som har studieuppehåll till att
avse dem som redan uppbär försörjningsstöd (prop. 1996/97:124 s. 262).
Regeringen, som inte delade lagrådets uppfattning, anförde i propositionen
bl.a. följande (a. prop. s. 77).

Samma princip bör gälla för studerande som för andra. Av kravet på att den
kompetenshöjande verksamheten skall vara individuellt utformad följer att
man inte kan kräva deltagande i en verksamhet från första dagen som bistånd
ges för. Socialnämnden måste först utreda den enskildes förutsättningar och
behov och bedöma vilken verksamhet som bäst tillgodoser dessa, det gäller
såväl studerande som andra.
E.C. studerade vid Örebro universitet. Hon uppbar inte försörjningsstöd när
hon sommaren 2009 ansökte om bistånd. Hon anvisades trots detta en praktikplats
redan i anslutning till att hon gjorde ansökan. Som framgått ovan är
det inte möjligt att begära att en enskild som inte uppbär försörjningsstöd ska
delta i praktik. Socialtjänsten borde således inte ha anvisat någon praktikplats
innan ansökan om försörjningsstöd hade prövats och E.C:s behov av praktikplats
hade utretts. Handläggningen förtjänar kritik.

Fråga om det kan krävas att den som söker bistånd ska personligen lämna in ansökan till förvaltningen

(Dnr 2155-2009)

Anmälan

S.S. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Östermalms
stadsdelsförvaltning,
enheten för försörjningsstöd för Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm
, i Stockholms kommun. Han anförde i huvudsak att han fått information
om att från och med den 15 april 2009 så skulle ansökningar om ekonomiskt
bistånd inlämnas personligen till en ordningsvakt i receptionen. Ordningsvakten
skulle då kontrollera att den sökande hade ID-kort och att alla
uppgifter i ansökan stämde.

Utredning

Östermalms stadsdelsnämnd anmodades att inkomma med utredning och

yttrande över vad som framfördes i S.S:s anmälan. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid stadsdelsförvaltningen.
I utlåtandet anfördes bl.a. följande.
Östermalms stadsdelsförvaltning, Enheten för försörjningsstöd för Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm, sände under mars månad ut informationsbrev till samtliga aktuella hushåll.
– – –
I det inkomna allmänna klagomålet framgår att de önskar att handläggningen ska granskas eftersom stadsdelsförvaltningen efterfrågar att ”alla ansökningar ska lämnas personligen” och att identitetshandlingar ska uppvisas vid inlämnande av ansökan. Samt att det är en ordningsvakt som tar emot ansökningar och kontrollerar identiteten.
Bakgrunden till beslutet om att varje ansökan personligen måste lämnas in i samband med id-kontroll har grundats på följande
– för att säkerställa att varje ansökan blir korrekt handlagd
– för att skydda den sökandes personliga uppgifter

All personal som arbetar inom enheten för försörjningsstöd, vilket även inkluderar personalen och vakten i receptionen, arbetar under sekretess.
Skäl till att personligen inte kunna lämna sin ansökan utreds. Hänsyn tas till om att det finns synnerliga och väldokumenterade medicinska skäl för att vara förhindrad att personligen lämna ansökan.
Östermalms stadsdelsförvaltning har endast haft för avsikt att säkerställa och skydda den sökandes personliga uppgifter och att ansökan handläggs på ett rättssäkert sätt.
I det till remissvaret fogade informationsbrevet informerade enheten för försörjningsstöd om följande.
Från och med den 16 mars 2009 kommer följande att gälla för ansökan om ekonomiskt bistånd.
1) Varje ansökan ska vara korrekt och fullständigt ifylld för att kunna handläggas. I det fall din ansökan inte är rätt ifylld riskerar du att handläggningen fördröjs.
2) Vid varje ansökningstillfälle måste du personligen lämna ansökan samt uppvisa legitimation. Det kommer att noteras på varje ansökan att legitimationskontroll utförts.
Ovan begärda uppgifter är för att säkerställa att din ansökan blir korrekt handlagd och för att skydda dina personliga uppgifter.
S.S. yttrade sig över remissvaret.
I ett beslut den 9 september 2010 anförde JO André följande.
Bedömning
Det finns i förvaltningslagen (1986:223) eller socialtjänstlagen (2001:453) inte några bestämmelser om hur en ansökan om bistånd ska göras. Viss vägledning

ges dock i 7 § förvaltningslagen. Enligt den bestämmelsen ska varje ärende där någon är part handläggas så snabbt och enkelt som möjligt utan att säkerheten eftersätts och myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra. Vidare är 4 § förvaltningslagen om myndigheters serviceskyldighet
av betydelse i sammanhanget.
Även om det inte kommer till direkt uttryck i förvaltningslagen bör en framställning om bistånd som regel göras skriftligt. Det finns emellertid inte något hinder för socialtjänsten att handlägga en framställning om bistånd som görs muntligt, t.ex. när den enskilde besöker handläggaren vid förvaltningen (jfr prop. 1985/86:80 s. 26). I denna del kan jag rent allmänt hänvisa till Socialstyrelsens
publikation Ekonomiskt bistånd (2003) s. 142.
Jag har noterat att informationsbrevet, så som det är formulerat, ger intryck av att en ansökan om försörjningsstöd alltid måste göras i skriftlig form. Jag har inga synpunkter på att nämnden som regel kräver en skriftlig ansökan, men jag utgår från att stadsdelsförvaltningen har rutiner även för mottagande av muntliga ansökningar.

Det kan ifrågasättas om informationsbrevet är tillräckligt
tydligt på denna punkt.
Vad sedan gäller kravet på att den enskilde personligen ska lämna in ansökan till förvaltningen vill jag säga följande. Det saknas stöd i lagstiftningen för att uppställa ett sådant krav. Dessutom kan nämnden inte underlåta att pröva en ansökan som skickats till förvaltningen per post eller ingetts genom

behörigt ombud, jfr 9 § förvaltningslagen. Jag ställer mig därför kritisk till utformningen av informationsbrevet i denna del. Den omständigheten att undantag från personlig inställelse kan medges om det finns ”synnerliga och väldokumenterade medicinska skäl” ändrar inte den bedömningen.
Mot bakgrund av det ovan anförda bör nämnden, såvida den inte redan har gjort det, se till att det görs en översyn av det aktuella informationsbrevet.
En annan frågeställning än den som jag nu behandlat är att en förvaltning i ett enskilt fall kan anse att det finns anledning att – oavsett om ombud eller biträde har anlitats – träffa den enskilde personligen som ett led i utredningen av ett ärende. Huruvida det finns fog för ett sådant sammanträffande är en fråga som får bedömas från fall till fall.
Jag finner skäl att tillställa Socialstyrelsen, som är den reguljära tillsynsmyndigheten
på socialtjänstens område, en kopia av beslutet för kännedom.
Fråga bl.a. om en socialnämnd kunde bevilja en 17-årig flicka bistånd i form av stödboende enligt socialtjänstlagen utan båda vårdnadshavarnas samtycke
(Dnr 1933-2009)
Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 6 april 2009, framförde F.R. klagomål mot Socialnämnden i Umeå kommun. Hon anförde bl.a. följande. Den 29 oktober 2008 blev hon kallad till ett möte hos socialtjänsten eftersom hennes då 17-åriga dotter A. hade kontaktat socialtjänsten och uppgett att hon inte trivdes i hemmet hos henne och därför ville flytta hemifrån. Socialtjänsten fick vid mötet besked om att hon inte accepterade att A. flyttade hemifrån innan hon var myndig. Därefter hördes inte socialtjänsten av förrän måndagen den 19 januari 2009 då en tjänsteman kontaktade henne med önskemål om ett möte följande dag. Eftersom hon behövde en tolk som talade ett annat språk än vad socialtjänsten hade förutsatt kom mötet på tisdagen inte tillstånd. Mötet skulle i stället äga rum på onsdagen den 21 januari 2009. När hon kom hem på tisdag eftermiddag den 20 januari 2009 hade många av A:s ägodelar blivit flyttade och A. var på väg hemifrån. A. uppgav att socialtjänsten hade hjälpt henne att flytta. Någon information om att A. skulle flytta hemifrån och att socialtjänsten skulle hjälpa till med flytten hade hon inte fått. I efterhand fick hon veta att socialtjänsten träffade D.R., dvs. A:s fader, tillika hennes före detta man, vid ett flertal tillfällen och hade en dialog med honom innan A. flyttade.

Hon kallades dock inte till dessa möten trots att hon och D.R. hade gemensam vårdnad om A.

Utredning

Inledningsvis inhämtade JO från socialtjänsten en kopia av journalanteckningar under perioden den 18 november 2008–den 18 maj 2009 rörande A.

Socialtjänsten gav till JO in även underlaget för ett beslut att den 18 november 2008 inleda en utredning beträffande A:s förhållanden.

Därefter anmodades Socialnämnden i Umeå kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i F.R:s anmälan.

Som sitt remissvar lämnade nämnden ett tjänsteutlåtande som var undertecknat av områdeschefen Annette Forsberg. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

Socialtjänstens mottagningsgrupp mottog 081007 en anmälan om barn som far illa. Anmälare var jurist Anna Wärme som ringde på uppdrag av A.R. Av anmälan framkom att A.R. önskade kontakt med socialtjänsten för att berätta om sin hemsituation och att A. upplevde sin relation med F. som starkt konfliktfylld
. Det framkom även att A. upplevde behov av stöd av socialtjänsten. 081014 träffade mottagningsenheten A.R. tillsammans med Anna Wärme som var med som stöd. 081022 träffade mottagningsenheten A:s pappa D.R. då de informerade honom om anmälan samt frågade vad han känner till om A:s livssituation. 081029 träffade mottagningsenheten F.R. De pratade även med F. om hennes inställning till anmälan. Förutom dessa tre möten inkom ett brev från A:s syster M. där hon tydligt uttryckte en stark oro för A:s hemsituation. Mottagningsgruppen bedömde efter detta brev, de tre mötena samt ett telefonsamtal

med A. att det fanns behov av utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen och lämnade ärendet vidare för utredning. Enligt mottagningsenheten framkom att A. levde under stor press och stress. Hon kände sig rädd och förföljd av mamman. A. drogs även in i den mycket starka konflikten mellan föräldrarna, vilket påverkade hennes psykiska mående. Bedömning gjordes att det inte fanns problem med missbruk, kriminalitet eller umgänge med vänner utan att det var A:s hemsituation som borde utredas.
Ärende fördelades till handläggare 081118 då utredning inleddes. Den inleddes med att utredare Leif Lundin, biståndshandläggaren Ewa Molin samt enhetschef Bo Långström utifrån de uppgifter som framkommit i förhandsbedömningen
planerade för ev. insatser redan under utredningstiden. 081126
mötte utredare Leif Lundin samt biståndshandläggare Ewa Molin både A. och pappa D. Överenskommelse gjordes om studiebesök på Målet som är en extern öppenvård. Studiebesöket gjordes 081128.
Enhetschef Bo Långström beviljade i samråd med handläggarna 081203 bistånd till A. enligt 4 kap. 1 § till strukturerad öppenvård samt boende vid Målet. Beslutsmotiveringen var: ”A. och hennes mamma F. har en stark konflikt som påverkar A. negativt. A.

har behov av stöd för att kunna förbättra sin
relation med F.” Socialtjänsten gjorde bedömningen att då en av vårdnadshavarna godkänt placeringen och det fanns bekräftelse från utomstående att A:s situation var sådan som hon beskrev kunde placering beviljas för att kunna jobba på en fungerande relation mellan A. och hennes mamma. Socialtjänsten gjorde även bedömningen att när man uppnått A:s ålder och mognad bör hennes egen inställning tillmätas stor betydelse.
Orsaken till att A:s pappa D. var med på möten med socialtjänst samt öppenvård före mötet med F. berodde på att konflikten främst bedömdes vara mellan mor och dotter. Om konflikten i första hand hade varit mellan D. och A. så hade det varit F. som varit med på dessa möten istället för D. Båda föräldrarna är vårdnadshavare.
Som framkommer av utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen övervägdes även ett omhändertagande enligt lagen om vård av unga (LVU) utifrån allvaret i de uppgifter som framkommit men bedömningen gjordes att i första hand arbeta för att uppnå en frivillig överenskommelse.
Beslut togs om att inte göra någon placering förrän tidigast efter jul och nyår eftersom D. skulle vara utomlands under större delen av december samt början av januari. A. beskrev att hon var rädd för att den konflikt som redan

fanns mellan henne och mamman skulle bli svår att hantera och socialtjänsten bedömde att det var viktigt att pappan fanns närvarande som stöd till A. när F. skulle informeras.
Vid besök 090119 berättade A. att hon informerat F. om flytten hemifrån. Utredare Leif Lundin ringde 090119 till F. och överenskom om möte 090120.

Vid samtalet framkom att F. inte ville ha tolk på amarinja som socialtjänsten fått besked om utan hon ville ha tolkning på tigrinja. F. ville dessutom ha en särskild namngiven tolk och inte någon annan. Utredaren gick inte in på orsak till möte eftersom bedömningen var att det är viktigt med korrekt information vid ett sådant känsligt samtal och att det inte borde göras utan tolk. Utredaren ringde 090120 till F. och meddelade att önskad tolk inte kunde på överenskommen tid och bokade istället ny tid till 090121. A. flyttade 090120 in i Målets lägenhet. Vid möte 090121 med F. informerades hon om utredning och insats.
Socialtjänsten hade planerat att möta F. innan A:s flytt men på grund av de olyckliga omständigheterna med tolk blev tyvärr det mötet framflyttat. Att det mötet inte gick att genomföra som planerat påverkade både F. och A. negativt, vilket socialtjänsten beklagar. Det fanns ingen avsikt från socialtjänstens sida att försena mötet med F.
Utredning avslutades 090331 med beslut om insatser. Se bifogad utredning. Utredningen hade förlängts med 14 dagar med anledning av att D. vistats utomlands från mitten av december till början av januari samt att det varit problem med att få tider tillsammans med tolk som F. accepterar.
Socialtjänsten avslutade sin utredning 090331. F., A. och D. informerades samtidigt om vad som framkommit i utredningen.
Till remissvaret fogades socialtjänstens utredning daterad den 31 mars 2009 avseende A.
F.R. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.
I ett beslut den 9 september 2010 anförde JO André följande.
Bedömning
Socialnämnden inledde den 18 november 2008 en utredning beträffande A., som då var 17 år. A. stod under vårdnad av båda sina föräldrar. Socialtjänsten fattade den 3 december 2008, i samråd med A. och hennes far D.R., beslut att bevilja A. bistånd enligt socialtjänstlagen i form av stödboende vid ”Målet”. I samband med A:s flytt till stödboendet den 20 januari 2009 fick F.R. kännedom om att en utredning pågick samt att den nämnda biståndsinsatsen hade beviljats.
Underlåtenhet att underrätta F.R. om att en utredning avseende A. inletts
Socialnämndens utredning rörande A. gällde A:s behov av skydd och stöd. När socialnämnden inleder en sådan utredning ska, enligt 11 kap.

2 § tredje
stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, den som berörs av utredningen underrättas om att en utredning inleds. I förarbetena till bestämmelsen anfördes bl.a. att det inte får råda något tvivel om att en utredning pågår och att familjen alltid ska informeras om nämndens beslut och avsikter i fråga om utredningens bedrivande (prop. 1996/97:124 s. 110). Det ligger i sakens natur att en underrättelse om en påbörjad utredning ska ske utan onödigt dröjsmål. Jag har i tidigare beslut (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s. 243) uttalat att det i vissa speciella fall kan finnas situationer då nämnden kan

avvakta något med att informera en vårdnadshavare om att en utredning inletts. En sådan situation kan vara att vårdnadshavaren, eller någon annan familjemedlem, är misstänkt för övergrepp mot barnet och polisutredningen befinner sig i ett känsligt läge. Ett annat skäl att dröja något med underrättelsen kan vara att en vårdnadshavare är svårt sjuk och inte bör oroas. Det får emellertid aldrig bli fråga om någon längre tid som vårdnadshavaren hålls ovetande om en pågående utredning och det måste finnas goda skäl till varför så sker.
Nämnden har i sitt remissvar uppgett att F.R. vid ett möte den 21 januari 2009 informerades om utredningen och beviljad insats. Vidare har anförts att mötet var planerat att hållas innan A. flyttade hemifrån men att problem vid anlitandet av tolk medförde att mötet blev framskjutet.
Mot bakgrund av att utredningen inleddes redan den 18 november 2008, kan konstateras att F.R. givetvis skulle ha underrättats om den pågående utredningen
i ett betydligt tidigare skede än vad som blev fallet.
En utredning angående insatser för ett barn ska inte göras mer omfattande är vad som är motiverat av omständigheterna i det enskilda fallet. Utredningen måste dock utföras så att den kan ligga till grund för ett sakligt korrekt beslut. Den aktuella utredningen angående A. hade sin grund i relationen mellan A. och F.R. I ett fall som rör ett barns förhållanden i hemmet måste nämnden som regel inhämta uppgifter från den förälder som barnet bor hos. I annat fall finns det risk för att utredningen inte kan ligga till grund för ett korrekt beslut (jfr t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 218). Mot bakgrund av det nu anförda anser jag att det är minst sagt förvånande att nämnden under utredningstiden inte fann skäl att inhämta uppgifter från F.R.
Beviljande av insats utan vårdnadshavares samtycke
Barn står enligt huvudregeln i 6 kap. 2 § första stycket föräldrabalken under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § föräldrabalken).
När åtgärder rör barn ska det, enligt 1 kap. 2 § SoL, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år.

Barn som har fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen (11 kap. 10 § SoL).
Av socialtjänstlagen framgår inte hur den situationen ska lösas när den underåriga har fyllt 15 år och önskar få bistånd och båda vårdnadshavarna inte samtycker till insatsen. Det är dock uppenbart att socialnämnden inte utan lagstöd, i strid med föräldrabalkens grundläggande bestämmelser om vårdnaden om barn, kan bevilja en underårig, dvs. den som är under 18 år, bistånd i form av en vistelse i familjehem eller liknande, när vårdnadshavaren motsätter

sig detta (se bl.a. RÅ 1983 2:18). I ett sådant fall kan en placering av den unge åstadkommas endast med tillämpning av lagen (1990:52) med särskilda

bestämmelser om vård av unga (LVU), givetvis under förutsättning att omständigheterna
är sådana att det finns grund för att tillämpa den lagen.
I nu förevarande fall beslutade socialtjänsten i december 2008 att bevilja A. bistånd i form av stödboende utan F.R:s samtycke. Enligt min mening kunde nämnden inte besluta om biståndet utan båda vårdnadshavarnas samtycke. Socialtjänstens beslut var således inte lagligen grundat. Av journalanteckningar i ärendet framgår dock att F.R. en relativt kort tid efter att A. hade flyttat till stödboendet accepterade A:s flytt och den beviljade insatsen. Mot denna bakgrund anser jag mig kunna lämna saken i denna del.
Vad som i övrigt förekommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan

(Dnr 6419-2009)

Bakgrund

J.M. och J.J. har tillsammans dottern E., född 2001. Norrköpings tingsrätt beslutade interimistiskt den 6 november 2009 att vårdnaden om E. skulle anförtros J.M. ensam och att J.J. skulle ha rätt till umgänge med E. i den omfattning
som angavs närmare i beslutet. I beslutet förordnade tingsrätten vidare.
Det ankommer på J.M. att hos Socialnämnden i Smedjebackens kommun i samarbete med Socialnämnden i Finspångs kommun söka bistånd för hjälp inför och vid vårdnadsöverflyttningen av E. Detta beslut tillställs nämnda socialnämnder för kännedom om det genom beslutet uppkomna behovet av bistånd.
J.M. vände sig till socialförvaltningen i Finspångs kommun för att få hjälp av förvaltningen när han skulle hämta E. Den 10 november 2009 hämtade J.M. E. på Storängsskolan. Personal vid socialförvaltningen och skolan medverkade när han hämtade dottern.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde jur.kand. Susanne Christenson, i egenskap av ombud för J.J., klagomål mot Storängsskolan och sociala myndighetsnämnden i Finspångs kommun. Klagomålen avsåg att tjänstemän vid socialförvaltningen och skolan bistod J.M. när han hämtade E. i skolan mot både E:s och J.J:s vilja. Varken J.J. eller E. hade heller underrättats i förväg.

Utredning

JO remitterade anmälan till kommunstyrelsen, som svarar för kommunens skolor, och sociala myndighetsnämnden, som svarar för socialtjänsten, för

yttrande när det gällde Storängsskolans och socialförvaltningens handläggning.
Kommunstyrelsens ordförande kom på styrelsens vägnar in med ett remissvar beträffande Storängsskolans medverkan vid hämtningen av E. När det gäller socialförvaltningens handläggning beslutade sociala myndighetsnämnden att som sitt remissvar ge in en skrivelse som var undertecknad av bl.a. kommundirektören.
Susanne Christenson fick tillfälle att yttra sig över remissvaren.
Med anledning av vad Susanne Christenson anförde i sin anmälan inledde JO en granskning när det gällde hur rådmannen Carl-Erling Halldin vid Norrköpings tingsrätt hade utformat sitt interimistiska beslut. Den granskningen har skett i ett särskilt ärende (JO:s dnr 7113-2009). I det ärendet inhämtade JO ett yttrande från tingsrätten. Stf JO Jan Pennlöv fattade beslut i ärendet den 11 februari 2011.
Kommunstyrelsens remissvar
Kommunens utredning
Uppgifter från Mats Broström, rektor för Storängsskolan i Finspång
Mats Broström uppger att han den aktuella dagen, den dag som flickan skulle hämtas av pappan, blev uppringd av skolans kurator. Kuratorn informerade rektorn om att socialtjänsten önskade att skolan medverkade till att E. hämtas av sin pappa, som fått enskild vårdnad enligt beslut från tingsrätten.
Kuratorn var tveksam inför uppdraget, då hon hade kännedom om att JO i flera fall uttalat att skolor ska hålla sig neutrala i vårdnadstvister, bland annat i JO-utlåtande dnr 5053-2003, där en skola fått kritik när man medverkade till att en förälder, under pågående vårdnadstvist, hämtade sitt barn.
De resonerade kring socialtjänstens önskemål utifrån tidigare JO-utlåtande. I det fall där JO uttalat sig hade vårdnadshavaren begärt skolans medverkan. I den nu aktuella frågan, var det en önskan från socialtjänsten som hade en dom från tingsrätten, där det står att pappan kan begära stöd vid överflyttningen. Rektor och kurator ser att det kan finnas olikheter mellan de två situationerna. Mats Broström ber kuratorn att forska vidare i frågan.
Senare blir Mats Broström uppringd av Britt-Marie Ellersten, chef för sektor Barn och ungdom, där bl.a. grundskolans verksamhet ingår. Britt-Marie Ellersten är i samtalet tydlig i sitt budskap, att den planerade hämtningen skulle genomföras på skolan. Hon tolkar att det JO-utlåtande som skolan refererat till inte kan likställas i detta ärende.
Mats Broström meddelar sin kurator beskedet från Britt-Marie Ellersten. Kuratorn deltar senare vid hämtningen.
Uppgifter från Britt-Marie Ellersten, chef för sektor Barn och ungdom
Britt-Marie Ellersten uppger att hon kontaktades av tf enhetschef för socialtjänstens myndighetskontor (Therese Holm) i frågan.

informerades om det beslut som kommit från tingsrätten, där man skrev att socialtjänsten skulle vara pappan behjälplig vid överflyttningen av flickan i det fall han begärde det. Sektorschefen fick information att pappan begärt stöd av socialtjänsten. Handläggare inom socialtjänsten hade utan framgång försökt ordna en överlämning tillsammans med mamman, varför man föreslår att vara pappan behjälplig vid hämtningen på skolan. Av informationen framgick också att det fanns frågetecken kring skolans medverkan utifrån tidigare JO-utlåtande. Vidare framgick att handläggaren och tf enhetschefen hade

tillfrågat tingrättens rådman, jurist och socialkonsulent hur de skulle förhålla sig i frågan. Samtliga hade uttryckt att socialtjänst och skola skulle vara behjälpliga
vid hämtningen.

Britt-Marie Ellersten uppfattade att den planerade hämtningen på skolan skulle innebära att flickan inte behövde hämtas med polis, vilket tf enhetschefen bedömde som en fördel för flickan.

Med den information hon fått i ärendet, ansåg Britt-Marie Ellersten att hon, som högst ansvarig chef för både socialtjänst och skola, kunde medverka till att pappan hämtade flickan med stöd från verksamheterna. Britt-Marie kontaktade rektorn för skolan och gav klartecken.

– – –

Britt-Marie Ellersten uppger att hon utifrån den information hon fått, inte minst utifrån den samlade rådgivningen från juridiskt kunniga personer, var trygg i sitt ställningstagande. Hon uppfattar att ställningstagandet var utifrån barnets bästa.

Kommunens yttrande

Det utlåtande från JO (dnr 5053-2003) som anmälaren hänvisar till och som skolans kurator väl kände till, gäller ett ärende då en förälder mot den andres vilja hämtade sitt barn med stöd av skolan. Föräldern hade interimistiskt tilldelats ensam vårdnad om barnet. Av JO-uttalandet framgår att skolan borde avböjt att medverka till förälderns önskan att medverka vid en hämtning. JO ansåg att skolan skulle ha hänvisat föräldern att via rättsväsendet ansöka om verkställighet av vårdnaden. I detta fall kontaktade föräldern själv skolan och bad om hjälp.

Kurator och rektor för Storängsskolan resonerade och reflekterade över tidigare JO-uttalande. De kunde se vissa skillnader i frågorna, i det fall JO kritiserat medverkade skolan på uppdrag av föräldern medan man här kontaktades av socialtjänsten som hänvisade till ett beslut från tingsrätten. Då chefen för sektorn meddelade rektorn att skolan och socialtjänsten skulle vara pappan behjälplig, följde skolan hennes beslut.

Sociala myndighetsnämndens remissvar

Kommunens utredning

Uppgifter från gruppledare Therese Holm och socialsekreterare Jessica Nyberg

Therese Holm och Jessica Nyberg uppger att tingsrättens beslut kom till socialtjänsten
2009-11-06 och att E:s pappa 2009-11-09 kontaktar socialtjänsten i Finspång med begäran om stöd.
Jessica Nyberg kontaktade 2009-11-09 E:s mamma för att planera överflyttningen på bästa sätt för E. Jessica uppfattar att hon inte når mamman i samtalet. Mamman uppger att det beslut Jessica hänvisar till är felaktigt skrivet, att beslutet är överklagat och att de begärt inhibition.
Handläggaren har även kontakt med mammans ombud. Ombudet ger besked om att hon begärt inhibition och överklagat tingsrättens beslut.

Handläggaren
informerar ombudet att hon i samtal med J.J. inte kunnat framföra att socialtjänsten fått beslutet från tingsrätten och att socialtjänstens uppgift är att vara behjälpliga i att det verkställs. Ombudet säger att hon förstår det hon läser i beslutet att vi ska vara behjälpliga, men anser det inte vara nödvändigt då beslutet är överklagat. Ombudet anser att det bästa för E. är att invänta besked om inhibition och prövning i hovrätten. Susanne säger att hon kommer faxa överklagan för kännedom.
2011/12 : JO1
422
Efter samråd med gruppledaren kontaktar Jessica Nyberg samma dag tingsrätten, rådman Carl-Erling Halldin, angående hur socialnämnden ska förhålla sig till att vara behjälpliga i verkställande av tingsrättens beslut då det överklagats med begäran om inhibition. Han uppger att tingsrätten inte fått in överklagan i ärendet. Fram tills dess att annat beslut är taget ska tingsrättens beslut gälla. Innan verkställighet bör en kontakt med pappans ombud tas. Pappan kan uppmanas av sitt ombud att till tingsrätten begära omedelbar verkställighet.
Handläggaren samråder även med socialnämndens ombud Morgan Gerdin. Ombudet informeras om tingsrättens beslut och säger att det normalt är omedelbar verkställighet. Vägrar mamman att samverka kan pappan hos tingsrätten begära om omedelbar verkställighet och de medel som finns att tillgå.
Handläggaren har kontakt med pappan som konsulterat sitt ombud och fått besked att han ska hämta flickan oavsett det finns en begäran om inhibition eller inte.
Den bedömning socialtjänsten gör är att mamman inte kommer att medverka till att överlämna flickan med mindre än polishandräckning. Utifrån flickans perspektiv är alternativet, att tillsammans med skolan vara behjälpliga vid hämtningen, mindre uppslitande än en polishämtning. Man planerar att pappan hämtar E. 2009-11-10.
Skolans kurator meddelar socialtjänsten 2009-11-10 att hon har tveksamheter kring uppdraget utifrån tidigare JO-uttalanden där en skola fått kritik då de agerat vid vårdnadstvist. Tf enhetschef Therese Holm kontaktar av den anledningen socialkonsulent Berit Landelius, Länsstyrelsen i Östergötland för samråd. Socialkonsulenten ser inga hinder i att skolpersonalen och socialtjänstens

personal hjälper pappan att verkställa tingsrättens beslut.
Therese informerar Britt-Marie Ellersten, chef för sektor Barn och ungdom , om ärendet och vilka kontakter man tagit i frågan. Britt-Marie Ellersten ger klartecken till att socialtjänst och skola ska vara pappan behjälplig att hämta flickan och hon kontaktar Storängsskolans rektor Mats Broström om detta.
Pappan hämtar E. i skolan 2009-11-10.
Handläggarnas reflektioner
Socialtjänsten har inte varit en del i den juridiska process kring vårdnadsfrågan som föregick beslutet om interimistisk vårdnad för E:s pappa. Frågan initierades av pappan, i ett första skede kring umgänget. Då umgängesschemat inte följdes av mamman tog pappan och hans ombud ny kontakt med tingsrätten och begärde enskild vårdnad.
Socialtjänsten har sedan flera år behandlingsinsatser för J.J. och hennes två barn, där bland annat stöd i umgängesfrågan för E. varit aktuellt. Under hösten 2009, då tingsrättens beslut kommer, har socialtjänsten påbörjat en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Utredningen föranleds av flera anmälningar
om oro för E., bland annat en anmälan från pappan. Socialtjänsten
får också under hösten en remiss från tingsrätten att utreda vårdnadsfrågan.
Vårdnadsutredningen fick efter ansökan förlängd handläggningstid med anledning av den redan pågående barnavårdsutredningen.
Handläggarna anser det olyckligt att barnavårdsutredningen och tingsrättens process pågått parallellt, samtidigt som den begärda vårdnadsutredningen skjutits på framtiden. Handläggarna inser att det varit svårt för de inblandade att särskilja frågorna åt. Handläggarna upplever att de inte alltid lyckats förmedla rätt information till mamman och ombudet.
Den kunskap socialtjänsten hade kring E:s situation utifrån de anmälningar som låg till grund för utredningen förstärkte deras bedömning av att medverka till att pappan hämtade henne. Det fanns dock inte förutsättningar för ett omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga (LVU). En polishämtning bedömdes vara till mer skada för E. än att

pappan hämtade henne på skolan. Utifrån barnets perspektiv och utifrån de råd man fått från jurister, anser handläggarna att de agerat rätt i ärendet.
Uppgifter från Britt-Marie Ellersten, chef för sektor Barn och ungdom
– – – (se remissvaret från kommunstyrelsen, JO:s anm.)
Kommunens yttrande
Bestämmelser om verkställighet av domar och beslut kring vårdnad, boende och umgänge regleras av 21 kap. föräldrabalken (FB). Då socialtjänsten förstod att mamman inte frivilligt skulle medverka till att överlämna flickan borde de inte ha deltagit vid hämtningen. Pappan skulle hos tingsrätten ha ansökt om verkställighet av domen, där tingsrätten hade haft möjlighet att förelägga mamman att vid vite lämna E. eller besluta om hämtning med hjälp

av polis.
Utifrån den pågående barnavårdsutredningen uppger handläggarna att de hade kunskap om brister i E:s situation hos mamman och att detta stärkte dem i sitt handlande. Socialnämnden hade kunnat agera i det fall det funnits förhållanden
som gav förutsättningar för åtgärder enligt LVU, genom att omhänderta E. och placera henne hos pappan.
Tingrättens skrivning i beslutet, att pappan hos socialtjänsten kan söka bistånd om hjälp inför och vid vårdnadsöverflyttningen skapar en osäkerhet hos socialtjänsten. Det är möjligt att man uppfattar tingsrättens skrivning likställt med en dom om verkställighet.
Då mammans ombud i telefonsamtal framför att det inte är aktuellt med en vårdnadsöverflyttning eftersom de begärt inhibition och överklagat beslutet, söker socialtjänsten råd i hur de ska hantera frågan. Socialtjänsten vänder sig till tingsrätten, ett juridiskt ombud och senare även till socialkonsulent vid länsstyrelsen. Socialtjänstens personal uppfattar att samtliga som rådfrågas ger stöd till att medverka då pappan hämtar flickan. Socialtjänsten gör utifrån dessa rådfrågningar sitt slutliga ställningstagande att vara pappan behjälplig vid hämtandet.
Sammanfattningsvis kan konstateras att socialtjänsten agerat i frågan utifrån en tanke om barnets bästa. Även om socialtjänsten har kunskap om de lagregler som gäller för verkställighet av vårdnadsfrågor, visar agerandet att det funnits brister i självständig tolkning och tillämpning av frågan i en pressad situation – händelseförloppet, från pappans begäran till hämtandet, sker under loppet av två dagar.
JO:s beslut angående Norrköpings tingsrätt
Bedömning
Carl-Erling Halldin har uppgett att den aktuella formuleringen i beslutet inte var ett beslut om verkställighet enligt 21 kap. FB. Någon sådan talan var inte heller anhängiggjord.

Han har även uppgett att han inte avsett att meddela ett
åläggande för respektive socialnämnd att medverka vid den rent faktiska vårdnadsöverflyttningen, dvs. vid verkställigheten av beslutet om vårdnad. Ett sådant åläggande saknar laglig grund och hade således, som även Carl-Erling Halldin uppgett, inte kunnat meddelas av tingsrätten.
Enligt Carl-Erling Halldin var den aktuella formuleringen föranledd av att J.M. under målets handläggning hade uppgett att han var medveten om att det skulle innebära en stor omställning för E. att flytta till honom och att han var beredd att ta emot hjälp från socialförvaltningen för att övergången skulle bli så lindrig som möjlig. Det bistånd som avsågs i beslutet var således sådant stöd och hjälp till J.M. i hans föräldraroll som kan lämnas av socialtjänsten. Den aktuella formuleringen var, enligt Carl-Erling Halldin, avsedd som en

upplysning dels till J.M. om att det ankom på honom själv att söka sådant

bistånd, dels till socialnämnderna om behovet av bistånd.
Såvitt framkommit synes emellertid såväl J.M. som socialförvaltningen i Finspångs kommun ha tolkat tingsrättens beslut på så sätt att detta innebar att förvaltningen hade att hjälpa J.M. vid en hämtning av E. Jag hyser för egen del viss förståelse för att en sådan misstolkning kunnat ske. Detta särskilt mot bakgrund av hur Carl-Erling Halldin uttryckt sig samt att den aktuella upplysningen
var införd i beslutet som en del av avgörandets slut. Som [tingsrättens lagman] berört ska en sådan upplysning, om den är behövlig, utformas på ett sådant sätt att den inte ger intryck av att vara ett åliggande och den ska heller inte ingå i avgörandets slut.
I ett beslut den 31 mars 2011 anförde JO Wiklund följande.
Rättslig reglering
I 21 kap. föräldrabalken (FB) finns bestämmelser om verkställighet av domar, beslut eller avtal om vårdnad, boende eller umgänge m.m. Enligt dessa bestämmelser
förordnar tingsrätt om verkställighet efter en ansökan. Utgångspunkten vid handläggningen av mål enligt 21 kap. FB är att barnets bästa ska komma i främsta rummet.
Överlämnande av barn ska i första hand ske med parternas frivilliga medverkan. Innan tingsrätten förordnar om verkställighet får den uppdra åt bl.a.
en tjänsteman inom socialtjänsten att verka för att den som har hand om barnet frivilligt ska fullgöra vad som åligger honom eller henne (2 §). När överflyttning inte sker frivilligt får tvångsmedel tillgripas. I 3 § stadgas att tingsrätten, om den förordnar om verkställighet, får förelägga vite eller besluta att barnet ska hämtas genom polismyndighetens försorg. Är det fråga om en dom eller ett beslut om vårdnad, boende eller överlämnande av barn, får rätten besluta om hämtning av barnet, om verkställighet annars inte kan ske eller om hämtning är nödvändig för att undvika att barnet lider allvarlig skada.
Har barnet nått en sådan ålder och mognad att dess vilja bör beaktas, får verkställighet inte ske mot barnets vilja utom då rätten finner det nödvändigt av hänsyn till barnets bästa (5 §). Rätten ska vägra verkställighet, om det är uppenbart att verkställigheten är oförenlig med barnets bästa (6 §).
Vid hämtning ska som huvudregel någon som kan vara till stöd för barnet närvara.

Finns det en sådan kontaktperson för barnet som avses i socialtjänstlagen (2001:453), bör denne anlitas. Om det är möjligt ska en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog medverka (11 §).
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 ska 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.
Ansvar kan alltså drabba en vårdnadshavare som efter domstolsbeslut att vårdnaden ska tillkomma honom eller henne 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 förekommer. En viss nödrätt till barnets bästa torde också finnas.
Bedömning
Norrköpings tingsrätt beslutade interimistiskt den 6 november 2009 bl.a. att vårdnaden om E. skulle anförtros fadern J.M. ensam. I tingsrättens beslut angavs också att det ankom på J.M. att hos Socialnämnden i Smedjebackens kommun i samarbete med Socialnämnden i Finspångs kommun söka bistånd för hjälp inför och vid vårdnadsöverflyttningen av E.
J.M. kontaktade socialförvaltningen i Finspångs kommun med anledning av tingsrättens beslut och begärde hjälp med att hämta E. Som framgår av redogörelsen ovan under rubriken Rättslig reglering kunde J.M. inte själv utan vidare hämta E. efter att tingsrätten hade förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om henne. Om J.M. och J.J. inte kunde komma överens om överlämningen har det ytterst ankommit på domstol att avgöra om och i så fall på vilket sätt som tingsrättens förordnade om vårdnaden skulle verkställas. Enligt tingsrättens interimistiska beslut skulle J.M. ”hos Socialnämnden i Smedjebackens kommun i samarbete med Socialnämnden i Finspångs kommun söka bistånd för hjälp inför och vid vårdnadsöverflyttningen av E.”. JO har riktat kritik mot tingsrätten för utformningen av beslutet. Jag kan ha förståelse för att socialförvaltningen i Finspångs kommun uppfattade beslutet som att förvaltningen skulle hjälpa J.M. när han ville hämta E. i skolan. Skolans kurator ifrågasatte dock om skolans personal kunde hjälpa till med hänvisning till tidigare JO-beslut. Socialförvaltningen kontaktade då länsstyrelsen för råd om hur man skulle göra. En socialkonsulent vid länsstyrelsen uppgav att hon inte såg några hinder mot att personal vid skolan och socialtjänsten hjälpte pappan att verkställa tingsrättens beslut. Socialförvaltningen hade även kontakt med rådmannen Carl-Erling Halldin och ett ombud som brukar företräda socialnämnden avseende hur socialförvaltningen skulle förhålla sig till beslutet då det enligt uppgift var överklagat. Enligt utredningen informerade både rådmannen och ombudet förvaltningen om att J.M. kunde vända sig till tingsrätten och begära omedelbar verkställighet.
Britt-Marie Ellersten, som var chef för både skolan och socialtjänsten, beslutade att skolan och socialförvaltningen skulle bistå J.M. när han skulle hämta E.

Med hänsyn till hennes befattning bör hon inte ha varit okunnig om de grundläggande bestämmelserna om hur ett beslut om vårdnad ska verkställas och om socialtjänstens uppgifter när det gäller vårdnadstvister. Trots utformningen

av tingsrättens beslut och upplysningarna från länsstyrelsen har jag därför svårt att förstå att Britt-Marie Ellersten beslutade att socialförvaltningen och skolan, utan J.J:s godkännande, skulle bistå J.M. vid hämtningen av E. Den mest sannolika förklaringen till att hon handlade som hon gjorde är, som även antyds i remissvaren, att hon ville undvika en situation som skulle innebära att E. flyttades till J.M. med biträde av polis. Oavsett hur man

ska se på frågan om polishandräckning har hon genom sitt beslut satt sig över det regelsystem som har skapats för att värna om barnets bästa när det gäller verkställighet av domar och beslut om vårdnad. Detta är givetvis inte acceptabelt. Skolans kurator hade ifrågasatt om skolan verkligen skulle bistå vid hämtningen. Britt-Marie Ellersten meddelade rektorn sitt beslut, och rektorn informerade i sin tur kuratorn. Det finns inte grund för att rikta någon kritik mot rektorn och givetvis inte heller mot kuratorn för hur de därefter agerade. Däremot ställer jag mig frågande till hur olika befattningshavare inom socialförvaltningen kan ha resonerat när det gäller J.M:s hämtning av E. Inom förvaltningen måste det ha funnits kunskap om hur överföringen av E. till fadern rätteligen borde ske. Särskilt mot bakgrund av de invändningar som skolans kurator framförde borde rimligen förvaltningen ha försökt avstyra J.M:s hämtning av E. Ytterst får Britt-Marie Ellersten betraktas som ansvarig för socialförvaltningens handlande. Jag vill dock framhålla att det finns frågetecken rörande även andra befattningshavares ansvar för handläggningen.
Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn

(Dnr 2133-2010)

Bakgrund

Den 16 september 2009 besökte en man (A.) Psykiatriska kliniken i Ängelholm , Region Skåne. I A:s journal antecknades bl.a. att han var rädd för att det hade förekommit ”någon form av sexuell aktivitet mellan honom och dottern”.
I en anmälan, som kom in till socialtjänsten i Åstorps kommun den 5 oktober 2009, anförde en läkare vid psykiatriska kliniken bl.a. att det hade framkommit misstankar om att A:s dotter (B.), född 1993, inte mådde bra och att hon kunde behöva hjälp från socialtjänsten. Till anmälan fogades den nyss nämnda journalanteckningen.
Socialtjänsten inledde en utredning i anledning av anmälan.
I mars 2010 gjorde B. och hennes syster en polisanmälan om att deras far hade förgripit sig sexuellt på B.
Den 7 maj 2010 dömde Helsingborgs tingsrätt A. för våldtäkt mot barn till fängelse i två år och sex månader. A. överklagade domen till Hovrätten över Skåne och Blekinge. Genom en dom den 9 juli 2010 ändrade hovrätten tingsrättens domslut bl.a. på det sättet att fängelsestraffets längd bestämdes till två år.

Anmälan

I en anmälan till JO begärde L., med hänvisning till en bifogad tidningsartikel, att JO skulle granska ”varför psykiatrin och de sociala myndigheterna

inte gjorde polisanmälan och om de skäl som anges var godtagbara för underlåtenhet
att göra anmälan”. L. anförde även att polisens agerande i ärendet
skulle granskas om JO ansåg att ”det var nödvändigt”.
Utredning
Inledningsvis inhämtades vissa handlingar från medborgarförvaltningen i Åstorps kommun. I samband med detta kom socialsekreteraren Åsa Engström in med en skrivelse med rubriken ”Komplettering till journalanteckningarna”. Hon anförde bl.a. följande.
Undertecknad försöker nå polis på familjevåld för att diskutera hur ärendet skall handläggas. Lyckas ej nå dem utan söker Barnahus i Helsingborg för konsultation. Konsultation förs med Barnahus vid flertal tillfällen per telefon under november till januari.
2010-03-31 har vi möte på Barnahus där polis, åklagare, personal från Barnahus och socialtjänst närvarar.
– – –
Samtal med flicka och mamma där mamma berättar kring händelsen och flickan bekräftar vad mamma berättar. Bedömning görs att flickan är skyddad hos modern. Ärendet diskuteras i gruppen och vi gör bedömningen att [B.] är i behov av stöd i första hand. Polisanmälan diskuteras med [B.] som inte vill medverka i en polisanmälan. [B.] får information om att polisanmälan kan göras senare och vi bedömer att hon är i behov av stöd och skickar därför remiss till BuP.
Medborgarnämnden i Åstorps kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad A.L. hade framfört i sin anmälan till JO såvitt avsåg socialtjänstens agerande.
I sitt remissvar anförde nämnden följande.
Aktuell fråga:
Varför sociala myndigheten inte har polisanmält sexuella övergrepp mot barn.
Ärendet och ärendets gång:
Ärendet blir aktuellt i samband med att det inkommer en anmälan från vuxenpsykiatrin
där fadern berättat att han tror att han har förgripit sig på dottern
i sömnen. Bedömning som görs är att kalla modern och dottern för att bedöma kring skyddsbehov. Olika försök till att få kontakt med [B.] tillsammans med modern gjordes. Samt samråd med Barnahus i Helsingborg.
Handläggare träffar [B.] tillsammans med modern. I samtalet framkommer att [B.] varit utsatt av fadern men att hon i nuläget var skyddad genom boende hos modern. Flickan vill inte prata om händelsen och bedömning görs att avvakta pga flickans mående.
Uppföljning och ny bedömning sker efter någon månad. [B.] är fortfarande

mycket tystlåten. Vill inte att saken ska polisanmälas, hotar om att inte säga något. Bedömning görs att [B.] är skyddad genom boende hos modern och att polisanmälan kan avvaktas, då flickan är i behov av stöd i sin situation.

Informerar
flickan om att polisanmälan kan göras vid senare tillfälle. Remiss
skickas till BuP för samtalskontakt.
I samband med att [B.] flyttar till systern polisanmäler systern och [B.] övergreppet. Framkommer i samtal att modern ej kunnat skydda och beslut

tas att [B.] jourhemsplaceras hos systern i avvaktan på att utredning färdigställs.
Bedömning
Under utredningens gång har flera bedömningar gjorts utifrån flickans mående. Flickan har varit tydlig med att hon inte har velat prata om händelsen och absolut inte göra någon polisanmälan. Andra saker som hänt familjen har även invägts i bedömningen. Bedömningen har hela tiden varit att [B:s] mående stått i fokus. Bedömningen har därför varit att fokusera på att stötta familjen och hjälpa dem få kontakt för samtal och behandling av sitt psykiska mående.
Medborgarförvaltningen gav in en kopia av utredningen rörande B.
JO hade tillgång till delar av Helsingborgs tingsrätts dom den 7 maj 2010 i mål nr B 1509-10 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 9 juli 2010 i mål nr B 1413-10.
I ett beslut den 30 maj 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
Rättsliga utgångspunkter
Socialtjänsten har att arbeta med utgångspunkt från reglerna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Av 5 kap. 1 § SoL framgår att socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Enligt 11 kap. 1 § SoL ska 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.
Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden. Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter (14 kap. 1 § första och andra stycket SoL).
Anmälningsplikten förutsätter inte att det är klarlagt att nämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta ska anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd och hjälp från socialnämndens sida. Det ankommer därefter på socialnämnden

att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda det eventuella behovet av åtgärder.
Enligt 26 kap.

1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, 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 närstående till denne lider men. Av 10 kap. 21 § OSL framgår emellertid att den s.k. socialtjänstsekretessen inte hindrar att uppgift som angår misstankar om vissa brott mot barn lämnas till en åklagarmyndighet eller en po

lismyndighet. De brott som avses är brott mot liv och hälsa i 3 kap. brottsbalken, brott mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken och sexualbrott i 6 kap. brottsbalken samt brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.
I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2006:12) om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga sägs bl.a. följande: Misstanke om brott mot barn enligt 3, 4 och 6 kapitlen brottsbalken bör, om det är till barnets bästa, skyndsamt polisanmälas. Om det är oklart om polisanmälan ska göras, bör polis eller åklagare konsulteras. Om en anmälan om ett misstänkt brott mot ett barn kommer in till socialnämnden och den misstänkte finns inom familjen, bör nämnden samråda med polis eller åklagare innan vårdnadshavaren underrättas om att en utredning inleds. Om en polisanmälan inte gjorts, bör motiveringen till detta ställningstagande framgå av dokumentationen.
Ett viktigt skäl att göra polisanmälan vid misstanke om brott av det aktuella slaget är att man därigenom kan bidra till att skydda barnet. Ett annat skäl är att man i regel först genom en anmälan kan få till stånd en tillförlitlig utredning angående brottet. En sådan utredning kan många gånger vara en nödvändig förutsättning för att socialtjänsten ska kunna ta ställning till om misstankarna motiverar åtgärder till skydd och hjälp för barnet.
Det ligger också i den misstänktes intresse att utredningen sköts professionellt, dvs. av myndigheter som har till uppgift att utreda och beivra brott.
Socialtjänsten bör därför inte göra någon mer omfattande utredning innan det tas ställning till om polisanmälan bör göras. Om socialtjänsten på egen hand försöker utreda ett misstänkt brott mot barn kan det för övrigt leda till att polisens utredning fördröjs och därigenom försvåras.
Riskerna med att avvakta med att polisanmäla ett övergrepp mot barn kan vara bl.a. att osäkerhet skapas runt utredningsförfarandet, att den misstänkte och familjen hinner bygga upp ett försvar före polisförhöret eller att familjen sluter sig. Det finns i så fall stor risk för att en tillfredsställande social utredning, barnpsykiatrisk utredning eller brottsutredning inte går att genomföra.
I flertalet kommuner finns i dag ett nära samarbete mellan bl.a. polis, åklagare, socialtjänst och hälso- och sjukvård vad gäller handläggningsrutiner m.m. kring övergrepp mot barn, s.k. samrådsgrupper.

Genom denna ordning
kan myndigheterna samordna och avgränsa sina åtgärder i inledningsskedet så att de inte hindrar eller försvårar varandras utredning samt medverkar till att respektive myndighets utredning genomförs så snabbt och skonsamt som möjligt för alla i familjen (jfr 5 kap. 1 a § SoL).

Socialtjänstens underlåtenhet att göra en polisanmälan

Flera frågor har aktualiserats i detta ärende. Jag har dock funnit skäl att begränsa mig till socialtjänstens handläggning av frågan om en polisanmälan skulle göras från myndighetens sida. I den delen framgår följande av socialtjänstens dokumentation.

En socialsekreterare kontaktade den 6 oktober 2009 B:s mor i anledning av den anmälan som psykiatrin dagen innan hade gjort till socialtjänsten. Mo 2011/12 : JO1
430
dern berättade att B. nu bodde hemma hos henne, att hon var orolig för B. och att hon ansåg att dottern behövde någon att prata med. Samma dag inledde socialtjänsten en utredning och handläggaren försökte få kontakt med polisen för att diskutera ärendets handläggning.

Efter flera försök att få kontakt med B. och modern samtalade handläggaren med dem den 11 november 2009. I B:s journal antecknades följande.

Mamma beskriver övergreppet som skett och [B.] bekräftar att det gått till så som mamma berättar. [B.] vill inte själv prata om det, tycker det är jobbigt. Får tel.nr till BUP i Helsingborg då [B.] kommer att skrivas i [– – –] hos mamma. [B.] kommer inte att ha något umgänge med pappa, pappa propsar inte heller på.

Socialtjänsten kallade i mitten av januari 2010 B. till ett möte i början av februari. B. avbokade mötet på grund av sjukdom. Nytt möte bestämdes till den 16 februari. Dagen efter mötet skickades en remiss till Barn- och ungdomspsykiatrin (BUP) i Helsingborg.

Polisen kontaktade socialtjänsten den 10 mars 2010 och meddelade att B., tillsammans med sin syster, hade gjort en polisanmälan angående övergreppet och att fadern var anhållen.

När socialtjänsten får kännedom om att ett barn kan ha blivit utsatt för ett sexuellt övergrepp av en förälder ska myndigheten utan dröjsmål ta ställning till bl.a. om det ska göras en polisanmälan. Det finns inte någon lagstadgad skyldighet för socialtjänsten att anmäla brott till polisen och frågan om en anmälan ska göras är beroende av vad som är bäst för barnet. Vid ställningstagandet till om en polisanmälan ska göras bör socialtjänsten ta hänsyn till bl.a. den unges behov av skydd, brottets svårighetsgrad, vilken relation den unge har till den misstänkte gärningsmannen och hur den unge skulle reagera om en anmälan gjordes. Rent allmänt måste det anses föreligga en presumtion för att socialtjänsten ska göra en polisanmälan vid misstanke om att ett litet

barn har blivit utsatt för ett sexuellt övergrepp. När det gäller övergrepp mot barn i de övre tonåren är frågan inte lika enkel att besvara. Att den unge är negativt inställd till en polisanmälan utgör inte alltid skäl för socialtjänsten att underlåta att göra en anmälan. Socialtjänsten måste under alla förhållanden göra en egen bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Socialtjänsten synes inte i samband med samtalet den 11 november 2009 ha frågat B., som då var nyss fyllda 16 år, hur hon ställde sig till en eventuell polisanmälan från socialtjänstens sida. Det finns i vart fall inte någon anteckning om detta i journalen. Handläggaren har till JO uppgett att frågan diskuterades med B. och att hon inte ville ”medverka i en polisanmälan”. Det är oklart när denna diskussion fördes men nämndens remissvar tyder på att socialtjänsten
först någon eller några månader efter samtalet den 11 november 2009 frågade efter B:s inställning till en polisanmälan.
Av dokumentationen i ärendet rörande B. går det alltså inte att utläsa när socialtjänsten efterfrågade hennes inställning till en polisanmälan. Det förefaller dock ha skett först i mitten av februari 2010. Det framgår inte heller vilka närmare överväganden som socialtjänsten därefter gjorde i frågan. Detta är anmärkningsvärt, särskilt då det rörde sig om misstanke om ett så allvarligt

brott som våldtäkt mot barn. Socialtjänsten förtjänar kritik för dessa brister i handläggningen.
Det anförda innebär inte något ställningstagande från min sida i frågan om socialtjänsten borde ha gjort en polisanmälan eller inte. För att kunna ta ställning till den saken krävs ytterligare kännedom om förhållandena i det enskilda fallet. JO är återhållsam med att uttala sig om bedömningsfrågor och jag har därför inte funnit skäl att utreda saken vidare.
Vad som i övrigt har kommit fram föranleder inte något uttalande från min sida.
När en socialnämnd överlämnar viss handläggning till socialnämnden i en annan kommun ska det i den enskildes akt dokumenteras vilka uppgifter som har överlämnats
(Dnr 452-2010)
Anmälningar och utredning m.m.
I en anmälan, som kom in till JO den 27 januari 2010, framförde B.F. klagomål mot en tjänsteman vid Socialnämnden i Mörbylånga kommun angående handläggningen av vissa ärenden rörande hans dotter. B.F. anförde bl.a. följande. Han och hans f.d. sambo, C., har tillsammans dottern P., född 2002. Sedan sommaren 2008 har en vårdnadstvist pågått mellan honom och C. Med anledning av denna tvist har nämnden handlagt ärenden rörande P. Vid nämndens förvaltning arbetar V.D.G. som handläggare. V.D.G. är en nära vän till C. och har därför tagit en mycket aktiv roll i tvisten mellan honom och C. Nämnden har överlämnat handläggningen av snabbyttrande, utredning om vårdnad och boende samt en orosanmälan till Socialnämnden i Borgholms kommun.

Förvaltningarna
i Mörbylånga och Borgholm har dock ett nära samarbete. V.D.G.
har haft tillgång till information i ärendet och har därmed kunnat göra efterforskningar.
Socialnämnden i Mörbylånga kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande. Av yttrandet skulle framgå bl.a. vilken eller vilka uppgifter som nämnden hade överlämnat till Socialnämnden i Borgholms kommun och hur dokumentationen i dessa delar hade hanterats.
Nämnden, arbetsutskottet, beslutade att som remissvar till JO översända en tjänsteskrivelse som var upprättad vid socialförvaltningen. I skrivelsen, som var daterad den 7 april 2010, anfördes följande såvitt gällde frågan om överlämnande
av uppgifter till Socialnämnden i Borgholms kommun.
Organisation
Socialförvaltningen i Mörbylånga kommun är en sammansatt organisation för huvudverksamheterna individ- och familjeomsorg, omsorg om personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. De olika verksamheterna är representerade i 12 olika resultatenheter

med budget- och personalansvariga enhetschefer. Individ- och familjeomsorgen (Ifo) är en av dessa enheter.
Ölandskommunerna Borgholm och Mörbylånga hade under perioden 080701 och fram till och med 091230 en gemensam chef för sina respektive enheter för individ- och familjeomsorgsverksamhet. Det var Mörbylånga kommun som efter en tids vakans på befattningen tog initiativet till att förhandla om ett tjänsteköpsavtal, vilket ledde till att Borgholms Ifo-chef Hillevi Österbo också kunde tjänstgöra i motsvarande befattning i Mörbylånga kommun.
Samarbetet mellan de bägge kommunerna fördjupades under perioden allt mer och konkreta förslag om samverkan avseende både myndighetsutövning och utförarverksamhet inom individ- och familjeverksamhet utreddes av Kommunlex under slutet av 2008. Utredaren rekommenderade en gemensam myndighetsnämnd som lämpligaste form och förslaget bereddes också politiskt i de bägge kommunerna. Kommunstyrelsen i Mörbylånga kommun valde dock att i en slutomgång säga nej till förslaget.
De bägge kommunerna har sin individ- och familjeomsorgsverksamhet lokaliserad till respektive Borgholms och Färjestadens tätorter. Mörbylångas olika ledningsgrupper, även inbegripet socialförvaltningens ledning, är placerade i kommunkontoret beläget i Mörbylånga tätort.
Överlämnande av uppgifter till Socialnämnden i Borgholms kommun
En genomgång av Mörbylånga kommuns akt rörande dottern P., ger vid handen att följande konkreta arbetsuppgifter överlämnades till och hanterades av Socialnämnden i Borgholms kommun:
• upprättandet av ett snabbyttrande gällande vårdnad, boende och umgänge efter begäran härom från tingsrätten

• genomförande av en utredning rörande vårdnad, boende och umgänge, också i detta fall på begäran av tingsrätten
• upprättandet av förhandsbedömningar över de orosanmälningar som lämnats av B.F. och C. fram till och med utgången av 2009
• upprättande av förhandsbedömning över en orosanmälan från B.F. under 2010.

Enligt gällande delegationsordning (2008–), är detta beslut på tjänstemannanivå och beslutsdelegat är enhetschef för individ- och familjeomsorgen. I en situation där Ifo-chefen ansvarar för verksamheten i bägge kommunerna och samtidigt är medveten om relationen mellan familjen och Mörbylångabaserade socialsekreteraren V.D.G., tog Hillevi Österbo beslutet att uppgifterna skulle hanteras av Borgholms kommun.

Beträffande den orosanmälan som B.F. lämnat under 2010 är begäran om bistånd med en förhandsbedömning skriftligen dokumenterad. Detta förfarande är normal rutin då Hillevi Österbo nu inte längre upprätthåller det gemensamma chefsansvaret.

– – –

B.F. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 10 maj 2011 anförde JO Wiklund bl.a. följande.

Bedömning

Överlämnande av uppgifter till Socialnämnden i Borgholms kommun

Enligt 2 kap.

1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. Kommunen har det yttersta ansvaret för att de

som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 2 § SoL i dess lydelse före den 1 maj 2011, jfr numera 2 a kap. 1 § SoL). Utgångspunkten är att det är den kommun där barnet vistas som ska svara för eventuella utredningar rörande barnet. Enligt 2 kap. 5 § SoL får dock kommunen sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun och en kommun kan, som i förevarande fall, överlåta vissa handläggningsuppgifter till en annan kommun. Ett sådant överlämnande kan begränsas till att enbart avse vidtagandet av vissa handläggningsåtgärder. Det finns emellertid inte något hinder mot att överlämnandet omfattar hela ärendet, dvs. även rätten att fatta beslut.

Jag har inte några invändningar mot att Socialnämnden i Mörbylånga kommun valde att lämna över vissa uppgifter till Socialnämnden i Borgholms kommun. Tvärtom framstår det som lämpligt att så skedde med hänsyn till att en tjänsteman vid förvaltningen hade en nära relation till en part i en komplicerad vårdnadskonflikt. Om en kommun väljer att överlämna vissa uppgifter till en annan kommun är det dock viktigt att detta dokumenteras. Det måste klart och tydligt framgå vilka uppgifter som har överlämnats till den andra kommunen. I förevarande fall framgår av journalanteckningarna beträffande

P. att vissa uppgifter har överlämnats till socialtjänsten i Borgholms kommun. Det är emellertid oklart om själva beslutet att överlämna uppgifterna har dokumenterats
eller inte. Vidare framgår det inte tydligt av journalanteckningarna om det endast är vissa handläggningsåtgärder som överlämnats till den andra kommunen eller om även rätten att fatta beslut i respektive ärende har överlämnats. Dokumentationen borde i dessa hänseenden ha varit tydligare.

Kritik mot socialförvaltningens journalföring i ett s.k. barnavårdsärende. I journalen hade det förts in uppgifter som rörde moderns behov av bistånd men som inte hade betydelse för ärendet rörande barnen

(Dnr 523-2010)

Bakgrund och initiativet

S. och M. har tillsammans två barn, sonen T. och dottern H.

Den 22 oktober 2009 kom det in en anmälan till Omsorgsnämnden i Torsby kommun från den förskola där H. gick. Förskolan uttryckte oro främst för moderns, S., situation. S. ansökte om akut hjälp till annan bostad. Omsorgsnämnden
inledde utredning beträffande S. och barnen. Omsorgsnämnden beviljade S. bistånd till en tillfällig bostad.

I JO:s ärende dnr 6714-2009 klagade M:s ombud, advokaten Ann-Marie Bonander-Gustafsson, på omsorgsnämndens handläggning av och agerande i de aktuella ärendena.

Efter inhämtande av bl.a. vissa handlingar från omsorgsförvaltningen anmodade JO omsorgsnämnden att inkomma med utredning och yttrande över de klagomål som hade framförts mot nämnden. Omsorgsnämnden
kom in med ett remissvar. Till sitt remissvar fogade nämnden

en skrivelse med rubriken ”En fråga där omsorgsnämnden önskar JO:s bedömning gällande akthanteringen i det ärende som är aktuellt för granskning”.

I skrivelsen anfördes följande.

Av tidsskäl lades till en början samtliga anteckningar i T:s akt, uppgifter som rörde både mamma och barnen och det som enbart rörde S. Så istället för att direkt göra bedömningen av vad som skulle vara gemensamt och vad som enbart rörde den ena sköts denna bedömning på framtiden. Anteckningarna låstes därför inte utan sågs som ett ofärdigt arbetsmaterial.

Det var alltså arbetsmaterialet som oreflekterat under stress skickades till JO för granskning. Omsorgsnämnden beklagar att man inte varit observant i det sammanhanget.

Senare tog handläggaren itu med att separera akterna, vilket innebar att de anteckningar som enbart rörde modern fördes över från T:s akt till moderns akt och därmed blev raderade i sonens akt. I de anteckningar där det fanns uppgifter som rörde både modern och sonen lämnades de uppgifter som rörde

T. kvar i hans akt.
Trots att det möjligen varit olämpligt eller rent av felaktigt att göra ändringar i infört material görs bedömningen att ingen har lidit men av denna hantering.
De ändringar som gjordes syftade enbart till att skydda kvinnan i den utsatta situation som hon befann sig.
Det är nu oklart för omsorgsnämnden hur den uppkomna situationen skall hanteras och vill därför gärna ha JO:s syn på saken. Anser JO att pojkens ursprungliga akt, den som JO fått sig till handa, skall återskapas, eller kan ändringarna kvarstå? Omsorgsnämnden vill poängtera att inget material tagits bort utan allt det som är borta ur pojkens akt ligger kvar i moderns akt och finns därför med i socialregistret.
Med anledning av vad som framgick av skrivelsen beslutade justitieombudsmannen
Kerstin André att inleda ett initiativärende mot Omsorgsnämnden i Torsby kommun angående dokumentationen i ärendena rörande S. och T.
Utredning
Omsorgsnämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över hur journalföringen hade skett i de aktuella ärendena.
I sitt remissvar anförde nämnden följande.
Det är inte vanligt att socialtjänsten öppnar utredning på vårdnadshavaren i barnavårdsärenden utan endast på barnen. Den anmälan som inkom till socialtjänsten
beskrev en situation där i huvudsak modern for illa. Eftersom barnen befann sig i den miljö där övergrepp och verbala provokationer hade förekommit sågs det som självklart att öppna utredningar på barnen. Handläggaren förbisåg att det i huvudsak var modern som hade behov av insatser.

Handläggaren fick under en handledningssession påpekandet att det i detta fall var relevant att modern hade ett eget ärende, mycket med tanke på att hon, oavsett den inkomna anmälan, vände sig till socialtjänsten och gjorde en ansökan utifrån skyddsbehov främst för egen del.
Efter detta påpekande avsåg handläggaren att föra över det som enbart rörde modern från sonens akt till hennes akt. Av tidsskäl sköts detta på framtiden och dokumentationen fortsatte ytterligare en tid under en pressad arbetssituation att föras i endast barnens akt. För att kunna göra denna separering av uppgifterna låstes de därför inte direkt efter dokumentationen.
Innan handläggaren hade tagit sig tid för att åtgärda det hela inkom en begäran från JO om att ta del av handlingarna. Efter att ”delande” av akterna blivit gjord fick handläggaren klart för sig att JO fått ta del av ”ofärdiga”

handlingar. Vid samråd med IFO-chef beslutades att konsultera JO i denna fråga. Är det tillräckligt att allt material ändå finns i socialregistret – alltså i mammans akt – eller behöver det som en gång nedtecknats i sonens akt återföras dit?

JO inhämtade därefter kopia av journalanteckningarna rörande S. och barnen för tiden från den 22 oktober 2009 och framåt från omsorgsförvaltningen.
I ett beslut den 21 april 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
I 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, 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 socialtjänstlagen (2001:453), SoL, anges att vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt. Av 11 kap. 5 § första stycket SoL framgår att handläggning av ärende som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. I Socialstyrelsens
föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS finns riktlinjer för bl.a. journalföring.
Handläggningen av ett ärende ska dokumenteras fortlöpande och bör göras i en journal. Dokumentationen bör hållas samman i en personakt (5 kap. 1 § SOSFS 2006:5). Alla uppgifter som kan vara av betydelse för handläggningen av ett ärende eller genomförandet av en insats bör utan oskäligt dröjsmål dokumenteras och föras till personakten. Dokumentationen ska göras löpande för att det ska vara möjligt att följa ett ärende och vid varje tidpunkt kunna se vad som har kommit fram under handläggningen av ärendet, vilka åtgärder som vidtagits och vad som planeras. Handläggaren får således inte anstå med journalföringen någon längre tid. De anteckningar som görs i journalen eller annars i akten ska vara daterade och det ska framgå vem som bär ansvaret för dem. Det finns däremot inte något krav på att anteckningarna ska vara egenhändigt undertecknande eller signerade.
En tillfredsställande dokumentation är en förutsättning för att den som ärendet rör ska kunna följa ärendets handläggning. Dokumentationen ska vidare säkerställa ärendets handläggning om den ordinarie handläggaren är frånvarande, t.ex. på grund av sjukdom, trygga nämndens underlag för olika beslut samt ge möjlighet till granskning av ärendets handläggning i efterhand.

Under oktober 2009 inledde omsorgsnämnden utredning beträffande S. och barnen med anledning av en anmälan från den förskola där dottern gick och en ansökan från S. om bistånd till en tillfällig bostad.
Det har kommit fram att all dokumentation i ärendena rörande sonen T. och S. till en början skedde i T:s akt. Senare under handläggningen fördes de anteckningar som enbart rörde S. över till hennes akt och raderades därmed i

T:s akt. Om anteckningarna innehöll uppgifter om både modern och sonen lät man uppgifterna rörande T. stå kvar i hans akt.

Av den skrivelse som legat till grund för JO:s initiativ framgår att det var ”tidsskäl” som var anledning till att handläggaren inte redan från början tog ställning till var uppgifterna skulle dokumenteras och anteckningarna ”låstes därför inte utan sågs som ett ofärdigt arbetsmaterial”. Vad omsorgsnämnden anfört i remissvaret tyder dock på att handläggaren inledningsvis förbisåg att modern hade ett eget ärende vid nämnden och därför dokumenterade uppgifterna rörande henne i sonens akt.
I det aktuella fallet bedrev omsorgsnämnden en utredning av om nämnden behövde ingripa till skydd eller stöd för barnen samtidigt som man handlade ett ärende rörande bistånd till modern. Det är inte acceptabelt att dokumentationen i ärendena sammanblandades och att det som förekom i moderns biståndsärende under en tid dokumenterades i ett av barnens akter.
Som redovisats ovan togs de uppgifter som enbart rörde S. bort från sonens akt och fördes in i moderns akt. Jag vill i anledning härav anföra följande.
En handling som har upprättats inom socialtjänsten är en allmän handling (se 2 kap. 3 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen, TF). 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. En journalanteckning anses upprättad när den skrivits in i en journal. Det förhållandet att anteckningen inte har ”låsts” ändrar inte den bedömningen. I sammanhanget vill jag tillägga att tidigare gällde att om en uppgift i journalanteckning var felaktig och behövde ändras fick detta inte ske genom att den felaktiga uppgiften gjordes oläsbar efter rättelsen (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 304). Genom tillkomsten av personuppgiftslagen (1998:204), PuL, och lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns det numera bestämmelser som gör det möjligt att i vissa fall rätta, blockera eller utplåna personuppgifter i en akt hos socialnämnden. Vidare finns det bl.a. i 10 § arkivlagen (1990:782) och 12 kap.
1 och 2 §§ SoL bestämmelser om gallring av allmänna handlingar. Jag vill även erinra om bestämmelsen i 11 kap. 6 § SoL. Enligt den bestämmelsen ska, om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig, detta antecknas.
Mot bakgrund av det nu anförda är jag kritisk till att uppgifter som var införda i sonen T:s akt, och som utgjorde allmänna handlingar, raderades i samband med att de fördes över till S:s akt.

Som konstateras ovan skulle emellertid
dessa uppgifter rätteligen inte ha dokumenterats i T:s akt och jag anser därför inte att den ursprungliga versionen av sonens akt behöver återskapas.
Jag förutsätter att omsorgsnämnden, i anledning av det som har kommit fram i ärendet och vad som uttalats i detta beslut, ser över rutinerna vad gäller dokumentation vid handläggning av ärenden enligt socialtjänstlagen.
Jag finner skäl att sända en kopia av mitt beslut till Socialstyrelsen, region mitt.

Lagen med särskild bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga om det förelåg skäl för att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta ett barn

(Dnr 4245-2009)

Bakgrund

L.C. och C.B. har tillsammans ett barn, G., född oktober 2007. Under den tid som JO:s granskning omfattade hade L.C. och C.B. gemensamt vårdnaden om G.

Vice ordföranden i Socialnämnden i Vaxholms kommun beslutade den 8 november 2008 att omedelbart omhänderta G. med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslutet verkställdes samma dag med biträde av Polismyndigheten i Stockholms län. G. placerades hos modern, C.B., i Helsingborg.

Den 10 november 2008 beslutade vice ordföranden att omhändertagandet skulle upphöra.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten J.B., som ombud för L.C., klagomål mot vice ordföranden i Socialnämnden i Vaxholms kommun och mot socialförvaltningen i samma kommun. Han hemställde att JO skulle granska deras agerande före och i anslutning till beslutet om omedelbart omhändertagande av G.

J.B. anförde bl.a. följande. Omhändertagandebeslutet var grundlöst och baserades uteslutande på osanna uppgifter från C.B. Vid tidpunkten för beslutet var C.B. och G. på tillfälligt besök i Stockholm. Några månader tidigare hade C.B., utan L.C:s godkännande, tagit med sig G. och åkt till Helsingborg. L.C. ville att han och C.B. skulle diskutera ”det kommande upplägget kring G.” innan C.B. återvände till Helsingborg. C.B. var inte intresserad av att föra en sådan diskussion och när L.C. inte accepterade detta drog C.B. ”igång den palaver som ledde fram till det aktuella beslutet”.

Av den jourrapport som synes ha legat till grund för omhändertagandet, framgår att C.B. hade uppgett att hon och G. var folkbokförda i Vaxholm. Detta var en felaktig uppgift eftersom de vid den aktuella tidpunkten var folkbokförda i Lidingö. L.C. var däremot folkbokförd i Vaxholm.

Till anmälan fogades vissa handlingar.

Utredning

Inledningsvis inhämtade JO bl.a. journalanteckningar för tiden från den 1 november till den 1 december 2008 i ärendet rörande G. från socialförvaltningen i Vaxholms kommun.

Socialnämnden i Vaxholms kommun anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över följande.

1. Vilka närmare omständigheter var avgörande för att socialnämnden den 8 november 2008 fattade beslut om att omedelbart omhänderta G. enligt 6 § LVU?
2. Vad var skälet till att beslutet om omhändertagande upphävdes den 10 november 2008?
3. Har det, mot bakgrund av bestämmelsen i 11 § andra stycket andra meningen LVU om att vård med stöd av denna lag alltid ska inledas utanför den unges eget hem, förelegat rättsliga förutsättningar för att den 8 november 2008 placera G. hos modern?
Som sitt remissvar lämnade socialnämnden, sociala utskottet, ett av planeringssekreteraren
Stina Sunedahl undertecknat yttrande. I yttrandet anfördes
bl.a. följande.
Lördagen den 8 november 2008 kl. 16.30 kontaktade C.B. socialjouren i Södertörn med anledning av att L.C. vägrade lämna ifrån sig den gemensamma sonen G. Polis hade kontaktats tidigare under dagen och de hänvisade till socialtjänsten. C.B. hade flyttat till Helsingborg och kommit till Stockholm några dagar tidigare för att avsluta en lägenhetsförsäljning samt hämta resterande ägodelar. Hon planerade att återvända till Helsingborg under lördagen.
Under de här dagarna bodde båda föräldrarna hos bekanta i Slagsta, Botkyrka kommun. Polisen och socialjouren Södertörn kontaktar sociala beredskapen i nordostkommunerna.
Modern uppgav till sociala beredskapen att hon ensam tagit det dagliga ansvaret för omvårdnaden av den gemensamma sonen. Fadern hade vid några enstaka tillfällen haft umgänge. Hon hade under veckan blivit utsatt för kränkningar och psykisk misshandel av L.C., något som även hänt tidigare under deras relation. C.B. berättade att hon fortfarande ammade G. Hon kände sig väldigt utsatt i sin relation till L.C. och hon var mycket orolig för att han avsiktligt eller oavsiktligt skulle använda sonen på ett sådant sätt att sonen kom till fysisk skada. Vidare uppgav modern att hon var folkbokförd i Vaxholm. Sociala beredskapen bedömde uppgifterna som C.B. lämnat som trovärdiga.
Socialjouren i Södertörn uppfattade L.C. som labil och att han inte såg till G:s bästa när han talade om honom. De uppfattade att L.C. hade en tanke om att G. nu skall bo hos honom.
Av dokumentationen i ärendet framkommer endast att L.C. till både tjänstemännen från socialtjänsten och till polis tydligt deklarerat att han inte hade för avsikt att lämna ifrån sig sonen samt att om man försökte slita sonen ur hans händer skulle han inte släppa taget.
Sociala beredskapen gjorde bedömningen att det utifrån den akuta situationen och utifrån en ren skyddsaspekt var bäst för barnet att återförenas med modern.

Denna uppfattning förstärktes ju längre förhandlingarna pågick. De gjorde även bedömningen att detta inte handlade om en vårdnadstvist och någon information som motsade det framkom inte. Fadern hade klargjort att

han inte hade för avsikt att överlämna sonen till modern på frivillig väg. Sociala beredskapen gjorde bedömningen att det förelåg risk för att G. skulle fara illa eller komma till skada om han lämnades hos fadern. Till detta beaktades den otrygga anknytningen mellan far och son samt att G. fortfarande ammades. I den akuta situationen bedömdes LVU tillämpligt och beslut om omedelbart omhändertagande enligt § 6 och § 11 LVU samt polishandräckning enligt § 43 LVU initierades. Vice ordförande i Socialnämnden i Vaxholms stad kontaktades och efter sedvanlig prövning av tjänstemännens information och bedömning fattades de efterfrågade besluten. När polis tillkallats framkom att modern var folkbokförd på Lidingö och fadern i Vaxholm.

Två civila poliser från Södertörns polisdistrikt, två socialsekreterare från sociala beredskapen samt en barnpsykiatriker från Sachska barnsjukhuset försökte förmå L.C. att lämna ifrån sig G. Efter en och en halv timmes förhandlande
tillkallar polisen förstärkning. Totalt åtta uniformerade poliser
kommer till platsen. L.C. överlämnar då G. till läkaren som överlämnar G. till modern som väntat utanför i en civil polisbil. Dokumentation för barnpsykiatrikerns
bedömning saknas.

På måndagen den 10 november hävdes beslutet om omedelbart omhändertagande efter samråd mellan städerna Lidingö och Vaxholm. Beslutet grundades på att det akuta behovet av skydd var undanröjt samt att barnets rätt till trygghet och omvårdnad var tillgodosett.

Social beredskap

Vaxholms stad har sedan 2008, med start den 1 april, ett samverkansavtal med kommunerna Danderyd, Täby, Vallentuna, Österåker och Lidingö om att polismyndigheten under icke kontorstid skall kunna nå kommunens socialtjänst. Sociala beredskapen avser ärenden rörande barn och ungdom, familjerelaterat våld, samt akut omhändertagande enligt lagen (1988:870) om vård
av missbrukare i vissa fall (LVM). I uppdraget ingår att lösa akuta situationer och därefter lämna ärendet till ansvarig kommun för fortsatt handläggning. Sociala beredskapens uppdrag är begränsat vid en jämförelse med en traditionell socialjour. Kommunerna ansvarar utifrån en särskild fördelning att två personal bemannar beredskapen på jourtiden och ett särskilt schema finns för beslutsfattare i varje kommun. Sociala beredskapens personal har inte tillgång till något befolkningsregister. Vid den nu aktuella händelsen tjänstgjorde två socialsekreterare från barn- och ungdomsenheten i Österåkers kommun för de sex kommunerna i nordost.

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar skall i första hand ges i frivilliga former med stöd av socialtjänstlagen (SoL). Först när detta inte är möjligt kan LVU bli tillämpligt. LVU:s tillämpning är knuten till att den unge har ett vård- eller skyddsbehov. LVU reglerar endast tvånget i vården. Socialnämnden
har inte bara en befogenhet att ingripa till underårigs skydd utan

även en skyldighet då förutsättningarna i LVU är uppfyllda. Användandet av LVU förutsätter inte att frivilliga insatser först har prövats. I de fall barn misshandlas eller utsätts för annan hotfull eller skrämmande behandling måste barnets behov av trygghet vägas in i vad som är behövligt och bäst för barnet.
LVU innehåller inga regler om vilken kommun som är skyldig eller behörig att besluta om ett omedelbart omhändertagande eller ansöka om vård med stöd av LVU. De regler som finns i SoL om behörig nämnd gäller även i dessa fall.
Enligt 2 kap.

2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver. Det är socialnämnden i den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet uppstår som är behörig och även skyldig att vidta erforderliga åtgärder. Denna behörighet kvarstår så länge hjälpbehovet föreligger oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller inte. Behörigheten upphör först om ärendet flyttats över och mottagits av socialnämnden i en annan kommun i den ordning som föreskrivs i 16 kap. 1 § SoL.
Frågan om var LVU skall inledas regleras i 11 § LVU där paragrafens första stycke anger att socialnämnden bestämmer hur vården av den unge skall ordnas. Nämnden får medge att den unge vistas i eget hem men vård med stöd av LVU skall alltid inledas utanför den unges hem. Om ingripandet föranleds av förhållandena i annat hem än vårdnadshavarens kan det ifrågasattas om inte 11 § medger att barnet direkt efter det omedelbara omhändertagandet placeras hos vårdnadshavaren. Hur bestämmelsen skall tolkas i en sådan situation är inte klarlagt.

FN:s konvention om barnets rättigheter är implementerad i både föräldrabalken och socialtjänstlagen. Barnets rättigheter regleras i 6 kap. 1 § föräldrabalken där barnets rätt till omvårdnad trygghet och god fostran. 1 kap. 2 § socialtjänstlagen – portalparagrafen i SoL anger socialtjänstens ansvar för att barn och unga måste ses i perspektivet av socialtjänstens övergripande bestämmelser om att åtgärder som rör barn särskilt skall beakta vad hänsyn till barnets bästa kräver.
G. var vid det omedelbara omhändertagandet nyss fyllda ett år. Han hade sedan födseln varit under moderns omvårdnad. Umgänget med fadern hade varit sporadiskt och G. hade sin anknytning till modern. Fadern, L.C., deklarerade att han inte tänkte släppa sonen ifrån sig. Uppfattningen var att han var beredd att bruka våld för att ha kvar sonen. Vidare att han inte hade förmågan att se vad som var bäst för barnet.
De uppgifter som modern, C.B. lämnat förstärkte den akuta situationens

oro för att G. riskerade att fara illa eller komma till skada. Hennes uppgifter bedömdes som trovärdiga. Hon hade avslutat sin lägenhetsförsäljning och hade för avsikt att återvända till Helsingborg samma dag. L.C. och C.B. hade sonen gemensamt med gemensam vårdnad men hade inte levt ihop som familj . Vid den här tidpunkten pågick ingen, vad känt är, familjerättslig process. Sociala beredskapen gjorde bedömningen i ett akut läge att det utifrån ren skyddsaspekt och till barnets bästa var bäst för barnet att återförenas med modern.
Detta utspelade sig hemma hos bekanta bosatta i Botkyrka kommun. Fadern är folkbokförd i Vaxholms stad och modern på Lidingö. Modern hade felaktigt uppgivit att hon var folkbokförd i Vaxholm. Det var först efter beslutet om polishandräckning som den korrekta uppgiften framkom. Sociala beredskapen skickade sina jourrapporter till både Vaxholm och Lidingö för beslut första vardag efter helgen om vilken kommun som var ansvarig för ärendet.
1. Vilka närmare omständigheter var avgörande för att socialnämnden den 8 november 2008 fattade beslut om att omedelbart omhänderta G. enligt § 6 LVU?
Det går att ifrågasätta om Socialnämnden i Vaxholms stad var behörig att besluta i ärendet. Enligt ovan genomgång skulle inte socialjouren i Södertörn kontaktat sociala beredskapen i nordost utan handlagt ärendet själva. Hjälpbehovet hade uppkommit under vistelse i den kommunen och då har socialnämnden i Botkyrka skyldighet att handlägga ärendet. Om man väljer att se att ett överlämnande och mottagande skett enligt 16 kap. 1 § SoL så skulle ärendet överlämnats till socialnämnden på Lidingö eftersom det är där barnet var folkbokfört.

Sociala beredskapen har inte tillgång till något datasystem som möjliggör kontroll av folkbokföringsadress, de måste förlita sig på de uppgifter som lämnas till dem. Detta är en brist.
Nu kom beslutet om det omedelbara omhändertagandet att fattas av vice ordförande i Socialnämnden i Vaxholms stad. Besluten fattades mot bakgrund av den information som lämnades av tjänstgörande socialsekreterare i den sociala beredskapen.
Vice ordförande fattade nödvändiga beslut för att trygga barnets säkerhet i en akut situation. Bedömningen var att ett litet barn riskerade att fara illa eller komma till skada. Socialnämnden i Vaxholms stad vidhåller att beslutet om omedelbart omhändertagande och den bedömning som gjordes i den akuta situationen var korrekt utifrån det beslutsunderlag som presenterades av den sociala beredskapen. Socialnämnden i Vaxholms stad har agerat i god tro till skydd för ett litet barn. Oavsett om det är socialnämnden i Botkyrka, Lidingö eller Vaxholm, så har nämnderna lika stor skyldighet att agera när ett litet barn riskerar att fara illa eller komma till skada.

2. Vad var skälet till att beslutet om omhändertagande upphävdes den 10

november?
På måndagen den 10 november 2008 skedde samråd i ärendet mellan socialnämnderna
i städerna Lidingö och Vaxholm. Den gemensamma bedömningen
var att det akuta behovet av skydd av barnet var undanröjt och barnets rätt till trygghet och omsorg var tillgodosett. Därmed fanns inget skäl att fullfölja en ansökan om vård med stöd av LVU.
3. Har det, mot bakgrund av bestämmelserna i 11 § andra stycket LVU om att vård med denna lag alltid skall inledas utanför den unges eget hem, förelegat rättsliga förutsättningar för att den 8 november placera G. hos modern?
När den nu aktuella och akuta situationen uppstod befann sig båda vårdnadshavarna
utanför sina egna hem. De befann sig hos bekanta i Botkyrka kommun.
När L.C. slutligen bestämde sig för att lämna ifrån sig G., överlämnade han pojken till en barnpsykiatriker från Sachska barnsjukhuset. Hon överlämnade sedan pojken till modern som väntat utanför i en civil polisbil. Dokumentation om läkarens bedömning saknas. Detta är en allvarlig brist.
11 kap. andra stycket LVU anger att vården alltid skall inledas utanför det egna hemmet. Med det egna hemmet avses det hem där barnet varaktigt bor och vistas. Detta är huvudregeln. Tanken med skrivningen härrör från äldre lagstiftning och utgår ifrån bedömningen att om ett barn omhändertagits med stöd av tvångslagstiftning skall barnet inte vårdas i den miljö där vårdbehovet uppkommit. Detta är fullt logiskt. Med tiden har ändringar i annan lagstiftning inträtt med konsekvensen att nya situationer uppstått med efterföljande tvister. Situationer som lagstiftaren inte kunnat förutse. JO har tidigare granskat ärenden och beslutat i ärenden där det uppkommit behov av förtydligande av det nu aktuella lagrummet. Därav följer att kravet att vården alltid skall inledas utanför hemmet inte är ovillkorligt.
Om ingripandet föranleds av förhållandena i annat hem än vårdnadshavarens, t.ex. en umgängesberättigad förälders hem, kan det ifrågasättas
om inte 11 § medger att barnet direkt efter det omedelbara omhändertagandet placeras hos vårdnadshavaren. Hur bestämmelsen skall tolkas i
en sådan situation är inte helt klart. (JO 4472-2000)
Socialnämnden i Vaxholms stad saknar kännedom om det kommit något ytterligare förtydligande till ovan nämnda JO beslut. Såvitt vad socialnämnden kan förstå är rättsläget inte helt klarlagt i det nu aktuella ärendet. Uppenbart är att det finns situationer där det är möjligt att placera ett barn i det egna hemmet hos en vårdnadshavare utan att ha inlett vården utanför hemmet.

Socialnämnden i Vaxholms stad menar att det nu granskade ärendet utgör en sådan situation.
Yttrande
Utredningen visar att de beslut som fattades av vice ordförande var korrekta utifrån det beslutsunderlag som presenterades av den sociala beredskapen. En situation där bedömningen görs att ett litet barn riskerar att fara illa eller komma till skada. Sociala beredskapen uppfattade att L.C:s vägran att lämna

ifrån sig barnet inte handlade om någon vårdnadstvist. Därmed vare sig påverkar eller föregår Socialnämnden i Vaxholms stad en familjerättslig process. Oavsett vilken kommun som hade att fatta beslut, så har socialnämnderna lika stor skyldighet att träda in till skydd för barn och ungdom.
Det går att ifrågasätta om inte G. skulle ha placerats utanför hemmet efter beslutet enligt 11 § andra stycket LVU. Utredningen visar att rättsläget för tillämpning av lagrummet inte är helt klarlagt. Det finns situationer där det

inte står i strid med paragrafen att direkt placera barnet i det egna hemmet utan att vården inleds utanför hemmet. Socialnämnden i Vaxholms stad menar att det nu granskade ärendet utgör en sådan situation.
Ovanstående utredning visar på att det är en stor brist att den sociala beredskapen inte har tillgång till en databas som möjliggör kontroll av folkbokföringsadress, samt att det finns brister i dokumentationen från den sociala beredskapen. Det är allvarligt. Stora krav ställs på personal som tjänstgör i verksamhet av socialjourskaraktär att kunna hantera akuta situationer där det krävs stor kunskap och erfarenhet för att göra korrekta och rättssäkra bedömningar. För närvarande genomförs en utvärdering av sociala beredskapen gemensamt av de ingående kommunerna. Denna innefattar en genomgång av personalens kompetens samt eventuellt utbildningsbehov likväl som de materiella resurserna samt hur den sociala beredskapen är organiserad.
J.B. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Socialtjänsten hade inte någon kontakt med L.C. innan beslutet om omedelbart omhändertagande fattades. Samma dag som beslutet meddelades besökte polisen den bostad där L.C. befann sig och konstaterade att G. ”hade det bra”.
I ett beslut den 19 november 2010 anförde stf JO Pennlöv följande.
Rättsliga utgångspunkter
Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i bl.a. 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, där det stadgas att socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden.
Socialtjänstens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berördas sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli aktuellt med ett tvångsingripande. Regler härom finns i LVU. Enligt 2 § LVU ska vård beslutas 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.
Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får dock, enligt 6 § första stycket LVU, besluta att den unge omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

För det fall att socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande.
När ett beslut har fattats om omhändertagande eller om vård enligt LVU bestämmer socialnämnden, enligt 11 § första stycket LVU, hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden får medge att den unge vistas i sitt eget hem, om detta kan antas vara bäst ägnat att främja vården av honom eller henne. Vård med stöd av LVU ska dock alltid inledas utanför den unges egna hem (11 § andra stycket LVU).
Av 43 § LVU framgår att polismyndigheten ska lämna biträde för att på begäran av bl.a. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som

nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU.

Bedömning

Beslutet om omedelbart omhändertagande

Den 8 november 2008 fattade vice ordföranden i Socialnämnden i Vaxholms kommun beslut om omedelbart omhändertagande av G. Som skäl för beslutet angavs att det var sannolikt att den unge behövde beredas vård med stöd av LVU och att rättens beslut om vård inte kunde avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa och utveckling. Vidare beslutade vice ordföranden att G. skulle placeras hos C.B. Beslutet verkställdes senare samma dag med biträde av polismyndigheten.
Vid tidpunkten för beslutet om det omedelbara omhändertagandet var G. tillsammans med sin far, L.C. L.C. var vårdnadshavare för G. och folkbokförd i Vaxholm. Av utredningen framgår vidare att C.B., vid kontakt med sociala beredskapen i nordost tidigare den aktuella dagen, hade uppgett att hon och G. var folkbokförda i Vaxholm.
Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistats i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det är den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet inträder, som har ansvaret för att den enskilde får erforderlig hjälp. Detta ansvar kvarstår så länge hjälpbehovet föreligger, oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller inte och upphör först om ärendet flyttas över och tagits emot av socialnämnden i en annan kommun i den ordning som föreskrivs i 16 kap. 1 § SoL. Eftersom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU måste anses ingå i tillgodoseendet av ett hjälpbehov enligt SoL är den ansvariga kommunen även behörig att fatta ett beslut om sådant omhändertagande (RÅ 2006 ref 36). Behörigheten för den s.k. vistelsekommunen att fatta beslut om omedelbart omhändertagande utesluter inte att även en socialnämnd i en annan kommun kan fatta ett omhändertagandebeslut (jfr RÅ 1989 ref 50).
Det kan diskuteras om G. hade en sådan anknytning till Vaxholms kommun att socialnämnden i kommunen var behörig att fatta ett beslut om omhändertagande.
Beslutet om omedelbart omhändertagande fattades av nämndens vice ordförande

efter föredragning av en tjänsteman som arbetade vid den för Vaxholm och flera andra kommuner gemensamma sociala beredskapen. De uppgifter som lämnades till vice ordföranden gav henne inte anledning att ifrågasätta om hon var behörig att fatta beslutet om omhändertagande.

Av remissvaret framgår att sociala beredskapen inte hade tillgång till ”något datasystem som möjliggör kontroll av folkbokföringsadress”. De socialsekreterare som tjänstgjorde på sociala beredskapen den 8 november 2008 förlitade sig därför på de uppgifter som C.B. hade lämnat. Socialnämnden har vidgått att det är en brist att den sociala beredskapen inte hade tillgång till någon folkbokföringsdatabas. Under dessa förhållanden kan inte någon enskild tjänsteman vid den sociala beredskapen anses ha åsidosatt sina åliggan

den vid handläggningen i denna del. Jag finner inte anledning att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Beslutet om att omedelbart omhänderta G. grundades, såvitt framgår av dokumentationen i ärendet, på de uppgifter som C.B. tidigare den aktuella dagen hade lämnat till sociala beredskapen. C.B. hade därvid uppgett bl.a. att L.C. förvägrade henne att ta med sig G. när hon skulle återvända till Helsingborg, att G. inte hade någon anknytning till L.C., att G. och L.C. endast hade träffats vid några enstaka tillfällen, att hon fortfarande ammade G. och att L.C. hade utsatt henne för psykisk misshandel och kränkningar.

I samband med omhändertagandet beslutades att G. skulle placeras hos sin mor. Den omständigheten att G. placerades hos C.B. och att vice ordföranden redan den 10 november 2008 beslutade att omhändertagandet skulle upphöra kan ge intryck av att omhändertagandet skedde för att tillgodose C.B:s önskemål om att G. skulle bo hos henne. Det är emellertid föräldrarna som tillsammans bestämmer om hos vem av dem som barnet ska bo. Socialnämnden kan bistå föräldrarna genom bl.a. samtal för att hjälpa dem att nå en överenskommelse om barnets boende. Om föräldrarna inte kommer överens kan saken ytterst avgöras av allmän domstol enligt bestämmelserna i 6 kap. föräldrabalken.

Nämnden kan inte fatta något beslut om barnets boende. LVU är en skyddslagstiftning som ska se till att barn och ungdomar, under vissa särskilda förutsättningar, får den hjälp och det stöd som de behöver. Nämnden får givetvis inte tillämpa LVU för att lösa en konflikt mellan föräldrarna om barnets boende.

I remissvaret har emellertid socialnämnden anfört att sociala beredskapen tog C.B:s oro för G. på allvar och att beredskapen gjorde den bedömningen att det ”utifrån den akuta situationen och utifrån en ren skyddsaspekt” var bäst för barnet att återförenas med modern, att fadern hade klargjort att han inte hade för avsikt att frivilligt överlämna sonen till modern och att det förelåg risk för att G. skulle fara illa eller komma till skada om han lämnades hos fadern.

Mot bakgrund av vad nämnden har anfört och utredningen i övrigt har jag inte underlag för att hävda att beslutet om omhändertagande av G. fattades enbart för att tillgodose C.B:s önskemål om att få ta hand om G. Fråga uppkommer emellertid om omständigheterna var sådana att det förelåg skäl för ett ingripande med stöd av 6 § LVU.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska grundas på att det föreligger sannolika skäl för vård enligt LVU. Av uttalanden i förarbetena till LVU framgår att en så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande inte bör få vidtas utan tungt vägande skäl och att det för ett ingripande måste krävas att det inte är fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för den unge, utan om en klar och konkret risk för skada av den unges hälsa eller utveckling (prop. 1989/90:28 s. 62).
Av utredningen i ärendet har det enligt min mening inte framkommit att det den 8 november 2008 fanns några indikationer om missförhållanden hos L.C. eller andra omständigheter som gav underlag för bedömningen att det var sannolikt att G. behövde beredas vård enligt LVU.

De uppgifter som C.B. hade lämnat om G:s situation var förhållandevis allmänna. Det fanns inte någon uppgift om att L.C. tidigare på något sätt hade behandlat G. illa, t.ex. genom att bruka våld mot honom. Under dessa förhållanden borde sociala beredskapen innan ett ingripande med stöd av LVU aktualiserades ha försökt att närmare klarlägga hur G:s förhållanden hos fadern var. Härvid bör beaktas att polisen tidigare under dagen hade besökt L.C. Sociala beredskapen synes ha känt till polisens besök och beredskapen borde därför rimligen ha vänt sig till polisen för att få närmare uppgifter om vad polisen hade gjort för iakttagelser vid besöket. Sociala beredskapen gjorde inte heller, såvitt framkommit, något besök hos L.C. innan beslutet om omhändertagande
fattades. Genom ett sådant besök hade sociala beredskapen sannolikt kunnat bilda sig en uppfattning om huruvida förhållandena var sådana att det fanns skäl för ett ingripande enligt LVU. Sociala beredskapen synes inte ens före beslutet ha försökt komma i kontakt med L.C. per telefon för att diskutera den uppkomna situationen. Detta framstår som minst sagt anmärkningsvärt.
Mot bakgrund av det anförda är jag kritisk till att ett beslut om omedelbart omhändertagande av G. fattades trots de uppenbara bristerna som förelåg i beslutsunderlaget.
Beslutet att placera G. hos modern
Vice ordföranden i socialnämnden beslutade, i samband med beslutet om omedelbart omhändertagande, att placera G. hos modern. Som framgått av det ovan anförda stadgas i 11 § andra stycket LVU att vård enligt LVU alltid ska inledas utanför den unges eget hem. Fråga uppkommer hur begreppet ”den unges eget hem” ska tolkas.
I ett tidigare beslut har JO uttalat bl.a. följande (JO:s ämbetsberättelse

1993/94 s. 277).
[– – –] begreppet ”det egna hemmet” i 11 § LVU bör kopplas direkt till det hem där sådana brister enligt 2 § LVU förelegat i omsorgen om den unga att ett LVU-förfarande inletts. Härav följer att ”den unges egna hem” i de fall då båda föräldrarna är vårdnadshavare får anses vara det hem där barnet mer varaktigt bor och vistas, där det är skrivet, går i till exempel skola och där den ena föräldern uppbär barnbidrag. Även frågan om vilken av föräldrarna som uppbär underhållsbidrag från den andra bör ingå i bedömningen.

Föräldrarna
har ju oftast kommit överens om hos vilken av dem som barnet mer stadigvarande skall bo vilket för den andra föräldern innebär att denne normalt endast har någon form av umgänge med barnet. Att denne förälder även har en formell del av vårdnaden utgör enligt min uppfattning således inte hinder mot att vården kan inledas i det hem där barnet inte varaktigt bor, dvs. utanför det egna hemmet, om detta hem bedöms som lämpligt och det kan ge barnet den trygghet som det har behov av. Man undviker därmed också ett onödigt byte av miljö för barnet.
JO har i ett senare beslut (JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 253 I) konstaterat att det inte är helt klart hur bestämmelsen i 11 § andra stycket LVU ska tolkas när ett ingripande enligt LVU föranleds av förhållandena i ett annat hem än vårdnadshavarens, t.ex. en umgängesberättigad förälders hem. Med hänsyn till denna oklarhet avstod JO från att rikta kritik mot en socialnämnd som i en

sådan situation direkt efter det omedelbara omhändertagandet hade placerat barnet hos vårdnadshavaren. JO sände en kopia av beslutet till Socialdepartementet för kännedom.
Det finns oklarheter om vad som avses med begreppet ”den unges eget hem”. Mot den bakgrunden vill jag inte kritisera vice ordföranden i Socialnämnden i Vaxholms kommun för att hon, i samband med det omedelbara omhändertagandet, placerade G. hos modern.
Övrigt
Vad J.B. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.
Fråga om socialnämnden borde ha kontaktat föräldrarna för att efterhöra deras inställning till att en läkarundersökning skulle utföras innan ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattades
(Dnr 6320-2009)
Bakgrund
Den 13 november 2007 beslutade ordföranden i Socialnämnden, socialutskott 2, i Huddinge kommun att, med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, omedelbart omhänderta T.N:s dotter J., född 2004. Till grund för beslutet låg en anmälan från J:s förskola, Daggkåpan. I direkt anslutning till omhändertagandet fördes J. till sjukhus för

läkarundersökning.
Efter att undersökningen var slutförd kontaktade nämnden J:s föräldrar och informerade om förskolans anmälan och nämndens handläggning. Därefter beslutades, mot bakgrund av vad som hade kommit fram vid läkarundersökningen, att det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra.
Den 12 mars 2008 avslutades utredningen beträffande J. utan insats från socialnämndens
sida.
Anmälningar
T.N. framförde i anmälningar till JO klagomål mot socialnämnden och förskolan. Han anförde bl.a. att förskolans anmälan var felaktig och att socialnämnden därigenom hade vilseletts till att omhänderta J. Han anförde också
att nämnden borde ha varit mer kritisk till innehållet i förskolans anmälan.
Utredning
Inledningsvis inhämtades handlingarna i ärendet rörande J. från socialförvaltningen.
Socialnämnden i Huddinge kommun anmodades därefter att göra en utredning och inkomma med ett yttrande över vad T.N. hade anfört rörande social

nämndens handläggning. Yttrandet skulle särskilt belysa vilka överväganden som låg bakom beslutet att omedelbart omhänderta J. med stöd av 6 § LVU.
I ett remissvar redogjorde nämnden för sina överväganden.
T.N. yttrade sig över remissvaret. Han kom även in med ytterligare skrivelser till JO.
I ett beslut den 12 oktober 2010 anförde JO André följande.
Bedömning
Av 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, följer att en förskola är skyldig att genast anmäla till socialnämnden om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Enligt 11 kap. 1 § SoL ska nämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt, t.ex. genom anmälan enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL, kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.
Bestämmelsen om anmälningsskyldighet har tillkommit för att tillförsäkra barn erforderligt skydd. Det kan inte undvikas att det ibland görs anmälningar som för berörda personer framstår som opåkallade. Med hänsyn till att syftet med bestämmelsen är att skydda barnet måste det dock i viss utsträckning accepteras att det kan uppkomma olägenheter på grund av en anmälan. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att rikta någon kritik mot förskolan för att det gjordes en anmälan till socialnämnden.
Socialnämndens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli fråga om vård utan samtycke. Regler härom finns i LVU. Vård enligt LVU ska bl.a. beslutas om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i

omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). Beslut om vård enligt LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om inte nämndens beslut kan avvaktas får enligt paragrafen omhändertagandebeslut fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat.

Som regel krävs en läkarundersökning av barnet för att nämnden ska kunna avgöra om det finns skäl för att ansöka om vård med stöd av LVU. En sådan läkarundersökning bör normalt kunna ske med föräldrarnas medverkan. För det fall föräldrarna motsätter sig läkarundersökning kan nämnden med tillämpning av 32 § LVU besluta om undersökning mot föräldrarnas vilja. Om föräldrarna motsätter sig undersökning kan denna omständighet, tillsammans med vad som i övrigt framkommit i ärendet, utgöra tillräcklig anledning för nämnden att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. Det ska anmärkas att ett omhändertagande för att säkra utredningsförfarandet

inte bör ske om det inte på starka skäl kan antas att vård med stöd av lagen blir nödvändig.
Uppgifterna i förskolans anmälan var enligt min mening sådana att det förelåg en skyldighet för socialnämnden att inleda en utredning angående J:s behov av skydd eller stöd från nämndens sida. Det kan emellertid ifrågasättas om det fanns skäl att omedelbart omhänderta J. För att kunna bedöma om det kunde finnas skäl för ett ingripande enligt LVU på grund av förskolans anmälan var det nödvändigt att göra en läkarundersökning av J. Syftet med omhändertagandet synes ha varit att snabbt få till stånd en sådan undersökning. Som angivits ovan bör en läkarundersökning normalt kunna ske med föräldrarnas medverkan. Först om de inte samtycker till en sådan undersökning bör tvångsåtgärder komma i fråga. Enligt min mening borde nämnden därför ha tagit kontakt med föräldrarna och efterhört deras inställning till att en läkarundersökning skulle utföras. Om föräldrarna hade motsatt sig en sådan undersökning kunde nämnden ha beslutat om undersökning med stöd av 32 § LVU eller, om tillräckliga skäl förelåg, omhändertagit J. enligt 6 § LVU. Att omhänderta J. utan att dessförinnan ta reda på föräldrarnas inställning till en läkarundersökning var i det förevarande fallet en alltför ingripande åtgärd.
Vad T.N. i övrigt har anfört rörande förskolans agerande föranleder inte något uttalande från min sida.
Två barn vårdades med stöd av 2 § LVU; fråga om det var

möjligt för socialnämnden att föreskriva att de omhändertagna barnen och deras bror skulle tala svenska med varandra när de träffades

(Dnr 413-2009)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 26 januari 2009, framförde A.F. klagomål mot Socialnämnden i Uddevalla kommun. Klagomålen rörde handläggningen av ett ärende enligt LVU rörande hans döttrar A., född 1998, och E., född 2000. Han klagade bl.a. på att hans döttrar inte fick tala sitt modersmål, albanska, vid umgänge med sin bror S., född 1992.

Utredning

Föredraganden inhämtade upplysningar per telefon från socialsekreteraren Carin Johansson vid socialförvaltningen. Av upplysningarna framgick att nämnden hade bestämt att S. och hans systrar skulle tala svenska med varandra när de träffades.

Socialnämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad A.F. anfört om att umgänget mellan S.

och hans systrar skulle ske på svenska språket.

Nämnden beslutade att som sitt remissvar till JO översända en tjänsteskrivelse som var undertecknad av sektionschefen Carina Augustsson. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Syskonen F. omhändertogs 080613 omedelbart enligt 6 och 2 §§ LVU. Från och med 090109 är flickorna placerade i ett stadigvarande familjehem. Vård enligt LVU upphörde 090204 för S.F. eftersom vårdnadshavarna samtyckte till vården. S.F. är placerad på socialtjänstens boende [– – –].

Socialnämnden beslutade 081002 om begränsning av umgänge enligt 14 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Fadern A.F. överklagade beslutet och länsrätten meddelade i dom, 090109, att A.F. tillåts ha brevkontakt med döttrarna A. och E.F. och telefonkontakt med dem 1 gång/vecka. I övrigt avslås överklagandet gällande inskränkning av umgänget enligt lagen om vård av unga, LVU. Socialnämnden bedömer att det är viktigt att syskonens relation bibehålls och att S.F. ges möjlighet att träffa sina systrar. Familjen kom till Sverige 1996. S.F. var då fyra år och systrarna är födda i Sverige. De har gått i svensk skola och tillgodogjort sig det svenska språket. Från skolan framkommer inget som tyder på att syskonen har några svårigheter med att tala, eller läsa det svenska språket.

Vid samtal med socialsekreterare 090109 erbjöds S.F. tolk vid umgänget vilket han godtog men uppgav samtidigt att han kunde tänka sig prata svenska med sina systrar, vilket han därefter gjort vid kontakten med dem.

I aktanteckning 081023 framgår att anstalten där fadern avtjänar sitt fängelsestraff har som krav att pappan pratar svenska med sonen vid telefonkontakt

en gång/vecka.
Båda flickorna uppvisar ett mycket starkt försvar och kontakten med pappan har varit ångestladdad för dem. Det är en röd tråd att fadern har ett behov av att kontrollera flickorna.
Utifrån skydds- och riskbedömning som socialnämnden gjort av flickornas situation, faderns påverkan och det vårdansvar som åvilar socialnämnden är det viktigt att syskonen pratar svenska med varandra när de träffas, dels för att säkerställa skyddet för flickorna men också för att de vuxna som finns i barnens närhet och har dem i sin vård skall kunna hjälpa och stödja på ett adekvat sätt. Familjehemmet och/eller kontaktpersonen har ingen möjlighet att skydda flickorna från information som kan oroa, skapa förvirring och i övrigt påverka dem negativt om de inte förstår vad som sägs dem emellan. Det finns, som tidigare nämnts, inga språkliga hinder för barnen att uttrycka sig på det svenska språket.

Flickorna behöver i lugn och ro i en trygg och stabil miljö få möjlighet att bearbeta sina traumatiska upplevelser från uppväxten utan påverkan från fadern. Socialnämnden bedömer att det föreligger en påtaglig risk att fadern använder sig av sonen S.F. som budbärare för att få fram budskap till flickorna som kan inverka negativt på flickornas mående och utveckling.
JO remitterade därefter ärendet till Socialstyrelsen och hemställde att Socialstyrelsen
skulle inkomma med yttrande över frågan om nämnden fått föreskriva att barnen skulle tala svenska med varandra när de träffades.
Socialstyrelsen anförde i ett remissvar följande.
Socialstyrelsens yttrande
Socialstyrelsen anser att det inte är möjligt att med utgångspunkt i det remitterade materialet ta ställning till frågan om socialnämnden i detta enskilda fall haft tillräckliga skäl för den åtgärd som remissen avser. Socialstyrelsen anser dock att det mot bakgrund av att LVU är en skyddslag för barn och unga kan finnas situationer där skyddsaspekterna väger så tungt att det finns

fog för ett villkor beträffande vilket eller vilka språk som får användas under ett umgängestillfälle mellan ett omhändertaget barn och dess syskon. Det kan vara nödvändigt för att skydda barnet eller den unge mot oroande och hotfulla situationer. Det finns därför inte något principiellt hinder mot ett villkor av nu aktuellt slag.
1 Bakgrund
A.F. har sonen S. född 1992 samt döttrarna A., född 1998 och E., född 2000. Socialnämnden beslöt den 13 juni 2008 att omedelbart omhänderta döttrarna med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Socialnämnden beslutade bl.a. att döttrarnas umgänge med S. skulle ske på svenska språket.
I socialnämndens remissvar beskrivs att socialnämnden har gjort en skydds- och riskbedömning av flickornas situation, faderns påverkan och det

vårdansvar som åvilar socialnämnden. Utifrån denna skydds- och riskbedömning har nämnden beslutat att det är viktigt att syskonen pratar svenska med varandra när de träffas för att förhindra att de nås av information som kan oroa, skapa förvirring och i övrigt påverka dem negativt. Det finns enligt socialnämnden inga språkliga hinder för barnen att uttrycka sig på det svenska språket. Nämnden har gjort bedömningen att flickorna behöver i lugn och ro i en trygg och stabil miljö få möjlighet att bearbeta sina traumatiska upplevelser från uppväxten utan påverkan från fadern. Socialnämnden har bedömt att det föreligger en påtaglig risk att fadern använder sig av sonen som budbärare för att få fram budskap till flickorna som kan inverka negativt på flickornas mående och utveckling.

2 Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU

I LVU anges samhällets möjligheter att genom tvång kunna ge barn och unga det skydd och den vård och behandling som de behöver. Endast när behövlig vård inte kan anordnas på frivillig väg enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska LVU tillämpas (prop. 1989/90:28 s. 106).

Socialnämnden har inte bara en befogenhet att ingripa till den underåriges skydd utan även en skyldighet då förutsättningarna i LVU är uppfyllda (se t.ex. prop. 1989/90:28 s. 38).

Insatserna ska enligt 1 § LVU präglas av respekt för den unges människovärde och integritet. Nämnden har enligt 11 § LVU under vårdtiden samma ansvar som vårdnadshavaren för att den unges grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken (1949:381) tillgodoses.

De rättigheter som barn har enligt nämnda paragraf i föräldrabalken är rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.

Vård med stöd av LVU innebär inte att de grundläggande funktionerna som regleras i föräldrabalken formellt fråntas föräldrarna men ansvaret för att bestämma om barnets personliga förhållanden flyttas över till socialnämnden och den som vårdar barnet på nämndens uppdrag, vilket följer av 11 § LVU. Socialnämnden har ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och andra för barnet viktiga personer tillgodoses, men det framgår av 14 § LVU att umgänget mellan barnet och vårdnadshavaren kan regleras och inskränkas om det bedöms nödvändigt med hänsyn till vården.

3 Umgänge under vårdtiden

3.1 Umgänge mellan barnet och dess föräldrar och vårdnadshavare

Enligt 6 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453) bör vården utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.

I förarbetena (prop. 1996/97:124 s. 113 f.) till bestämmelsen uttalar regeringen: Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med

föräldrar, syskon och andra för barnet betydelsefulla personer samt kontakt med hemmiljön.
De krav som lagen ställer i fråga om samhörighet och kontakt med hemmiljön handlar inte bara om geografisk närhet. Språkliga och kulturella skillnader i synsätt och bakgrund kan skapa väl så stora avstånd mellan människor. Att sådana skillnader beaktas och att man väljer ett hem som kan samarbeta med barnets biologiska föräldrar är av största betydelse vid alla placeringar och i synnerhet vid placeringar av invandrarbarn. Det innebär att socialtjänstens personal måste vara lyhörd för föräldrarnas egna önskemål utan att för den skull ge avkall på den professionella bedömningen av vad som är ett lämpligt hem för det enskilda barnet.
Enligt 14 § LVU har nämnden 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 vård enligt denna LVU, får socialnämnden
1. besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas, eller
2. besluta att den unges vistelseort inte ska röjas för föräldrar eller vårdnadshavare.
Socialnämnden ska minst en gång var tredje månad överväga om ett sådant beslut som avses i andra stycket fortfarande behövs.
Bestämmelsen om möjligheten att begränsa umgänget skall tillämpas restriktivt. Socialnämnden får inte utan starka skäl besluta om inskränkningar i umgänget mellan barn och föräldrar. Det kan emellertid förekomma att föräldrarna griper in i vården på ett obehörigt sätt. Deras personliga förhållanden, exempelvis vid långtgående missbruk eller svår psykisk sjukdom, kan vara sådana att de under viss tid inte bör träffa sitt barn (prop. 1979/80:1 s. 602).
Socialnämndens befogenhet att besluta om umgänget är vittgående och sträcker sig så långt att nämnden kan förbjuda allt umgänge och även reglera eller hindra telefon- och brevkontakt. Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 1990 ref.

97 uttalat att varken lagtext eller uttalanden i lagens förarbeten hindrar beslut om totalt umgängesförbud.
Dock kan brev- och telefonkontakterna strida mot Europakonventionens artikel 8 om skydd för familjeliv om restriktionen är mer ingripande än vad som är nödvändigt (jfr Europadomstolens dom 25 februari 1992, Serie A no. 226).
3.2 Umgängesinskränkning i form av krav på att svenska språket ska användas vid umgänge
JO har (beslut 1995-11-24, dnr 4105-1994) tagit upp frågan om en socialnämnd haft rätt att kräva att modern och det placerade barnet skulle tala svenska vid umgänge. JO konstaterade att ett sådant krav är att anse som en

inskränkning i umgängesrätten och att nämnden därför måste fatta ett formellt beslut om detta enligt 14 § LVU om en sådan inskränkning bedöms nödvändig.

3.3 Umgänge med andra än föräldrar och vårdnadshavare

Bestämmelserna i 14 § andra stycket 1 LVU är i första hand tillämpliga gentemot förälder som också är barnets vårdnadshavare. Detta gäller gentemot båda föräldrarna om de har gemensam vårdnad.

Nämnden bestämmer dock med stöd av den allmänna befogenhet som följer av 11 § fjärde stycket LVU i princip om alla besök hos den unge under vårdtiden. Om nämnden motsätter sig umgänge mellan barnet och någon närstående som inte är förälder eller vårdnadshavare, kan nämndens beslut i frågan inte överklagas (jfr 41 § LVU). Det är därför särskilt viktigt att nämnden noga överväger vilka möjligheter till umgänge som finns.

4 Barnets bästa och barnets rätt att komma till tals

Enligt 1 § femte stycket LVU ska vad som är bäst för den unge vara avgörande vid beslut enligt LVU.

I prop. 2002/03:53 s. 77 f. uttalar regeringen följande beträffande barnets bästa.

Den närmare innebörden av vad som skall anses vara barnets bästa anges varken i SoL eller i föräldrabalken. Det ligger i sakens natur att det inte en gång för alla går att precisera innebörden av ett sådant begrepp.

Regeringen gjorde följande uttalande i samband med införandet av barnets bästa i 6 kap. 2 a § föräldrabalken: ”Som många gånger framhållits måste barnets bästa avgöras i varje enskilt fall utifrån en bedömning av de individuella förhållandena. [– – –] Vid bedömningen måste hänsyn tas till allt som rör barnets fysiska och psykiska välbefinnande och utveckling.

Så långt det är möjligt skall därvid såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter för barnet beaktas. Det säger sig självt att det ofta är nära nog omöjligt att objektivt slå fast vad som är bäst för barnet. I sådana fall blir det till sist domstolens resp. socialnämndens uppfattning, antaganden och bedömningar som blir avgörande.

I specialmotiveringen till 1 § LVU (prop. 2002/03:53 s. 105) uttalas att skyldigheten

att så långt möjligt ta reda på barnets egen inställning och respektera densamma vid beslutsfattandet gäller alla beslutssituationer och ingripanden som sker med stöd av lagen. Endast i undantagssituationer, där beslutet kräver extrem brådska, kan beslutsfattaren underlåta att inhämta den unges inställning i förväg.

Enligt 1 § sjätte stycket LVU gäller vidare att den unge ska få relevant information och att hans eller hennes inställning så långt möjligt ska klarläggas.

Hänsyn ska tas till den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad.

Den unges egen inställning i umgängesfrågan måste således utredas och tillmätas betydelse i relation till barnets ålder, mognad och övriga omständigheter.

5 Socialstyrelsens bedömning
När det gäller kontakten mellan syskonen har socialnämnden gjort bedömningen att det är viktigt att syskonens relation bibehålls. Utifrån en skydds och riskbedömning har dock nämnden beslutat att det är viktigt att systrarna och brodern talar svenska vid umgänget.

Att få kommunicera på sitt modersmål med anhöriga är en stark rättighet och kan vara viktigt t.ex. för att umgänget mellan syskonen ska kännas naturligt. Nämnden har vidare ansvar för att flickorna får behålla sin kulturella och språkliga identitet.
Socialnämnden har dock en långtgående rättighet och skyldighet att skydda barn och unga från förhållanden som medför en påtaglig risk för deras fysiska och psykiska hälsa och utveckling. Ändamålet med vård enligt LVU är att ge barnet eller den unge vård eller skydd, som inte kan ges på frivillig väg. Om det bedöms vara nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården kan socialnämnden enligt 14 § andra stycket 1 LVU inskränka den unges umgänge med dess vårdnadshavare och föräldrar.
En socialnämnd bestämmer med stöd av den allmänna befogenhet som följer av 11 § fjärde stycket LVU i princip om alla besök hos den unge under vårdtiden och kan således även begränsa umgänget med andra än med vårdnadshavare och föräldrar.
Det följer av 1 § femte stycket LVU att vad som är bäst för den unge ska vara avgörande vid alla beslut enligt LVU, således även vid beslut om begränsningar av umgänge. Vid bedömningen av vad som är barnets bästa måste hänsyn tas till allt som rör barnets fysiska och psykiska välbefinnande och utveckling och så långt det är möjligt ska därvid såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter för barnet beaktas.
Det framgår av nämndens remissvar att dess nu aktuella beslut avser att säkerställa skyddet för flickorna från information som kan oroa, skapa förvirring och i övrigt påverka dem negativt. Beslutet avser också att ge de vuxna som har barnen i sin vård möjlighet att hjälpa och stödja på ett adekvat sätt. Nämnden har gjort bedömningen att det inte finns möjligheter att uppnå dessa syften på annat sätt. Nämnden har vidare gjort bedömningen att flickorna, i lugn och ro i en trygg och stabil miljö, behöver få möjlighet att bearbeta sina traumatiska upplevelser från uppväxten utan påverkan från fadern. Socialnämnden har bedömt att det föreligger en påtaglig risk att fadern använder sig av sonen som budbärare för att få fram budskap till flickorna som kan inverka negativt på flickornas mående och utveckling.
Det framgår dock inte av handlingarna i ärendet om socialnämnden har utrett flickornas inställning till åtgärden i enlighet med 1 § sjätte stycket LVU.

Skyldigheten att så långt möjligt ta reda på den unges egen inställning och

respektera denna vid beslutsfattandet gäller alla beslutssituationer och ingripanden med stöd av LVU. Även om barnets vilja inte är avgörande för vad som ska bedömas vara barnets bästa, så måste den utredas. Hänsyn ska tas till den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad.
Socialstyrelsen anser att det inte är möjligt att med utgångspunkt i det remitterade materialet ta ställning till frågan om socialnämnden i detta enskilda fall haft tillräckliga skäl för den åtgärd som remissen avser. Socialstyrelsen anser dock sammanfattningsvis att det mot bakgrund av att LVU är en skyddslag för barn och unga kan finnas situationer där skyddsaspekterna väger så tungt att det finns fog för ett villkor beträffande vilket eller vilka språk som får användas under ett umgängestillfälle mellan syskon. Det finns därför inte något principiellt hinder mot ett villkor av nu aktuellt slag.
JO beredde också Diskrimineringsombudsmannen (DO) tillfälle att inkomma med yttrande över den principiella frågan om socialnämnden får föreskriva att ett barn som vårdas enligt LVU och dess syskon ska tala ett visst språk med varandra när de träffas.
DO Katri Linna anförde i ett remissvar följande.
Ett tvångsomhändertagande enligt LVU är alltid ett mycket allvarligt ingrepp i en enskild individs liv varför ett rättighetsperspektiv måste stå i förgrunden.
DO möter i de anmälningar till myndigheten som gäller tvångsomhändertaganden liknande frågeställningar som den aktuella anmälan till JO tar upp.

Det är enligt DO viktigt att kulturella, religiösa och språkliga behov inte undertrycks
från de sociala myndigheternas sida under tvångsomhändertagandet.
Det finns annars en mycket stor risk för att ett barns kulturella, religiösa och språkliga identitet går förlorad när det placeras i en ny miljö. Av den anledningen är det särskilt viktigt att de sociala myndigheterna aktivt arbetar för att säkerställa att ett omhändertaget barn får tillgång till sin kultur, sin religion och sitt språk. Det är rimligt att utgå ifrån att situationer som den aktuella och liknande ofta kan lösas med hjälp av mindre ingripande åtgärder.
Rätten till språk är ytterst en mänsklig rättighet och i det sammanhanget bör ett förbud mot att tala ett visst språk bedömas. Utgångspunkten måste hela tiden vara alla människors lika rättigheter och möjligheter. Att förbjuda en språklig minoritet att använda sitt språk strider bland annat mot FN:s barnkonvention
(artikel 30). Enligt artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter ska de som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter tillåtas att i gemenskap med andra i sin grupp ha ett eget kulturliv, utöva sin religion och använda sitt eget språk. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter liksom stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk
utvecklar skyddet ytterligare för personer som tillhör landets nationella minoriteter. En språkligt baserad umgängesinskränkning kan också vara fråga om en kränkning av diskrimineringsförbudet i artikel 14 i

Europakonventionen.
Regeringsformen slår fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet. En offentlig förvaltning ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. När det gäller socialtjänstens verksamhet så omfattas den också av ett diskrimineringsförbud
enligt diskrimineringsförbudslagen.
Det kan sammantaget konstateras att det finns ett starkt skydd för individers språkliga rättigheter och för att inte bli utsatt för diskriminering. En situation där en socialtjänst förbjuder barn som vårdas enligt LVU att tala ett visst språk är enligt DO en rättighetskränkning som kan utgöra diskriminering. För att avgöra detta behöver en bedömning göras i det enskilda fallet.
A.F. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren.
I ett beslut den 7 september 2010 anförde JO André följande.
Bedömning
Socialnämnden beslutade den 13 juni 2008, med stöd av 2 och 6 §§ LVU, att omedelbart omhänderta A.

och E. och placera dem i ett jourhem. Nämnden
beslutade även att begränsa A:s och E:s umgänge med deras föräldrar. När det gällde brodern S. föreskrev nämnden bl.a. att S. och hans systrar skulle tala svenska med varandra när de träffades.
Enligt 11 § LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. I 6 kap. 1 § socialtjänstlagen
(2001:453) anges att vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.
Socialnämnden har enligt 14 § LVU ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården av den unge får nämnden besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavaren eller um

gängesföräldern ska utövas. Ett sådant beslut kan enligt 41 § första stycket 3 LVU överklagas till förvaltningsrätten.
Bestämmelsen i 14 § LVU gäller bara förhållandet mellan den unge och dennes föräldrar eller vårdnadshavare. Nämnden kan dock, med stöd av den allmänna befogenhet som följer av 11 § LVU, besluta hur den unges umgänge med andra än vårdnadshavare eller umgängesförälder ska se ut. Ett beslut med stöd av 11 § LVU kan inte överklagas.
Av det anförda följer att nämnden har ett ansvar för att tillgodose den unges behov av umgänge med såväl föräldrar som andra anhöriga. I vissa fall kan emellertid omständigheterna vara sådana att anhörigas umgänge med barnet

måste begränsas. En sådan begränsning kan bestå i att anhöriga över huvud taget inte får träffa barnet men också att vissa föreskrifter ges rörande själva umgänget. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse tid och plats för umgänget eller att umgänget ska ske i närvaro av t.ex. en tjänsteman från socialtjänsten.
I förevarande fall bedömde nämnden att det fanns skäl att se till att systrarna hade kontakt med sin bror. Däremot ansåg nämnden att systrarna kunde fara illa av kontakterna med brodern om fadern använde sig av sonen ”som budbärare för att få fram budskap till flickorna som kan inverka negativt på flickornas mående och utveckling”.
Jag tar för egen del inte ställning till om nämnden hade fog för sina farhågor att systrarna kunde fara illa av kontakt med sin bror om denne till systrarna förde fram någon form av budskap från fadern. Med utgångspunkt från den bedömning som nämnden har redovisat, nämligen att det fanns skäl att kontrollera vad brodern pratade om med sina systrar, är emellertid fråga om nämnden, som förutsättning för att syskonen skulle träffas, kunde ställa upp ett krav på att syskonen skulle tala svenska.
Jag vill inte utesluta att det kan finnas situationer när en socialnämnd, med utgångspunkt i 11 § LVU, kan ställa upp som villkor att samtal vid umgängestillfällen
ska ske på svenska. Ett sådant villkor får dock inte innebära att de grundläggande fri- och rättigheter som skyddas av bl.a. regeringsformen och Europakonventionen åsidosätts. Det måste även beaktas att ett beslut om en sådan umgängesbegränsning inte får överklagas till skillnad från ett motsvarande beslut enligt 14 § LVU.

Mot denna bakgrund bör ett villkor enligt 11 §
LVU om att ett visst språk ska talas vid umgängestillfällen endast komma i fråga i rena undantagsfall. Det måste vara fråga om situationer där det inte finns någon möjlighet att på annat sätt tillgodogöra sig vad som sägs och när alternativet är att inget umgänge alls kan komma till stånd, vilket i sig kan vara till men för berörda barn. Det naturliga, när nämnden anser att vad som sägs vid ett umgänge måste övervakas, är att låta en kontaktperson som behärskar det aktuella språket medverka vid umgänget. Om någon sådan person inte går att uppbringa och nämnden, för att tillgodose barns behov av skydd, måste kontrollera umgänget bör i stället en tolk förordnas som kan översätta vad som sägs direkt till kontaktpersonen eller den som annars ska övervaka umgänget.
Såvitt framkommit förelåg i förevarande fall inte några språkliga hinder mot att barnen talade svenska med varandra men S. erbjöds en tolk vid umgänget med sina systrar. S. godtog detta men uppgav samtidigt att han kunde

tänka sig att i stället tala svenska med systrarna. Nämndens agerande måste ses i ljuset av detta. Med hänsyn till S:s ålder kan det visserligen diskuteras om inte nämnden, oavsett S:s inställning, borde ha förordnat en tolk. Vad som framkommit i denna del ger mig dock inte tillräckliga skäl att rikta någon

kritik mot nämnden.
2011/12 : JO1
457
Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)
I ett mål angående vård med stöd av LVM borde socialnämnden ha tillsett att ett läkarintyg angående den enskildes hälsotillstånd inhämtades
(Dnr 3713-2009)
Initiativet
Socialnämnden i Burlövs kommun ansökte den 18 augusti 2008 hos dåvarande Länsrätten i Skåne län (numera Förvaltningsrätten i Malmö) om att V.S. skulle beredas vård med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). V.S. medgav socialnämndens ansökan. Länsrätten beslutade i en dom den 2 september 2008 att V.S. skulle beredas sådan vård.
V.S. överklagade domen till Kammarrätten i Göteborg. Den 1 oktober 2008 ingav socialnämnden till bl.a. behandlingshemmet Runnagården, där V.S. då var placerad, ett yttrande som var undertecknat av nämndens ordförande. I yttrandet angavs bl.a. att ”med hänsyn till de nya uppgifter som inkom från bl.a. läkare Per Tätting har socialtjänsten i Burlövs kommun ingen invändning mot att LVM-hemmet Runnagården låter placering enligt LVM upphöra”.
I en dom den 6 oktober 2008 biföll kammarrätten V.S:s överklagande på så sätt att rätten avslog socialnämndens ansökan om vård.
I en anmälan till JO framförde J.B. klagomål mot behandlingshemmet Runnagården (JO:s dnr 2076-2009). Klagomålen gällde att behandlingshemmet inte skrev ut V.S. från hemmet trots att Socialnämnden i Burlövs kommun hade tagit tillbaka sin ansökan om LVM-vård av henne och det inte fanns något läkarintyg till stöd för sådan vård.
Eftersom Statens institutionsstyrelse hade prövat J.B:s klagomål mot behandlingshemmet
fann JO inte skäl att för egen del vidta någon åtgärd i ärendet (JO:s beslut den 3 juli 2009).
I ärendet hade handlingar från bl.a. Socialnämnden i Burlövs kommun och Länsrätten i Skåne län infordrats och granskats. Därvid framkom att socialnämnden
hade ansökt om att V.S. skulle beredas vård enligt LVM utan att till sin ansökan foga ett läkarintyg enligt 9 § LVM.
Med anledning av vad som framkommit beslutade JO att inleda ett initiativärende mot Socialnämnden i Burlövs kommun (JO:s dnr 3713-2009), som anmodades att inkomma med yttrande om varför nämnden inte hade inhämtat ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM innan nämnden beslutade att hos länsrätten ansöka om att V.S. skulle beredas vård enligt LVM.

JO beslutade den 3 juli 2009 att på eget initiativ utreda varför dåvarande Länsrätten i Skåne län inte hade förordnat om läkarundersökning av V.S. (JO:s dnr 3714-2009).

2011/12 : JO1
458
Utredning
I ett remissvar anförde Socialnämnden i Burlövs kommun följande.
080710 informerades socialsekreterare Camilla Holm av kurator Maria Gershagen på avdelning 1 C, S:t Lars att de skickat en LVM-anmälan.
080714 träffade socialsekreterare Camilla Holm V.S. på avdelningen och närvarande var då även kontaktperson Margaretha. Camilla Holm framförde begäran om läkarintyg enligt 9 § LVM och Margaretha skulle framföra detta till ansvarig läkare.
080813 tog socialnämnden beslut att ansöka om vård enligt 11 § LVM och 080827 fastställde Länsrätten LVM.
Burlövs kommun har efterfrågat läkarintyg enligt 9 § LVM, men sådant inkom ej. Ansökan blev härigenom ej fullständig, vilket naturligtvis innebär att kommunen brustit i detta avseende. Påpekas kan dock att läkarintyg ej efterfrågades vid länsrättsförhandlingen.
I ett beslut den 29 oktober 2010 anförde JO André följande.
Bedömning
Enligt 7 § LVM ska socialnämnden inleda utredning när den genom anmälan eller på något annat sätt har fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård. När en utredning har inletts ska socialnämnden enligt 9 § LVM, om det inte är uppenbart obehövligt, besluta om läkarundersökning av missbrukaren samt utse en läkare för undersökningen. Läkaren ska i ett intyg ange missbrukarens aktuella hälsotillstånd.
Om det är uppenbart obehövligt behöver nämnden inte besluta om läkarundersökning.
Så kan vara fallet t.ex. om det redan finns ett aktuellt läkarintyg i ärendet (prop. 1987/88:147 s. 96). I Socialstyrelsens allmänna råd, Tilllämpning av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, SOSFS 1997:6, anges att ett läkarintyg inte bör vara äldre än 14 dagar då ansökan om vård inlämnas till rätten.
Av utredningen framgår att överläkaren Per Tätting, Universitetssjukhuset i Lund (numera Skånes universitetssjukhus), den 2 juli 2008 gjorde en anmälan till socialnämnden angående behov av tvångsvård för V.S. I anmälan angavs bl.a. att V.S. hade haft ett ordentligt återfall i alkoholmissbruk och att hon uppvisade en stark dödsönskan, varför någon form av tvångsvård borde beredas henne.
Med anledning av anmälan den 2 juli 2008 inledde socialnämnden en utredning om förutsättningarna för tvångsvård. I remissvaret anges att en handläggare den 14 juli 2008, i samband med besök hos V.S. på sjukhuset där hon vårdades, framförde en begäran om läkarintyg enligt 9 § LVM. Någon läkarundersökning
enligt 9 § LVM genomfördes emellertid inte.

När nämnden den
13 augusti 2008 beslutade att ansöka om vård enligt 11 § LVM för V.S. fanns

därför inte något sådant intyg att tillgå.
Ett läkarintyg enligt 9 § LVM ska klargöra missbrukarens aktuella hälsotillstånd och hans eller hennes allmänna behov av vård. En bedömning av faran för den enskildes hälsa, till följd av missbruk, måste till stor del bygga på vilka medicinska skador missbrukaren redan har ådragit sig. Av ett läkarintyg bör framgå bl.a. om den enskilde lider av några sjukdomar som har bety

delse, om det finns tecken på sjukdom eller skada på grund av missbruket och om det finns tecken på abstinenssymptom och förekomst av depression, vanföreställningar
m.m. Läkaren torde också kunna uttala sig om faran för hälsan vid ett fortsatt missbruk.
Överläkaren Per Tättings anmälan, daterad den 2 juli 2008, grundade sig på dennes iakttagelser i samband med att V.S., i starkt upprivet tillstånd, kom in till vårdinrättningen den 30 juni 2008 och dagarna därefter. I anmälan fanns det inte några närmare uppgifter om V.S:s hälsotillstånd. Det var därför inte uppenbart obehövligt att inhämta ett läkarintyg beträffande henne. Den uppfattningen synes även handläggaren ha haft eftersom hon vid mötet på sjukhuset framställde ett önskemål om att få ett sådant intyg.
Eftersom något läkarintyg inte kom in till förvaltningen borde förvaltningen givetvis ha efterhört med sjukhuset när ett läkarintyg kunde förväntas eller själv ha utsett en läkare att utföra en undersökning av V.S. När nämnden den 13 augusti 2008 beslutade om att ansöka om tvångsvård för V.S. förelåg inte någon närmare utredning angående V.S:s aktuella hälsotillstånd. Nämnden fattade således sitt beslut på ett bristfälligt underlag. Detta är inte tillfredsställande.
Jag vill understryka att det nu anförda inte innebär något ställningstagande i frågan om utgången skulle ha blivit en annan om utredningen hade kompletterats med ett läkarintyg. Jag vill emellertid framhålla vikten av att utredningen i ett mål om tvångsvård, oavsett den enskildes inställning, bedrivs förutsättningslöst
och att den blir så fullständig som möjligt.

Handläggning

Fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn

(Dnr 5254-2009)

Anmälan

B.T. framförde i en anmälan till JO klagomål mot en tjänsteman vid socialkontoret i Trosa kommun angående handläggningen av en framställning om umgänge med hennes barnbarn.
I anmälan till JO uppgav B.T. bl.a. följande. Hon kontaktade i september 2008 socialtjänsten med anledning av att C.N., som är mor till B.T:s barnbarn, hade meddelat att barnbarnen inte fick ha någon kontakt med henne. Handläggaren av ärendet utredde inte om barnen hade behov av umgänge med henne. Handläggaren hänvisade vidare till sekretess och lämnade inte ut

information om ärendets gång. Genom att hon inte har kunnat få ett beslut i ärendet har hon inte heller kunnat överklaga socialtjänstens ställningstagande.

2011/12 : JO1
460
Utredning
B.T:s anmälan remitterades till enhetschefen Elisabeth Engberg, socialkontoret i Trosa kommun, för upplysningar. I remissen hemställde JO att socialkontoret i Trosa kommun skulle inkomma med svar på följande frågor.
1. Föranledde B.T:s önskemål om umgänge med sina barnbarn att nämnden inledde en särskild utredning rörande frågan om talan skulle väckas enligt 6 kap. 15 a § andra stycket föräldrabalken?
2. Om nämnden inledde en sådan utredning, vilka överväganden gjorde då nämnden såvitt avsåg skyldigheten att fatta ett formellt beslut i ärendet?
3. Om nämnden inte inledde en sådan utredning, underrättades B.T. om detta ställningstagande?
I ett remissvar anförde socialchefen Georg Hammertjärn och enhetschefen Elisabeth Engberg bl.a. följande.
1. B.T:s önskemål om umgänge med sina barnbarn föranledde inte någon utredning rörande frågan om talan skulle väckas enligt 6 kap. 15 a § andra stycket föräldrabalken eftersom barnen inte efterfrågade att någon sådan utredning skulle göras. Utredning kan endast göras om barnen efterfrågar umgänge med far- eller morföräldrar, detta enligt Socialstyrelsen. Utredning kan göras i barnens hemkommun om barnen vill.
2. Nämnden inledde inte en sådan utredning och B.T. informerades vid flera tillfällen om att vi inte avsåg inleda en sådan eftersom barnen inte efterfrågade detta och nämnden inte kunde göra en bedömning att detta var till barnens bästa. Nämnden gjorde flera försök att få fadern och modern att samarbeta kring umgänget då umgänget med farmor naturligt skulle lösa sig om barnen hade umgänge med fadern. Detta lyckades dock inte.
Socialkontorets bedömning var att barnen inte skulle utsättas för mer myndighetsutövning
då de under kort tid blivit utredda av socialtjänsten i Södertälje vid två tillfällen och den äldsta pojken även varit föremål för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning i samband med en vårdnadstvist av familjerätten i Södertälje. Till det kommer ett antal förhandsbedömningar efter anmälningar från farmor B.T. samt fadern både av socialtjänsten i Södertälje och Trosa kommun. Barnen hade själv uttalat att de inte ville träffa farmor eftersom hon pratade illa om deras mamma och ställde mycket frågor till dem som gjorde dem illa till mods. Utifrån barnperspektivet gjorde nämnden bedömningen att barnen behövde komma till ro och inte utsättas för flera processer.
Nämnden har ifrågasatt länsstyrelsens tillsyn och den kritik som riktats mot nämnden i Trosa kommun. I tillsynen finns sakfel som måste rättas till bl.a.

där de riktar kritik mot att nämnden inte gett B.T. ett skriftligt beslut som hon kunde överklaga. Enligt JO så kan inte ett sådant beslut överklagas med förvaltningsbesvär, utan enbart med stöd av kommunallagen (JO:s beslut 2009-08-27, dnr 373-2008). För att överklaga enligt kommunallagen måste man vara kommunmedlem, vilket B.T. inte är, detta för att inte utsätta barn för onödiga processer.
B.T. lämnade härefter synpunkter på nämndens yttrande. Hon inkom vidare med en skrivelse vari hon framförde ytterligare klagomål mot socialkontoret.
JO hade tillgång till Länsstyrelsens i Södermlands län beslut den 3 september 2009 och den 11 november 2009 i ärende dnr 701-16485-2008.
I ett beslut den 13 oktober 2010 anförde JO André följande.

Rättslig reglering
Av 6 kap. 15 § föräldrabalken (förkortad FB) följer att ett barn ska ha rätt till umgänge med föräldrar som det inte bor tillsammans med samt att vårdnadshavarna
har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med någon annan som står det särskilt nära så långt som möjligt tillgodoses.
Enligt 6 kap. 15 a § andra stycket FB får rätten på talan av socialnämnden besluta om umgänge mellan barnet och någon annan än en förälder. Vid bedömningen
av om en sådan talan ska föras ska socialnämnden särskilt beakta barnets behov av umgänge med sina morföräldrar och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära.
En närstående som vill ha umgänge med barnet kan inte själv väcka en talan vid domstol utan det är socialnämnden som beslutar om talan ska föras.
Socialnämndens beslut i saken kan inte överklagas enligt reglerna om s.k. förvaltningsbesvär. I förarbetena till lagstiftningen uttalade regeringen följande (prop. 2005/06:99 s. 56 f.).
Regeringen delar kommitténs bedömning att det inte heller nu bör ges en talerätt för närstående. Det är av största vikt att barnet inte utsätts för fler processer, kanske med åtföljande umgängesutredningar m.m., än som är absolut nödvändiga. Av naturliga skäl är en sådan avvägning inte lätt att göra för en utomstående person, som vill ha ett umgänge med barnet men som inte får detta till följd av motstånd från barnets vårdnadshavare. Socialnämnden får förutsättas på ett mera objektivt sätt överväga om de nackdelar som en process för med sig från barnets synpunkter vägs upp av de fördelar som ett umgänge kan leda till. Av samma skäl bör det inte heller – som ett par remissinstanser föreslår – införas någon möjlighet att överklaga nämndens beslut att inte väcka talan.
Enligt 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Bedömning
B.T. framförde i september 2008 att hon ville att socialkontoret skulle verka för att hon fick umgänge med C.N:s barn, dvs. hennes barnbarn. Av den refererade rättsliga regleringen följer att B.T.

själv inte har någon talerätt i egenskap av farmor och hon kan således inte väcka talan vid rätten om umgänge med barnbarnen. En socialnämnd har en exklusiv rätt att bestämma om sådan talan ska väckas eller inte. Handläggaren vid socialkontoret bedömde att det inte fanns anledning att inleda någon utredning av huruvida nämnden skulle väcka en sådan talan.
Om socialkontoret hade inlett en utredning rörande umgänget skulle den kommunala nämnd som svarade för ärendet ha fattat ett formellt beslut om huruvida talan om umgänge skulle väckas. Den fråga som nu uppkommer är huruvida det förelåg en skyldighet för nämnden att inleda en utredning och därefter fatta ett beslut i saken med anledning av B.T:s framställning. Svaret på den frågan beror på om B.T:s framställning medförde att det anhängiggjordes ett formellt ärende.

Inom förvaltningsrätten används uttrycket materiell anhängighet i situationer där en myndighet är tvingad att behandla och avgöra en sakfråga som väckts vid myndigheten, oavsett om ärendet initierats genom en framställning från en enskild person eller på myndighetens eget initiativ (se bl.a. Förvaltningslagsutredningens betänkande En ny förvaltningslag, SOU 2010:29, s. 356 f.). För att ett ärende ska anses materiellt anhängiggjort vid en myndighet krävs bl.a. att den fråga som initiativtagaren önskar få bedömd ”angår” honom eller henne, vilket även brukar beskrivas som ett krav på saklegitimation. Saklegitimation tillkommer i regel den som ansöker om en förmån åt sig själv, t.ex. ett tillstånd eller bidrag, under förutsättning att ansökan avser en i lagstiftningen angiven förmån som myndigheten enligt tillämpliga författningsbestämmelser kan bevilja. Huvudregeln är att gynnande beslut kan meddelas endast på ansökan av vederbörande själv. Den som söker utverka en förmån åt någon annan är därför inte saklegitimerad, såvida han eller hon inte är ställföreträdare eller ombud för den som ansökan avser (Strömberg m.fl., Allmän förvaltningsrätt, 23 uppl., s. 93 f. och Bohlin m.fl., Förvaltningsrättens grunder, 2004, s. 85).
På motsvarande sätt gäller att den som gör en anmälan som har stöd i författningsföreskrifter och rör honom eller henne själv är saklegitimerad, medan en anmälan som bara syftar till att myndigheten ska ingripa mot någon annan i anledning av påtalade sakförhållanden inte med automatik leder till någon saklig prövning (jfr SOU 2010:29, s. 370). En person som upplyser en myndighet om ett faktiskt förhållande och kanske rentav föreslår att en viss åtgärd

ska vidtas, har i allmänhet ingen sådan nära anknytning till ärendet som krävs för att han eller hon ska få partställning och besvärsrätt. I de fall en myndighet äger ta upp ett ärende på eget initiativ, anses den också juridiskt sett agera ex officio, även om ärendet inletts genom en anmälan utifrån (jfr Bohlin m.fl., a.a., s. 118). För att initiativtagaren ska anses vara saklegitimerad eller part i ärendet krävs att ett beslut i ärendet antingen påverkar hans eller hennes offentligrättsliga
ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen, t.ex. genom en föreskrift i en författning på området (Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl., s.

32 f.).
Det kan finnas utrymme för olika uppfattningar beträffande frågan om ett barns behov av umgänge med närstående angår en närstående till barnet på ett sådant sätt att den närstående blir saklegitimerad om han eller hon försöker initiera ett ärende vid socialnämnden. Rätten till umgänge med föräldrar och närstående tillkommer dock enligt 6 kap. FB först och främst barnet. En mor eller farförälder är närstående till sina barnbarn men inte deras legala ställföreträdare, en roll som i stället ska fyllas av deras vårdnadshavare. Med denna utgångspunkt kan frågan om barnens behov av umgänge med närstående, enligt min mening, inte anses angå en mor- eller farförälder på ett sådant sätt att denne skulle vara saklegitimerad enbart genom sitt släktskap. Övervägande skäl talar för att socialtjänsten inte är skyldig att inleda en utredning med anledning av en framställning om umgänge från en mor- eller farförälder.
I förevarande fall fann socialtjänsten att det inte fanns anledning att inleda en utredning angående umgänget mellan B.T. och barnen, bl.a. med hänsyn till den belastning som en sådan utredning enligt nämndens bedömning skulle

ha inneburit för barnen. Enligt min mening har det inte förelegat någon skyldighet för nämnden att inleda en utredning och det finns därför inte skäl för mig att rikta någon kritik mot nämnden för den formella handläggningen av B.T:s framställning. Huruvida nämnden borde ha inlett en utredning grundas ytterst på sådana överväganden som JO är återhållsam med att anlägga synpunkter på. Jag har inte funnit skäl att frångå den principen i detta fall. Däremot vill jag, med anledning av att nämnden i sitt remissvar framhållit att barnen inte hade gett uttryck för en önskan om umgänge med B.T., anmärka att det förhållandet inte ensamt har utgjort ett skäl för nämnden att inte inleda en utredning.
Vad B.T. har anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd från min sida, varför ärendet härmed avslutas.
Handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen
Dnr (3448-2009)

Bakgrund
Elisabeth B. begärde hos socialförvaltningen i Hedemora kommun att få hjälp med att få till stånd ett umgänge med sitt barnbarn J., född 2003. Med anledning av Elisabeth B:s framställning inledde förvaltningen en utredning. Omsorgsnämnden, socialutskottet, i Hedemora kommun beslutade vid ett sammanträde den 17 mars 2009 (§ 66) att inte väcka talan hos domstol om umgänge mellan J. och Elisabeth B.
Anmälan
I en anmälan till JO framförde Elisabeth B. klagomål mot socialförvaltningen i Hedemora kommun. Hon var missnöjd med bl.a. att hon inte hade fått hjälp med att få träffa sitt barnbarn J. och att hon inte hade fått ta del av den utredning som förvaltningen hade utfört angående umgänget.
Utredning
Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från socialsekreterare Göran Nilsson vid socialförvaltningen i Hedemora kommun. Från förvaltningen inhämtades även den utredning som utförts i ärendet.
Omsorgsnämnden i Hedemora kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande. I JO:s remiss angavs att yttrandet särskilt skulle avse dels huruvida Elisabeth B. fick del av utredningen och bereddes möjlighet att yttra sig över den innan nämnden fattade sitt beslut, dels hur nämnden efter att ärendet hade avslutats hade handlagt Elisabeth B:s begäran om att ta del av utredningen.

Som sitt remissvar ingav nämndens socialutskott en skrivelse undertecknad av socialsekreteraren Göran Nilsson. I skrivelsen anfördes bl.a. följande (omnämnda bilagor har här utelämnats; JO:s anm.).
Bakgrund
Elisabeth B. har krävt umgänge med sitt barnbarn J. Eftersom J:s vårdnadshavare motsätter sig detta har hon krävt att Omsorgsnämnden i Hedemora kommun väcker talan vid Falu tingsrätt om umgänge enligt 6 kap. 15 a § föräldrabalken, för att hon på så sätt ska kunna få umgänge med sitt barnbarn J.
J:s familjerättsliga förhållanden har belysts i en vårdnads-, boende- och umgängesutredning daterad 2009-02-20. Det var inte lämpligt att ta ställning i frågan om umgänge med mormor, innan förslaget till umgänge med fadern kunde formuleras i vårdnads-, boende- och umgängesutredningen till tingsrätten.
Omsorgsnämnden i Hedemora beslutade 2009-03-17 att inte väcka talan vid tingsrätten enligt 6 kap. 15 a § föräldrabalken angående umgänge mellan J. och Elisabeth B., då ett sådant umgänge inte bedömdes vara förenligt med barnets bästa.
Elisabeth B. önskar få en kopia av utredningen som låg till grund för beslutet kring hennes umgänge med J. Hon har också önskemål om att få träffa J. och sin dotter A.
Handläggning och möjlighet att ta del av utredning före nämndens beslut

Omedelbart efter att Falu tingsrätt beslutade om att Hedemora kommun skulle verkställa en vårdnads-, boende- och umgängesutredning, kontaktades jag på telefon av Elisabeth B. Hennes syfte var att få umgänge med J. och träffa sin dotter A. Under utredningens gång har ett antal brev inkommit och telefonsamtal har hållits, där hon lämnat sina synpunkter och sin berättelse. Elisabeth B. har informerats om att vårdnadshavarna inte vill medge henne umgänge. I övrigt har J:s vårdnadshavare motsatt sig att Elisabeth B. skulle få del av utredningen.
Handläggning och möjlighet att ta del av utredning efter nämndens beslut
Beträffande tillvägagångssättet i ärendet har jag rådfrågat förbundsjurist Pernilla Krusberg vid Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, som i sin tur stämt av med företrädare för Socialstyrelsen. Svaret från SKL var att eftersom Elisabeth B., som mormor, ej betraktas som part så har hon inte rätt att ta del av utredningen kring begäran om umgänge med sitt barnbarn. Däremot har hon rätt att få del av de uppgifter hon själv har tillfört ärendet. Elisabeth B. har erhållit en kopia av de anteckningar som fördes då hon besökte Socialförvaltningen.

Utöver dessa uppgifter har hon vid ett flertal telefonsamtal samt brev framfört uppfattningen att hon önskar Socialförvaltningens hjälp att få umgänge med J. Barnets båda vårdnadshavare är tydligt emot att Elisabeth B. ska få del av utredningen.
Elisabeth B. kvitterade ett mottagningsbevis 2009-09-15, då hon erhöll en skriftlig kopia på beslut att ej lämna ut sekretessbelagd handling enligt 15 kap 7 § sekretesslagen (bilaga 1). Besvärshänvisning medsändes (bilaga 2). Någon överklagan har inte inkommit.
Elisabeth B. fick del av och yttrade sig över remissvaret. Under ärendets handläggning hos JO kom hon även in med kompletterande skrivelser.
I ett beslut den 29 september 2010 anförde JO André följande.

Rättslig reglering
Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I det följande hänvisar jag till den senare lagen som i nu aktuella hänseenden inte har inneburit några sakliga ändringar.
Barnets vårdnadshavare har enligt 6 kap. 15 § tredje stycket föräldrabalken (FB) ett ansvar för att barnets behov av umgänge med någon annan som står det särskilt nära så långt möjligt tillgodoses. På talan av socialnämnden, får rätten besluta om umgänge mellan barnet och någon annan än en förälder. Vid bedömningen av om en sådan talan ska föras ska socialnämnden särskilt beakta barnets behov av umgänge med sina morföräldrar och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära (6 kap. 15 a § andra stycket FB).
I förvaltningslagen (1986:223), FL, finns bestämmelser om parters rätt att få ta del av uppgifter. Enligt 16 § FL har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning

mot någon enskild. Ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den (17 § FL). Från den s.k. kommunikationsskyldigheten finns vissa undantag som inte har intresse i det förevarande ärendet.
Rätten att ta del av uppgifter enligt 16 § FL och den s.k. kommunikationsskyldigheten enligt 17 § FL gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.
I 10 kap. 3 § OSL stadgas att sekretess inte hindrar att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning
det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.
Bedömning
Elisabeth B.

vände sig till socialförvaltningen i Hedemora kommun med en framställan om att omsorgsnämnden, med stöd av 6 kap. 15 a § FB, skulle väcka talan vid domstol om umgänge mellan henne och barnbarnet J. Socialförvaltningen inledde en utredning med anledning av hennes framställan. I det ärendet har Elisabeth B. intagit ställning av part.
I ärenden hos en socialnämnd som avser myndighetsutövning mot någon enskild ska bl.a. bestämmelsen om kommunikation i 17 § FL tillämpas. Man kan i och för sig diskutera om ett beslut av en socialnämnd att inte väcka talan om umgänge ska anses utgöra myndighetsutövning. Enligt min mening avser beslut av detta slag myndighetsutövning. I den delen kan jag hänvisa till JO:s beslut den 27 augusti 2009, dnr 373-2008. Även om nämnden skulle anse att

det inte har varit fråga om myndighetsutövning har nämnden likväl inte kunnat underlåta kommunikation. Som framgår av 11 kap. 8 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska nämnden tillämpa bl.a. 17 § FL 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.
Det får anses uppenbart att det inte på grund av sekretess enligt 10 kap. 3 § OSL har förelegat något hinder för nämnden att låta Elisabeth B. få del av utredningen. Genom att inte låta henne få del av utredningen och få tillfälle

att yttra sig över den har nämnden åsidosatt en bestämmelse som är grundläggande när det gäller handläggningen av ärenden hos en socialnämnd. Detta är givetvis allvarligt och omsorgsnämnden förtjänar kritik för handläggningen av ärendet i denna del.

Den som i ett ärende hos en socialnämnd ska ges tillfälle att yttra sig enligt 17 § FL har enligt 11 kap. 9 § SoL rätt att få företräde inför nämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat. Det framgår inte av utredningen att Elisabeth B. underrättades om sin rätt att få företräde. Jag har inte funnit skäl att närmare utreda saken men jag vill erinra om bestämmelsen.

Under våren/försommaren 2009 begärde Elisabeth B. att få del av den aktuella utredningen. I beslut den 10 september 2009 avslog förvaltningschefen Anders Jacobsson hennes begäran. I beslutet anförde han att begäran skulle avslås med stöd av 15 kap. 7 § sekretesslagen. När det gäller nämndens handläggning av Elisabeth B:s begäran om att få ta del av utredningen vill jag anföra följande.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, vilket kapitel även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling. Enligt 2 kap. 12 § ska en handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska 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 har gjorts.

Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Efter det att omsorgsnämnden den 17 mars 2009 beslutat att inte väcka talan vid domstol om umgänge avslutades ärendet vid nämnden. Elisabeth B. har därför efter den tidpunkten inte kunnat göra gällande någon rätt till partsinsyn i ärendet. Huruvida det förelåg hinder på grund av sekretess att låta henne ta del av utredningen skulle således bedömas enligt i första hand bestämmelsen om den s.k. socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § första stycket OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Anders Jacobsson torde ha ansett att det på grund av sekretess förelåg hinder mot att lämna ut utredningen till Elisabeth B. Jag finner inte skäl att anlägga några synpunkter på beslutet i sak. Däremot kan konstateras att handläggningen av Elisabeth B:s begäran varit oacceptabelt lång, vilket omsorgsnämnden inte kan undgå kritik för.
När det gäller utformningen av det beslut som Anders Jacobsson fattade den 10 september 2009 vill jag påpeka att vid tiden för beslutet hade sekretesslagen
upphört att gälla. Att det i beslutet hänvisas till den förutvarande sekretesslagen är givetvis inte tillfredsställande. Jag vill dessutom påpeka att det lagrum som beslutet hänvisar till inte var relevant i frågan om det förelåg sekretess eller inte eftersom lagrummet innehöll bestämmelser om överklagande av avslagsbeslut.
Vad Elisabeth B. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd från min sida.

Handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet

(Dnr 2455-2010)

Bakgrund

Södra Innerstadens stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun beslutade vid ett sammanträde den 17 mars 2010, § S 3, att inte väcka talan vid domstol om att flytta över vårdnaden om K., född 2005, till familjehemsföräldrarna Lars-Eric E. och Ann B.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 27 april 2010, framförde Ann B. och Lars-Eric E. klagomål mot Södra Innerstadens stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun. De anförde bl.a. att fullmäktige inte hade motiverat sitt beslut den 17 mars 2010.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar i ärendet från Södra Innerstadens stadsdelsförvaltning.
Därefter anmodades stadsdelsfullmäktige att inkomma med utredning och yttrande som rörde om beslutet skulle ha motiverats.
I ett remissvar anförde stadsdelsfullmäktige följande.

Begäran om utredning och yttrande

JO har begärt utredning och yttrande rörande ett av Södra Innerstadens stadsdelsfullmäktiges
beslut den 17 mars 2010 § S 3. Beslutet innebär att Södra Innerstadens stadsdelsfullmäktige inte följde förvaltningens förslag om att hos

tingsrätten ansöka om vårdnadsöverflyttning för ett familjehemsplacerat barn. Stadsdelsfullmäktige beslutade att inte för närvarande väcka talan och yrka att

vårdnaden om den femårige pojken ska överflyttas från modern till familjehemsföräldrarna.
Föräldrabalken 6 kap. 8 § stadgar att har ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet och är det uppenbart att det är bäst för barnet att det rådande förhållandet får bestå och att vårdnaden flyttas över till den eller dem som har tagit emot barnet eller någon av dem, skall rätten utse denne eller dessa att såsom särskilt förordnade vårdnadshavare utöva vårdnaden om barnet. Det främsta syftet med bestämmelsen är att förhindra att barn som har knutit an i ett familjehem blir uppryckta från en miljö där de har funnit sig till rätta och känner en trygghet och känslomässig förankring.
Sedan år 2003 finns en bestämmelse införd i både socialtjänstlagen och lagen om vård av unga med innebörden att när ett barn varit placerat i samma familjehem i tre år ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § FB. Socialstyrelsen har i allmänna råd uttalat att om socialnämnden vid ett första övervägande enligt ”treårsregeln” kommer fram till att det inte finns skäl att påbörja en utredning om överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna, skall förnyade överväganden göras varje gång ett övervägande görs om vården med stöd av LVU ska fortgå. Barnet som nu är i fråga vårdas med stöd av LVU i det aktuella familjehemmet sedan födelsen.
I 20 § förvaltningslagen stadgas att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis om beslutet inte går någon part emot. Det kan hävdas att modern är den enda parten i ärendet och att beslutet inte går henne emot.
Förvaltningen har, i sin senaste tjänsteskrivelse i samband med övervägande om fortsatt vård, framfört att pojken i praktiken står utan fungerande vårdnadshavare.
Modern har god man och personlig assistent för sina vardagliga behov.
Mormodern har ingen formell rätt att fatta beslut för pojken. Det kan tilläggas att det sedan maj 2009 finns restriktioner enligt 14 § LVU för moderns umgänge med pojken.

Södra Innerstadens stadsdelsfullmäktige förutser en ny behandling av frågan om att väcka talan om vårdnadsöverflyttning under hösten 2010.
Några ledamöter avgav ett särskilt yttrande. De redogjorde därvid för den diskussion som hade legat bakom fullmäktiges beslut att inte väcka talan om överflyttning av vårdnaden och anförde att den diskussionen, som var grunden för fullmäktiges beslut, kunde ha framgått av protokollet.
Ann B. och Lars-Eric E. kommenterade remissvaret.
I ett beslut den 8 mars 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot (20 § första stycket förvaltningslagen [1986:223], FL). Den bestämmelsen ska tillämpas hos socialnämnden i ärenden som avser myndighetsutövning
mot någon enskild (11 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Socialnämnds beslut i fråga om att väcka talan vid domstol

om överflyttning av vårdnaden av ett barn utgör enligt min mening inte i sig myndighetsutövning mot någon enskild. Av 11 kap. 8 § tredje stycket SoL följer dock att bestämmelsen om motiveringsskyldighet i 20 § FL gäller också när det är fråga om bl.a. en ansökan till en annan myndighet i ett ärende eller mål som rör myndighetsutövning mot enskild hos den myndigheten.
Den fråga jag har att bedöma är därmed om stadsdelsfullmäktiges beslut att inte väcka talan om att flytta över vårdnaden av K. gick någon part emot, dvs. intog Lars-Eric E. och Ann B. ställning av parter i ärendet hos stadsdelsfullmäktige.
Om de har intagit ställning av parter har det ålegat nämnden att motivera sitt beslut.
Har ett barn vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet och är det uppenbart att det är bäst för barnet att det rådande förhållandet får bestå och att vårdnaden flyttas över till den eller dem som har tagit emot barnet eller någon av dem, ska rätten enligt 6 kap. 8 § första stycket föräldrabalken (FB) utse denne eller dessa att såsom särskilt förordnade vårdnadshavare utöva vårdnaden om barnet. Frågor om överflyttning av vårdnaden med stöd av bestämmelsen prövas på talan av socialnämnden (6 kap. 8 § andra stycket FB).
När ett barn har varit placerat i ett och samma familjehem under tre år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § FB (se 6 kap. 8 § andra stycket SoL och 13 § sista stycket lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga). Om socialnämnden i samband med övervägandet eller vid annat tillfälle inleder en utredning om överflyttning av vårdnaden uppkommer ett ärende hos socialnämnden. Ett ärende hos en socialnämnd
som rör frågan om att väcka talan om överflyttning av vårdnaden med stöd av 6 kap. 8 § FB kan inte anhängiggöras av någon enskild utan det är ett ärende som socialnämnden själv tar initiativ till.
För att någon ska bli part i ett ärende som initierats självmant av nämnden krävs att ett beslut i ärendet antingen påverkar hans eller hennes offentligrättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen, t.ex. genom en föreskrift i en författning på området (jfr Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl., s.

33).
Frågan om vem som är part i ett ärende hos socialnämnden har aktualiserats

bl.a. när det gäller ärenden som rör om socialnämnden ska väcka talan om umgänge mellan t.ex. ett barn och dennes mor- eller farföräldrar med stöd av bestämmelsen i 6 kap. 15 a § andra stycket FB. De ärendena har vissa likheter med det nu förevarande fallet. I umgängesärendena kan det emellertid hävdas att det finns ett rättsligt skydd för kontakten mellan barnet och mor eller farföräldrarna (se bl.a. SOU 2005:43 s. 194 f. och prop. 2005/06:99 s. 56 f.). JO har ansett att mor- och farföräldrarna är parter i socialnämndens utredning om umgänge mellan dem och barnet (se bl.a. JO:s beslut den 29 september 2010, dnr 3448-2009, och JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 407). Familjehemsföräldrarnas förhållande till det barn som är placerat hos dem är givetvis mycket viktigt och en överflyttning av vårdnaden om barnet till dem kan inte ske utan deras godkännande. Socialnämndens utredning om det är lämpligt att ansöka om överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräld

rarna ska dock ske med barnets bästa i fokus och familjehemsföräldrarna kan inte anses ha någon rätt för egen del att bli vårdnadshavare. Enligt min mening kan de därmed inte anses ha ställning som parter i ett ärende hos socialnämnden om överflyttning av vårdnaden.

Stadsdelsfullmäktiges beslut att inte föra talan om överflyttning av vårdnaden från modern till familjehemmet gick således enligt min bedömning inte någon part emot. Det kan under dessa förhållanden inte anses ha förelegat någon skyldighet för fullmäktige att närmare motivera sitt beslut.

Några ledamöter i stadsdelsfullmäktige har i ett särskilt yttrande ifrågasatt om grunden för beslutet att inte väcka talan borde ha redovisats. Jag vill med anledning härav framhålla att bestämmelserna i förvaltningslagen om bl.a. motiveringsskyldigheten är en s.k. minimiregel. Det finns inte något som hindrar att en myndighet motiverar ett beslut även när det inte finns en sådan skyldighet.

Om stadsdelsfullmäktiges beslut att inte väcka talan om överflyttning av vårdnaden var rätt eller fel i sak är en sådan fråga som JO normalt inte bör anlägga synpunkter på. Jag har inte funnit att det finns skäl för att göra så i det nu förevarande fallet.

Mot bakgrund av det anförda anser jag inte att det finns skäl att rikta någon kritik mot stadsdelsfullmäktige när det gäller utformningen av beslutet den 17 mars 2010.

Hälso- och sjukvård

Kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong

(Dnr 6823-2009 och 2196-2010)

Anmälningar
I en anmälan, som kom in till JO den 4 december 2009 (dnr 6823-2009, ärende 1), framförde ett antal patienter vid Rättspsykiatriska enheten, Sjukhuset i Falköping, klagomål mot chefsöverläkaren Eija Maahr angående enhetens rutiner för urinprovstagning. De anförde bl.a. följande.
I rutinerna anges att ”provlämnarens könsorgan och urinstråle ska vara väl synliga under provtagningen”. Flera patienter klarar inte av att lämna urinprov under sådana förhållanden eftersom de upplever förfarandet som förnedrande och kränkande. Om en patient inte klarar av att lämna ett urinprov räknas det som vägran och påverkar möjligheterna till utevistelse och utskrivning. Vid eventuell permission till bostaden uppkommer problem eftersom den vårdpersonal som ska ansvara för provtagningen nästan uteslutande består av kvinnor. Patienterna har lämnat olika förslag på hur situationen kan lösas men inte fått något gehör.
Till sin anmälan hade patienterna fogat en kopia av de aktuella rutinerna. Såvitt framgick av handlingen hade rutinerna införts den 30 oktober 2009.
I en anmälan, som kom in till JO den 31 mars 2010 (dnr 2196-2010, ärende 2), framförde en av patienterna, T.W., ytterligare klagomål mot Eija Maahr. Klagomålen rörde att han inte tilläts att vistas utomhus eftersom han inte klarade av att lämna urinprov enligt enhetens rutiner. Han anförde bl.a. att han sedan den 26 november 2009 endast fått vistas utomhus vid ett tillfälle om cirka 30 minuter.
Utredning
Journalanteckningar inhämtades avseende de berörda patienterna för månaderna november och december 2009. Beträffande T.W. inhämtades journalanteckningar även för tiden den 1 januari t.o.m. den 27 april 2010.
Vederbörande nämnd inom Västra Götalandsregionen anmodades i respektive ärende att göra en utredning och inkomma med yttrande. Yttrandet skulle belysa dels på vilka rättsliga grunder urinprovstagning används vid den aktuella enheten, dels nämndens syn på de rutiner för provtagning som enheten tillämpar. Nämnden anmodades även att inkomma med utredning och yttrande över vad T.W. anfört om att han inte tillåts att vistas utomhus.
Som remissvar ingavs två yttranden från styrelsen för Skaraborgs sjukhus.
I yttrandet i ärende 1 anförde styrelsen följande.

De rättsliga grunderna för urinprovstagning är att på ett säkert sätt kontrollera att patienterna på avdelningen inte har tagit droger, dvs. alkohol, illegala narkotiska preparat eller narkotiska medicinska preparat som inte är ordinerade av läkare. Provtagning skall ske på ett sådant sätt att inga misstankar kan uppstå att proven på något sätt har manipulerats. Man skall således inte kunna späda urinprovet, tillföra kemikalier som påverkar provet eller använda sig av attrapper för urinprov. Urinprov är det snabbaste och säkraste sättet som man kan få verifikation på. Saliv- och svettprover är icke tillförlitliga. Blodprover är ur säkerhetssynpunkt helt möjliga men analyssvar dröjer i de flesta fall en

till två veckor och med de krav som finns måste man under väntetid på provsvar hålla patient inlåst vilket inte är acceptabelt. Urinprovstagning är därför det sätt man använder i motsvarande situationer i hela landet på såväl beroendekliniker
som rättspsykiatriska kliniker.
På sjukhusets rättspsykiatriska klinik finns patienter med allvarlig psykisk störning och också patienter med missbruksproblematik avseende narkotika, alkohol och läkemedel. Provtagningarna skall således säkerställa att patienten avstår från dessa preparat och att proverna är rättvisa och korrekta. Skriftliga instruktioner finns för hur provtagningar skall gå till på ett korrekt sätt och för att undvika att missförstånd uppstår.
De rättsliga kraven för att urinprovstagningar sker på korrekt sätt är således starka. Mot detta står de hänsyn som måste tas till patienters önskemål om integritet. I dagsläget finns inte möjligheter att i de lokaler vi har att använda annat tillvägagångssätt än som nu sker. I samband med byggnation av nya lokaler kommer dessa att medge annat tillvägagångssätt som bättre tillgodoser patienternas krav på integritet. De nybyggda lokalerna är klara för inflyttning i juni 2011. Möjligheterna att göra en installation i nuvarande lokaler är inte möjlig av byggnadstekniska skäl.
I yttrandet i ärende 2 anförde styrelsen följande.
På sjukhusets rättspsykiatriska klinik vårdas patienter med allvarlig psykisk störning och patienter med missbruksproblematik avseende narkotika, alkohol och läkemedel. Vården skall garantera att patienterna under vistelsen på avdelningen
är drogfria. Detta måste göras av säkerhetsskäl för såväl den enskilde patienten, medpatienter som personal. I de fall intagna inte följer rutiner för provtagning eller avstår att lämna prov och man således inte kan garantera en drogfrihet dras respektive patients friförmåner in.
Någon ändring av regelverket för urinprovstagning har icke skett, däremot har uppföljning avseende att regelverket följts skärpts.
Patienten erbjuds motion samt utevistelse på avdelningens balkong.

JO remitterade ärendena till Socialstyrelsen och hemställde att styrelsen skulle inkomma med yttrande. Yttrandena skulle avse dels frågan under vilka förutsättningar som urinprovstagning kan ske avseende patienter som vårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, dels vilken rätt till utomhusvistelse som patienter som vårdas enligt LPT och LRV har samt om ”utevistelse på avdelningens balkong” är tillräckligt för att denna rätt ska anses vara tillgodosedd.
Socialstyrelsen inkom med två remissvar. I remissvaret i ärende 1 anfördes följande.
Socialstyrelsens yttrande
Analys av urinprov från en patient som vårdas enligt LPT eller LRV och som förutom den allvarliga psykiska störningen har en missbruks- eller beroende

problematik kan krävas för att i enlighet med 17 § andra stycket LPT och 6 § LRV säkerställa att syftet med tvångsvården uppnås.
Det är i överensstämmelse med 2 kap. 1 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS) att ta urinprov för att göra tester i syfte att kontrollera förekomst av markörer för alkohol och narkotika hos en sådan patient, att övervaka patienten under provtagningen för att säkerställa testresultaten och att följa upp behandlingen med regelbundna kontroller.
I enlighet med kraven på vårdplanering i 16 § LPT och 6 § LRV ska provtagningarna ingå som en del av vårdplanen och ska vårdplaneringen säkerställa att provtagningarna kan göras i samråd med patienten.
Urinprovstagningen ska enligt 2 a § LPT och 2 a § LRV göras med största möjliga hänsyn till patienten, exempelvis genom att provtagningen övervakas av personal av samma kön som patienten.
Det är inte i överensstämmelse med 2 a § LPT, 2 a § LRV och 2 kap. 1 § LYHS att, i det fall urinprover inte kan tas i samråd med patienten, genomföra provtagningen med fysiskt tvång eller med hot om repressalier. Det är också i strid mot kraven på en god vård i 2 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) om en vårdgivare skulle driva en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk tvångsvård på det sättet.
De tvångsåtgärder som är tillåtna enligt LPT och LRV får endast användas efter en bedömning av förutsättningarna i det enskilda fallet. Bedömningen ska göras av chefsöverläkaren eller, på dennes uppdrag enligt 39 § LPT och 23 § LRV, av någon erfaren läkare vid sjukvårdsinrättningen med specialistkompetens inom någon av de psykiatriska specialiteterna.
Urinprovstagning som innebär att samtliga patienter på en sjukvårdsinrättning där vård enligt LPT eller LRV ges regelbundet ska lämna urinprover utan att det görs en bedömning i varje enskilt fall har varken stöd i LPT och LRV eller i någon annan lag. Av de remitterade handlingarna framgår det inte huruvida provtagningen görs på detta sätt på den aktuella rättspsykiatriska kliniken. Socialstyrelsen avstår därför från att uttala sig i frågan.
Bakgrund
Ett antal patienter vid rättspsykiatriska kliniken vid sjukhuset i Falköping har i en skrivelse till JO framfört klagomål gällande chefsöverläkaren Eija Maahr rörande rutiner för urinprovstagning. I ett yttrande till JO skulle vederbörande nämnd inom Västra Götalandsregionen ha belyst dels på vilka rättsliga grunder urinprovstagning används vid den aktuella kliniken, dels nämndens syn på de rutiner för provtagning som tillämpas vid kliniken.

I ett yttrande från Styrelsen för Skaraborgs sjukhus har styrelsen trots JO:s begäran inte lämnat någon redogörelse för de rättsliga grunderna för provtagningen.
Av yttrandet framgår inte heller vilka bedömningar som ligger till grund för ett beslut om urinprovstagning och vilken behörighet som krävs för

att få fatta dessa beslut. Det framhålls dock att det på sjukhusets rättspsykiatriska klinik finns både patienter med allvarlig psykisk störning och patienter med missbruksproblematik avseende narkotika, alkohol och läkemedel och att detta förhållande motiverar urinprovstagningen.
Vidare framhålls det att analys av urinprov till skillnad från analys av saliv-, svett- eller blodprov är det snabbaste och säkraste sättet som man kan få verifikation på förekomst av markörer för alkohol och narkotika (såväl illegala som ordinerade preparat). Det påstås att analys av saliv- och svettprover inte är tillförlitliga. När det gäller analys av blodprov anser man att dessa är tillförlitliga men eftersom analysen tar två veckor i de flesta fallen och ”med de krav som finns” är de inte möjliga då man under väntetiden skulle behöva hålla patienten inlåst. Enligt styrelsen finns det i dagsläget inte möjligheter att ta hänsyn till patienters önskemål om integritet.

Aktuella författningsbestämmelser och faktaunderlag
Författningsreglering
I LPT finns bestämmelser om psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång. Lagen innehåller kompletterande bestämmelser till HSL och anger bland annat förutsättningar för att chefsöverläkaren ska få besluta om användning av tvångsåtgärder under sådan vård. I LRV ges föreskrifter om psykiatrisk tvångsvård i andra fall än de som avses i LPT. Lagarna innehåller uttömmande bestämmelser om vilka tvångsåtgärder som får användas vid psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård och vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att få använda åtgärderna.
Enligt 39 § LPT och 23 § LRV får chefsöverläkaren uppdra åt annan erfaren läkare vid sjukvårdsinrättningen med specialistkompetens inom någon av de psykiatriska specialiteterna att fullgöra uppgifter som chefsöverläkaren har enligt LPT och LRV.
I 2 a och 2 b §§ LPT och 2 a och 2 b §§ LRV fastställs gemensamma bestämmelser för användning av tvångsåtgärder vid psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Enligt 2 a § LPT och 2 a § LRV får tvångsåtgärder användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, ska de användas. Vidare föreskrivs att tvång ska utövas så skonsamt som möjligt och med största möjliga hänsyn till patienten. Enligt 2 b § LPT och 2 b § LRV får tvångsåtgärder i syfte att genomföra vården användas endast om patienten inte genom en individuellt anpassad information kan förmås att frivilligt medverka till vård. De får inte användas i större omfattning än vad som är nödvändigt för att förmå patienten till detta.
Av 16 § LPT och 6 § LRV framgår att det ska upprättas en vårdplan för en patient som är intagen för psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård. Vårdplanen ska ange de behandlingsåtgärder och andra insatser som behövs för att syftet med tvångsvården ska uppnås och för att resultaten ska kunna bestå. Så långt det är möjligt ska planen upprättas i samråd med patienten.

I 17 § LPT finns bestämmelser om behandlingen av den som är intagen för psykiatrisk tvångsvård. Enligt 6 § LRV gäller 17 § LPT i tillämpliga delar vid rättspsykiatrisk vård. Enligt 17 § första stycket ska samråd äga rum med patienten när det kan ske och, om det inte är olämpligt, också med patientens närstående.

Frågor om behandlingen avgörs ytterst av chefsöverläkaren. Enligt 17 § andra stycket ska behandlingsåtgärderna anpassas till vad som krävs för att uppnå syftet med tvångsvården enligt 2 § andra stycket. Det innebär att åtgärderna ska säkerställa att patienten sätts i stånd att frivilligt medverka till nödvändig vård och ta emot det stöd som han eller hon behöver. I enlighet med 2 b § LPT och 2 b § LRV får behandlingen genomföras med tvång endast om patienten inte medverkar frivilligt till de behandlingsåtgärder som krävs för att uppnå syftet med vården. Med behandlingsåtgärder avses enligt propositionen 1990/91:58 (avsnitt 3.5.2 och s. 256–259) läkemedelsbehandling och andra psykiatriska behandlingsåtgärder samt olika undersökningar som görs i och för vården, inkl. analys av blod- och urinprover.
Ytterligare bestämmelser om vård som ges enligt LPT eller LRV finns i förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård samt i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2008:18) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.
Ett landsting som driver en sjukvårdsinrättning där psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård ges (vårdgivaren) ska enligt 2 kap. 2 § SOSFS 2008:18 ge skriftliga direktiv och säkerställa att det ledningssystem som ska finnas enligt Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2005:12) om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården innehåller rutiner som säkerställer att tvångsvården ges i överensstämmelse med LPT och LRV. Enligt 2 kap. 3 § SOSFS 2008:18 ska verksamhetschefen fastställa ändamålsenliga rutiner och fördela ansvaret för den psykiatriska tvångsvården och den

rättspsykiatriska vården. Rutinerna och ansvarsfördelningen ska dokumenteras
.
Nämnda bestämmelser i SOSFS 2008:18 innebär bl.a. att vårdgivaren och verksamhetschefen har ansvaret för att det finns rutiner som säkerställer att ingen patient som är intagen för tvångsvård behandlas i strid mot bestämmelserna 2 a och 2 b §§ i LPT och LRV och inte heller mot 17 §§ LPT och 6 § LRV eller mot någon annan bestämmelse i dessa lagar. Vårdgivaren och verksamhetschefen ska vidare i enlighet med HSL säkerställa att den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården
1. ges med respekt för den enskilda människans värdighet (2 § HSL),
2. uppfyller kraven på en god vård (2 a § HSL), vilket bl.a. innebär att vården ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet, och
3. ges på en sjukvårdsinrättning där det finns den personal, de lokaler och

den utrustning som behövs för att god vård ska kunna ges (2 e § HSL). Chefsöverläkare och andra specialistläkare inom det psykiatriska området som har ansvaret för den psykiatriska tvångsvården eller den rättspsykiatriska vården av en patient har enligt 2 kap. 5 § LYHS själv ansvaret för hur han eller hon fullgör sina arbetsuppgifter. Det innebär bland annat att den ansvarige läkaren i enlighet med 2 kap. 1 § LYHS ska ge patienten en sakkunnig och omsorgsfull vård som uppfyller kraven på vetenskap och beprövad erfarenhet och ska, så långt som möjligt, utforma och genomföra vården i samråd med patienten. Det innebär vidare att den ansvarige läkaren ska visa patienten omtanke och respekt.

Meddelandeblad och nationella riktlinjer från Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har i mars 2008 publicerat ett meddelandeblad – Narkotikatester av urin inom hälso- och sjukvården som utförs av legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal – för att ge vägledning för sådan testning som spårar eventuell förekomst av olika typer av narkotiska substanser i urin. Meddelandebladet behandlar endast den provtagning som görs frivilligt genom att testa urin men har i tillämpliga delar även relevans för sådan testning vid psykiatrisk tvångsvård.

I meddelandebladet framhålls att narkotikatestning i andra provtyper än urin endast får göras om det finns analysmetoder som är tillräckligt vetenskapligt utvärderade och validerade för ändamålet. En förutsättning för att testning ska kunna göras på sådana provtyper är att vårdgivaren har säkerställt att det finns laboratorieresurser att tillgå som använder validerade testmetoder. I meddelandebladet uppmärksammas risken för falska provresultat.

Socialstyrelsen har publicerat nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård för att ge vägledning för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens verksamhet för personer med missbruks- och beroendeproblem.

I nationella riktlinjerna (s. 117–120) anges att experternas faktaunderlag ger stöd för följande slutsatser i fråga om uppföljning av behandling av alkohol- och narkotikamissbruk:

• Vid uppföljning är det den individuella (s.k. intraindividuella) förändringen över tid som ska studeras. Referensvärden som bygger på undersökningar av olika befolkningsgrupper (populationsbaserade referensvärden) är av mindre intresse. Därför är det väsentligt att omständigheter som t.ex. datainsamlingsteknik, analysmetod, intervjuare och lokal är likvärdiga vid mätning av utgångsvärdet och uppföljningsresultatet.

• För att kontrollera och följa upp resultatet av behandling av mer långvarigt alkoholmissbruk eller -beroende är en kombination av markörer ofta att rekommendera. Upprepade mätningar av CDT och GT kan användas

för att klargöra om klienten eller patienten rehabiliterats eller fortfarande har ett pågående riskbruk, missbruk eller beroende av alkohol.

• Regelbunden eller slumpmässig mätning av EtG, EtS och 5-HTOL i urinprov kan användas för att påvisa återfall under pågående behandling

för alkoholmissbruket, i de fall där total avhållsamhet från alkohol krävs och ett alkoholtest inte är tillräckligt känsligt.
• En individ kan efter avslutat bruk av cannabis vara positiv i narkotikatest (dvs. narkotika har använts) under många veckor. Genom att ta upprepade prov och relatera halten till urinens grad av utspädning (s.k. cannabiskreatininkvot) kan försvinnandet av cannabis ur kroppen följas och ett eventuellt nytt intag upptäckas.
• För sexmånadersuppföljning kan konsumtionsfrågorna i AUDIT (alkohol) och DUDIT (narkotika) användas. För mer omfattande kartläggningar kan ASI eller uppföljningsformulären i DOK användas.
I nationella riktlinjerna (s. 120–121) anges vidare att experternas faktaunderlag ger stöd för följande slutsatser i fråga om etiska aspekter vid användning av test:
• Syftet med testningen måste anges tydligt och förklaras för alla inblandade parter.
• Tillvägagångssättet vid testning måste anges tydligt och förklaras för alla parter som omfattas av testningsprocessen.
• Hur resultaten kommer att användas måste anges tydligt och förklaras för alla parter som omfattas av testningsprocessen.
Nationella riktlinjerna innehåller även rekommendationer i fråga om missbruk och beroende och samtidig psykiatrisk och/eller somatisk sjukdom, s.k. samsjuklighet.
Socialstyrelsens bedömning
Analys av urinprov från en patient som vårdas enligt LPT eller LRV kan krävas för att i enlighet med 17 § andra stycket LPT och 6 § LRV säkerställa att syftet med tvångsvården uppnås. Enligt bestämmelserna avgörs frågor om behandlingen under vårdtiden ytterst av chefsöverläkaren i de fall behandlingen inte kan ges i samråd med patienten. På chefsöverläkarens uppdrag får i enlighet med 39 § LPT och 23 § LRV beslut även fattas av någon annan specialistkompetent läkare vid vårdenheten.
Det innebär i fråga om en tvångsvårdad patient som förutom den allvarliga psykiska störningen har en missbruks- eller beroendeproblematik att chefsöverläkaren efter en individuell bedömning får besluta att patienten regelbundet och på förekommen anledning ska lämna urinprover för att kontrollera om patienten har upphört eller fortsätter att använda alkohol eller narkotika. En sådan uppföljning har ett evidensbaserat stöd i ovan nämnda nationella riktlinjer och innebär att patienten i enlighet med 2 kap. 1 § LYHS ges en vård som uppfyller kraven på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Med hänvisning till bifogade yttrande av vetenskapliga rådet Stefan Borg får Socialstyrelsen framhålla att narkotikatestning i andra provtyper än urin, t.ex. blod, saliv, svett och hår, inte är etablerad på samma sätt som testning av urinprov och att erfarenheten från sådan testning därför är mindre. Socialstyrelsen har i nationella riktlinjerna rekommenderat olika typer av urinprovstestning för att avgöra om en person har alkohol- eller narkotikaproblem eller

inte. En sådan testning har således ett evidensbaserat stöd i ovan nämnda nationella riktlinjer och innebär att patienten i enlighet med 2 kap. 1 § LYHS ges en vård som uppfyller kraven på vetenskap och beprövad erfarenhet.

När det gäller rutiner för testning får Socialstyrelsen i anslutning till Stefan Borg framhålla att hänsyn behöver tas till den patientkategori och kliniska situation där testen utförs liksom de droger som är aktuella att testa eftersom de kan ha en skiftande omsättning och utsöndring i kroppen. Urinprovstagning behöver göras under uppsikt av personal eftersom det på olika sätt är möjligt att manipulera ett urinprov i syftet att det ska ge ett falskt negativt resultat. När det gäller den nu aktuella rättspsykiatriska kliniken kan, såsom Stefan Borg påtalar, ett problem vara att man inte har fått till stånd en acceptans runt rutinernas utformning.
Det kan bero på att urinprovstagningen inte ingår i den vårdplanering som ska göras enligt 16 § LPT och 6 § LRV eller att vårdplaneringen inte har säkerställt att provtagningarna kan göras i samråd med patienten. En bidragande orsak kan vidare vara att provtagningen i strid mot proportionalitetsprincipen i 2 a § LPT och 2 a § LRV inte görs med största möjliga hänsyn till patienten, exempelvis genom att provtagningen inte övervakas av personal av samma kön som patienten.
Det finns således ett evidensbaserat stöd för att göra alkohol- och narkotikatestning på urinprov trots att provtagningen kräver övervakning av patienten för att säkerställa testresultatet. I enlighet med 2 b § LPT, 2 b § LRV och 2 kap. 1 § LYHS är den läkare som har ansvaret för tvångsvården av en patient skyldig att iaktta de etiska aspekter som redovisas i Socialstyrelsens nationella riktlinjer. Det innebär att den ansvarige läkaren genom en individuellt anpassad information och ett professionellt förhållningssätt ska försöka förmå patienten att förstå syftet med testningen och att godta provtagningen.
I det sammanhanget får hot om repressalier (informellt tvång) inte användas.
När det gäller en patients begäran om att få tillstånd att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område, s.k. permission, är det dock nödvändigt att förklara för patienten varför permissionen endast kan komma i fråga om utevistelsen är förenad med särskilda villkor enligt 25 § LPT eller 9 och 10 §§ LRV, exempelvis att vårdpersonal får genomföra urinprovstagning i patientens bostad.
Urinprovstagning som innebär att samtliga patienter på en sjukvårdsinrättning där vård enligt LPT eller LRV ges regelbundet ska lämna urinprover utan att det görs en bedömning i varje enskilt fall har inte stöd i LPT och LRV. Det finns inte heller något stöd i någon annan lag för att vidta sådana generella kontrollåtgärder.

De remitterade handlingarna ger inte tillräcklig grund för att Socialstyrelsen ska kunna uttala sig om de rutiner som tillämpas på den aktuella avdelningen innebär att det görs en bedömning i varje enskilt fall eller om de innebär

att provtagning görs regelbundet utan en föregående individuell bedömning. Av handlingarna framgår inte heller vilken kompetens och erfarenhet som krävs för att få besluta om urinprovstagning. Socialstyrelsen avstår därför från att yttra sig i dessa frågor.
Med anledning av yttrandet från Styrelsen för Skaraborgs sjukhus får Socialstyrelsen
betona att 20 § LPT och 8 § LRV inte ger stöd för att låsa in en patient enbart på den grunden att en analys ska göras av förekomst av markörer för alkohol, narkotika eller läkemedel i ett prov från patienten.
Det yttrande från Stefan Borg som Socialstyrelsen hänvisade till hade följande lydelse.
– – –
Bedömning
Som framgår av Socialstyrelsens meddelandeblad mars 2008 ”Narkotikatester av urin inom hälso- och sjukvården som utförs av legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal” måste rutinerna utformas så att testresultaten säkerställs.

Härvid behöver hänsyn tas till den patientkategori och kliniska situation där testen utförs liksom de droger som är aktuella att testa vilka kan ha en skiftande omsättning och utsöndring i kroppen.
När det gäller de klagomål som förts fram av patienterna kan nämnas att det är möjligt att manipulera urinprov om inte provlämningen sker under uppsikt vilket innebär att det kan vara nödvändigt att personal ser när urinen lämnar kroppen. Möjligheterna att manipulera prover kan föreligga om patienten lämnas ensamma även om man inte har kläder på sig.
Utspädning av prov kan ske med intag av vätska, exempelvis ett större dricksglas kan ge en signifikant utspädningseffekt som påverkar provresultatet.
När det gäller att använda andra vätskor än urin såsom saliv, svett eller andra material som hår är dessa metoder inte tillförlitliga i samma utsträckning som urin och ska man gå över till blodprover får man i vissa fall också en mindre tydlig bild och kan tvingas att öka provtagningsintensitet, ändra analysmetoder m.m. vilket innebär mer problem såväl för patient som för vården.
När det gäller bedömningen att patient ej lämnar urinprov på uppmaning uppstår en situation där information saknas om hur detta skall värderas. Den kliniska bedömningen får i sådant fall istället bygga på annan klinisk information, anamnestiska förhållanden m.m. vilket innebär sämre underlag. Det är därför inte förvånande att patienter kan få annan typ av åtgärder, ordinationer eller regler under en sådan situation. Att provet alltid skall tolkas som positivt generellt är knappast rimligt, något som inte anges i bilagda informationen om rutiner vid test med urinprover men anges i brevet till JO.
Sammanfattningsvis kan sålunda sägas att de regler som utfärdats kan vara rimliga i vissa kliniska situationer samt hos vissa patientgrupper. Ett problem förefaller vara att man inte fått till stånd en acceptans runt regelsystemets utformning. Här kommer frågan in hur man kan utveckla en bättre allians i

vårdprocesserna mellan behandlare och patienter. Att nya lokaler kan bidra är ett rimligt antagande liksom utbildning och kompetensutveckling.
En ytterligare möjlighet kan vara en ökad differentiering för att matcha regelsystemet
till patientkategori på ett så optimalt sätt som möjligt.
Jag kan sålunda inte se att de lokala instruktionerna som utfärdats kan kritiseras generellt utifrån Socialstyrelsens meddelandeblad eller klinisk erfarenhet. Förhoppningsvis kan en dialog med patienterna i den uppkomna situationen för att förklara och hitta sätt att gemensamt få en bättre process till stånd vara ett sätt att förbättra vårdarbetet.

I remissvaret i ärende 2 anförde Socialstyrelsen följande (åberopad bilaga har här utelämnats).
Lagstiftningen ger inte uttryckligen patienten någon rätt till utevistelse. Utifrån kraven på god vård bör dock enligt Socialstyrelsens uppfattning utevistelse alltid övervägas. Utevistelsen måste i så fall genomföras så att vård eller andra säkerhetsåtgärder iakttas.
Socialstyrelsen har vid inspektioner av vårdinrättningar med psykiatrisk tvångsvård och i tillsynsärenden framhållit vikten av att patienterna får möjlighet att vistas utomhus dagligen. Det är också Socialstyrelsens uppfattning att patienter med längre vårdtider så långt det är möjligt måste ges tillfälle att vistas utomhus på lämplig plats.
I sin tillsyn beaktar Socialstyrelsen de rekommendationer som The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) framlagt i sin slutliga rapport som upprättats från besöket i Sverige juni 2009. I rapporten rekommenderas att de inspekterade avdelningarna ska ge alla patienter möjlighet till ”at least one hour of outdoor exercise every day, unless there are medical reasons to the contrary”. Vidare rekommenderas att ”these wards should be provided with a secure

outdoor area equipped with a means of rest and protection against inclement weather”. Sidorna 43–49 i rapporten bifogas.
Om förutsättningarna för utomhusvistelse föreligger torde inte ”en balkong” uppfylla dessa rekommendationer.
Styrelsen för Skaraborgs sjukhus inkom med följande kommentar till Socialstyrelsens
andra yttrande.
Socialstyrelsen påpekar i sitt yttrande om begränsade möjligheter till utevistelse vid vårdinrättningen. Utöver vistelse på balkong, utan personal, har patienterna vid den aktuella vårdinrättningen möjlighet till utevistelse tillsammans med personal inom sjukhusområdet. Vi vill informera om att nybyggnation av den rättspsykiatriska avdelningen på Skaraborgs sjukhus pågår och kommer att vara färdig i juni månad 2011. Behovet av nybyggnad har påtalats och projektering har i omgångar pågått under cirka 10 år. I samband med nybyggnationens färdigställande kommer möjlighet till utevistelse på egen

hand enligt CPT:s rekommendationer att vara möjlig.
T.W. och ytterligare en patient yttrade sig över remissvaren. Vid ett telefonsamtal den 17 maj 2011 lämnade T.W. kompletterande uppgifter.
I ett beslut den 31 maj 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
Socialstyrelsen har i sitt remissvar i ärende 1 redogjort för den hälso- och sjukvårdsrättsliga lagstiftning som är aktuell i ärendet. Det ska i sammanhanget anmärkas att LYHS den 1 januari 2011 har ersatts av patientsäkerhetslagen (2010:659). Lagen har i aktuella hänseenden inte inneburit några ändringar i sak.
Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta skydd får, enligt 20 § första stycket samma kapitel, begränsas genom lag. Tagande av urinprov är ett sådant kroppsligt ingrepp som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Om provtagningen är att anse som påtvingad krävs därför lagstöd för att åtgärden ska få vidtas (JO:s ämbetsberättelse 2009/10 s. 39).
Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan vara fråga om direkt våldsanvändning från en offentlig befattningshavares sida, men ett ingrepp kan även vara påtvingat i den meningen, att den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare
– utan att använda eller vara beredd att använda tvång i egentlig bemärkelse – uppträder på ett sätt som får till följd att någon med fog uppfattar sig vara tvungen att underkasta sig provtagning. Som exempel kan nämnas underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 72).
Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande.

Även detta skydd får begränsas genom lag. En sådan begränsning har införts genom LPT och LRV som gör det möjligt att tvångsvårda personer som lider av allvarliga psykiska störningar.
När det gäller tillvägagångssättet vid urinprovstagning kan det, som Socialstyrelsen har anfört, konstateras att provtagning kräver övervakning av

patienten för att testresultatet ska kunna säkerställas. Mot den bakgrunden har jag inga synpunkter på de regler för provtagning som har utformats vid enheten. Jag vill emellertid även för egen del betona att provtagningen måste ske med största möjliga hänsyn till patienten. Detta innebär bl.a. att den personal som sköter övervakningen bör vara av samma kön som patienten och måste visa stor respekt för patientens integritet. Jag noterar i sammanhanget att landstinget i remissvaret upplyst att nybyggda lokaler, som medger ett tillvägagångssätt

som bättre tillgodoser patienternas krav på integritet, är klara för inflyttning i juni 2011.

Vid vård enligt LPT eller LRV uppkommer ofta situationer där det är nödvändigt att kontrollera att patienten är drogfri. Det kan t.ex. krävas för att det ska vara möjligt att bevilja patienten permission. LPT och LRV innehåller dock inte några bestämmelser som innebär att patienten är skyldig att underkasta sig urinprovstagning. För att sådan provtagning ska få ske krävs därför samtycke från patienten. Detta innebär att det inte får förekomma att provtagning kommer till stånd genom hot om någon sanktion eller andra former av påtryckningar.

En ansökan om permission kan avslås om det finns tvivel rörande patientens förmåga att avhålla sig från droger. Det finns inte något hinder mot att patienten informeras om att permission endast kan komma i fråga vid dokumenterad drogfrihet. Däremot får sådan information inte lämnas i syfte att förmå patienten att underkasta sig urinprovstagning. En upplysning om att lämnande av urinprov är en förutsättning för att permission ska beviljas torde ofta medföra att patienten underkastar sig provtagning. Provtagningen har i sådant fall inte skett av fri vilja utan först efter påtryckning från kliniken. I juridisk mening är det därför fråga om ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta särskilt mot bakgrund av att patienten står i ett beroendeförhållande till personalen. Det kan således inte anses förenligt med bestämmelserna i regeringsformen att lämna information till patienten som i sig medför att patienten känner sig tvingad att gå med på provtagning. En annan sak är att chefsöverläkaren kan avslå eller, i de fall domstol prövar frågan, avstyrka en ansökan om permission med hänvisning till att patienten inte förväntas kunna avhålla sig från användning av droger.

Såvitt gäller patienten T.W. kan det konstateras att han, när journalanteckningarna inhämtades, sedan en längre tid inte hade tillåtits att lämna avdelningen. Enligt remissvaret har han getts möjlighet att vistas på avdelningens balkong.

Landstinget har även uppgett att patienterna har möjlighet till utomhusvistelse tillsammans med personal inom sjukhusområdet. Såvitt kan utläsas av journalanteckningarna har dock T.W. inte getts den möjligheten. Skälet till att T.W. inte har fått gå ut synes vara att han inte har lämnat urinprov. I patientjournalen har bl.a. noterats följande.

”Ingen frigång eller utevistelse med personal förrän godkänt urinprov lämnats”

”Patienten fortsätter vägra lämna urinprov för drogtest och får därför inte gå ut”

”Patienten har inte gjort någon ansträngning för att lämna urinprov för drogtest. Patienten hanteras så som om han varit positiv och får inte gå ut från avdelningen”

”Patienten önskar gå ut, informerar honom att han får gå ut när han har lämnat ett korrekt urinprov. Han får lov att gå ut på balkongen så frisk luft saknar han inte ”
Syftet med vården enligt den psykiatriska tvångslagstiftningen är naturligtvis att patientens tillstånd ska förbättras så mycket att behov av tvångsvård inte längre föreligger. En förutsättning för att uppnå detta mål är att patienten ges adekvat behandling och gynnsamma levnadsförhållanden under sin tid vid vårdinrättningen. LPT och LRV innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen
ger patienten rätt att vistas utomhus. Jag delar dock Socialstyrelsens uppfattning att utgångspunkten bör vara att patienten ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme om dagen. Det finns naturligtvis patienter som är i så dåligt psykiskt skick att utomhusvistelse inte kan äga rum. Att inte någon form av utomhusvistelse är möjlig torde dock tillhöra undantagsfallen. En utomhusvistelse som begränsas till att äga rum på en balkong kan inte anses tillgodose patientens behov. En sådan begränsning torde inte heller vara förenlig med CPT:s rekommendationer. Enligt vad landstinget uppgett kommer nybyggnationen av den rättspsykiatriska avdelningen att möjliggöra utomhusvistelser
på egen hand i enlighet med dessa rekommendationer.
Som angetts ovan får en patient inte utsättas för någon form av påtryckningar för att förmås att gå med på att lämna urinprov. Enhetens agerande att helt utesluta möjligheten för T.W. att vistas utomhus enbart på grund av att han inte lämnar urinprov är mot den bakgrunden i högsta grad anmärkningsvärt. Som framgått anser jag inte att patientens behov av utomhusvistelse kan anses tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong. Behandlingen av T.W. i nu aktuellt hänseende är inte förenlig med reglerna i regeringsformen. Att T.W. inte tillåts gå ut på grund av att han inte lämnar urinprov framstår närmast som en bestraffning. I sammanhanget finns skäl att erinra om artikel 3 i Europakonventionen. Enligt nämnda artikel får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Jag är sammanfattningsvis
mycket kritisk till enhetens agerande.

Den 10 juli 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av LPT och LRV samt lämna förslag till ny lagstiftning
på området (dir. 2008:93). Enligt direktiven ska en utgångspunkt för utredarens arbete vara att göra lagstiftningen så pedagogisk och lättillgänglig som möjligt. Utredaren ska bl.a.

analysera om det finns ett behov av ytterligare
tvångsåtgärder som på ett bättre sätt skulle kunna uppfylla syftet med vården samt under vilka förutsättningar tvångsåtgärder bör få vidtas. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2011.
I samband med psykiatrisk tvångsvård uppkommer situationer där patientens

drogfrihet behöver kontrolleras. Som den nuvarande lagstiftningen är utformad krävs samtycke från patienten för att en sådan kontroll ska kunna

ske. Med hänsyn till den beroendeställning som patienten befinner sig i kan det ifrågasättas vilket reellt värde ett sådant samtycke har. Inte minst av denna anledning kan det finnas skäl att överväga att införa uttryckliga bestämmelser om urinprovstagning och andra former av kroppsbesiktning i LPT och LRV. Sådana bestämmelser finns redan i annan central lagstiftning om tvångsvård. Det finns enligt min mening även anledning att överväga om rätten till utomhusvistelser
för patienter som vårdas med stöd av LPT eller LRV bör regleras.
Mot denna bakgrund finner jag skäl att sända en kopia av mitt beslut till Psykiatrilagsutredningen och Socialdepartementet.
Ärendena avslutas med den kritik som har uttalats.

Ett landsting har beslutat att inte längre utföra steriliseringar som inte är medicinskt betingade; fråga om besluten är förenliga med bestämmelserna i steriliseringslagen (1975:580) och hälso och sjukvårdslagen (1982:763)

(Dnr 4488-2009)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 12 augusti 2009, framförde H.S. klagomål mot Landstinget i Värmland. Klagomålen rörde att landstinget hade beslutat att inte längre utföra steriliseringar som inte är medicinskt betingade.
H.S. ansåg att beslutet inte var förenligt med gällande lagstiftning.

Utredning

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon och e-brev från överläkaren Margareta Goop vid Centralsjukhuset i Karlstad samt divisionschefen Tobias Kjellberg. Vidare inhämtades vissa handlingar från landstinget.
Landstingsstyrelsen anmodades därefter att, mot bakgrund av bestämmelserna i steriliseringslagen, göra en utredning och inkomma med yttrande över vad H.S. hade anfört i sin anmälan till JO. Yttrandet skulle belysa den rättsliga grunden för landstingets beslut att inte längre utföra steriliseringar som inte är medicinskt betingade.
Landstingsstyrelsen yttrade följande.
Enligt 2 och 3 §§ steriliseringslagen (1975:580) får den enskilde på egen begäran steriliseras om vissa förutsättningar är uppfyllda. Om enskild som fyllt 25 år vägras sterilisering, ska frågan omedelbart underställas Socialstyrelsens prövning. Vidare stadgas att sterilisering av kvinna ska ske på allmänt sjukhus eller på annan sjukvårdsinrättning som Socialstyrelsen godkänner (6 §).
I lagens förarbeten (prop. 1975:18) sägs, att enligt den nya lagen ska varje man och kvinna som har fyllt 25 år och själv begär det få bli steriliserad. Såväl information som operation och efterkontroll ska ersättas genom den allmänna sjukförsäkringen. Den som önskar sterilisering ska vända sig till lämplig allmän sjukvårdsinrättning på hemorten eller annan sjukvårdsinrättning

som Socialstyrelsen godkänt för att få ingreppet utfört.

Steriliseringslagen anger förutsättningarna för att sterilisering ska få ske, men reglerar inte vem som ansvarar för att erbjuda ingreppet. I 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, anges landstingets ansvar för hälso- och sjukvård. Av förarbetena till lagen (prop. 1981/82:97 s. 40) framgår att det vid lagens tillkomst ansågs att abort och sterilisering borde ingå i landstingskommunernas ansvar efter att tidigare ha utgjort ett frivilligt åtagande.
Även om det därmed får anses ingå i landstingets åtagande att utföra steriliseringar, måste dessa ingrepp liksom annan hälso- och sjukvård som ingår i landstingets ansvarsområde bli föremål för nödvändiga prioriteringar. Icke medicinskt motiverade ingrepp är lågt prioriterade. I SOU 1995:5 Vårdens svåra val nämns sterilisering i prioriteringshänseende tillsammans med åtgärder som utfärdande av vissa intyg, vaccinationer inför utlandsresor, rituell manlig omskärelse och refertilisering. Då den låga prioriteringen i praktiken skulle innebära att steriliseringsingrepp knappast skulle utföras, har landstinget, i likhet med flera andra landsting, i stället valt att helt upphöra med verksamheten.
Sammanfattningsvis anser landstinget att beslutet att inte längre utföra steriliseringar som inte är medicinskt betingade skett i enlighet med de prioriteringar som är tillåtna enligt HSL.
JO remitterade därefter ärendet till Socialstyrelsen och hemställde att styrelsen skulle inkomma med yttrande över frågan om det är förenligt med bestämmelserna i steriliseringslagen att ett landsting inte utför steriliseringar som inte är medicinskt betingade.
Socialstyrelsen anförde i ett remissvar följande.
Sterilisering är en medicinsk behandling som innefattas i begreppet hälso- och sjukvård i 1 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. Den som begär det har enligt steriliseringslagen (1975:580) rätt att få bli steriliserad om förutsättningarna i lagen är uppfyllda. Landstingens hälso- och sjukvårdsansvar enligt 3 § HSL omfattar därmed en skyldighet att erbjuda sterilisering.
Det är inte i överensstämmelse med prioriteringsbestämmelsen i 2 § andra stycket HSL att endast utföra steriliseringar på medicinsk indikation och att av ekonomiska skäl sluta utföra steriliseringar som inte är medicinskt motiverade.
Det är inte heller i överensstämmelse med bestämmelsen att behandla kvinnor och män olika i de fall sterilisering begärs utan att det föreligger medicinsk indikation.
Det är i strid mot 2 § steriliseringslagen att inte pröva varje begäran om sterilisering och att inte låta frågan underställas Socialstyrelsens prövning i de fall sterilisering vägras.

Det står inte klart huruvida beskedet till den person som har aktualiserat JO:s ärende utgör en vägran att utföra sterilisering och därmed en skyldighet att underställa frågan Socialstyrelsens prövning. Socialstyrelsen kan därför inte yttra sig i det enskilda fallet.

Bakgrund

Landstingets ställningstagande

Av handlingarna i JO:s ärende framgår att Division opererande specialiteter, Landstinget i Värmland, har beslutat att från och med 2009-01-01 inte längre utföra sterilisering av män utan särskild medicinsk grund. I en skrivelse till landstingsdirektören m.fl. har divisionschefen informerat om beslutet. Enligt skrivelsen ska verksamhetschef kirurgi ”anmäla ett underlag om vilket pris ett ingrepp med full kostnadstäckning skulle kräva om det skulle införas som möjligt erbjudet vårdutbud i verksamheten vid sidan av hälso- och sjukvård”.
Landstingsstyrelsen för Landstinget i Värmland vidgår att steriliseringar omfattas av landstingets vårdansvar enligt 3 § HSL. Med hänvisning till att

icke medicinskt motiverade ingrepp såsom steriliseringar är lågt prioriterade i SOU 1995:5 Vårdens svåra val anser landstingsstyrelsen att beslutet att inte längre utföra sådana steriliseringar har fattats i enlighet med de prioriteringar som är tillåtna enligt HSL.

Hälso- och sjukvårdslagen

I 1 § HSL definieras vad som avses med hälso- och sjukvård på vilken lagen är tillämplig. Av förarbetena till HSL (prop. 1981/82:97 s. 111) framgår att åtgärder i samband med abort och sterilisering innefattas i begreppet hälso och sjukvård ”trots att de inte uttryckligen nämns i den föreslagna lagen”.
I 3 § HSL slås inledningsvis fast en skyldighet för varje landsting att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Vad som avses med hälso- och sjukvård som omfattas av ansvaret framgår av 1 § HSL. Enligt 3 § andra stycket HSL omfattar landstingets ansvar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom en landstingskommun ansvarar för enligt 18 § första och andra styckena HSL. I förarbetena till HSL (prop. 1981/82:97 s. 40) betonas att det bör ingå i landstingens ansvar att ombesörja abort och sterilisering.
Enligt 2 § andra stycket HSL ska bl.a. vården ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Enligt bestämmelsen ska den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ges företräde till vården. Bestämmelsen avses återspegla människovärdes-, behovs- och solidaritetsprinciperna. I fråga om människovärdesprincipen betonas det i propositionen (prop. 1996/97:60 s. 20) Prioriteringar inom hälso och sjukvården att det relevanta vid prioriteringar är att ”begåvning, social ställning, inkomst, ålder etc. inte får avgöra vem som skall få vård eller kvaliteten på vården”. Behovs- och solidaritetsprincipens innebörd är enligt propositionen bl.a. att om prioriteringar måste göras, ”ska mer av vårdens resurser ges till de mest behövande, dvs. de med de svåraste sjukdomarna och den

sämsta livskvaliteten. Detta gäller även om konsekvenserna kan bli att alla inte får sina behov tillgodosedda". Vidare uttalas i propositionen (s. 41) att bestämmelsen innebär en kodifiering av "den syn på prioriteringar som framgår av förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen", dvs. propositionen 1981/82:97.

Steriliseringslagen

Steriliseringslagen reglerar förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett ingrepp i könsorganen som medför varaktigt upphävande av fortplantningsförmågan ska få utföras. Lagen är inte tillämplig i de fall ett sådant ingrepp utförs som ett led i behandlingen av kroppslig sjukdom eller innebär kastrering.

Enligt 2 § steriliseringslagen får sterilisering som inte kräver Socialstyrelsens tillstånd (jfr 3 §) utföras på begäran av den som fyllt tjugofem år och som är svensk medborgare eller bosatt här i riket. Vägras sterilisering, ska frågan omedelbart underställas Socialstyrelsens prövning.

Av förarbetena till steriliseringslagen (prop. 1975:18 s. 1) framgår att lagen syftar till att grunda en rättighet: "Enligt den föreslagna nya lagen skall varje man och kvinna som har fyllt 25 år och själv begär det få bli steriliserad." Det framhålls (s. 1) att "Såväl informationsverksamheten som operation och efterkontroll skall ersättas genom den allmänna försäkringen." Se även s. 27, 55 och 56 i nämnda proposition.

Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter för verkställigheten av steriliseringslagen.

Socialstyrelsens bedömning

Sterilisering är en medicinsk behandling och som ovan nämnts innefattas behandlingen i begreppet hälso- och sjukvård i 1 § HSL. Sådana ingrepp ingår således i den hälso- och sjukvård som landstingen till följd av ansvarsbestämmelsen i 3 § HSL är skyldiga att tillhandahålla.

Med hänsyn till vad som nu sagts är det i strid mot 3 § HSL att ett landsting helt upphör med att erbjuda hälso- och sjukvård som omfattas av landstingets ansvar, dvs. i förevarande sammanhang sterilisering, oavsett om det är på medicinsk indikation eller inte.

Det finns dock från prioriteringssynpunkt skäl att skilja mellan medicinskt motiverade steriliseringsingrepp och sådana som inte är medicinskt motiverade och att anse de förra som högt prioriterade. En medicinsk indikation för sterilisering av en kvinna kan exempelvis föreligga, om havandeskap till följd av sjukdom, kroppsfel eller svaghet skulle medföra allvarlig fara för kvinnans liv eller hälsa (3 § steriliseringslagen). Som högt prioriterade bör även anses steriliseringar som utförs på genetisk indikation (3 § 2 steriliseringslagen). Vidare bör steriliseringar som är en förutsättning för beviljande av ansökan om att få en annan könstillhörighet fastställd än den som framgår av folkbokföringen

anses som högt prioriterade (3 § 3 steriliseringslagen).
Möjligheten att prioritera förtar dock inte landstingens skyldighet att erbjuda en god hälso- och sjukvård även i de fall som inte har hög prioritet, vilket är fallet med steriliseringar som inte är medicinskt motiverade. Prioriteringsbestämmelsen i 3 § HSL ger således inte stöd för ett landsting att av ekonomiska skäl sluta erbjuda steriliseringar som inte är medicinskt motiverade. Innebörden av bestämmelsen är att patienter som är i behov av sterilisering på medicinsk indikation ska ges företräde till sådan behandling framför dem som önskar sterilisering av andra skäl.
Beslutet att inom Landstinget i Värmland inte utföra sterilisering av män utan särskild medicinsk grund innebär att landstinget inte tillgodoser presumtiva patienters rätt enligt 2 § steriliseringslagen att på egen begäran få bli steriliserad. Beslutet innebär också att män och kvinnor som begär att få bli steriliserade av något annat skäl än medicinsk inte behandlas lika. Beslutet är därmed i strid mot 2 § andra stycket HSL.
Enligt Socialstyrelsens uppfattning ger det remitterade materialet inte tillräcklig grund för styrelsen att uttala sig i frågan om landstinget i det nu aktuella fallet har underlåtit att pröva en enskild persons begäran om sterilisering. Socialstyrelsen avstår därför från att yttra sig i frågan om det kan anses föreligga ett brott mot 2 § steriliseringslagen eller inte.
Landstingsstyrelsen inkom med följande kommentar till Socialstyrelsens yttrande.

Landstinget vill med anledning av detta endast klargöra, att beslutet att inte längre utföra steriliseringar som inte är medicinskt betingade omfattar såväl kvinnor som män. Det beslut som omnämns i handlingarna har fattats av division opererande specialiteter och avser manlig sterilisering. Ett likadant beslut har emellertid fattats även inom division länsspecialiteter, som ansvarar för bland annat kvinnosjukvården. Män och kvinnor behandlas således lika i detta avseende.
H.S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren.
I ett beslut den 28 januari 2011 anförde JO Wiklund följande.

Bedömning
Socialstyrelsen har i sitt remissvar redogjort för tillämplig lagstiftning och konstaterat att landstingen är skyldiga att erbjuda sterilisering oavsett om ingreppet är medicinskt betingat eller inte. Jag delar styrelsens bedömning och vill endast tillägga följande.
Landstingsstyrelsen har som skäl för att inte längre erbjuda sterilisering utan medicinsk indikation angivit att sådana ingrepp är så lågt prioriterade inom landstinget att de i praktiken knappast utförs. Innebörden av tillämplig lagstiftning är dock att landstingen är skyldiga att utföra steriliseringar även om de inte är medicinskt betingade. Det är således inte möjligt för ett landsting att helt upphöra med att erbjuda denna typ av ingrepp. Landstinget borde därför inte ha fattat beslut med det innehållet.

Steriliseringar som inte är medicinskt betingade avser normalt att tillgodose livskvalitetsrelaterade behov och inte hälsorelaterade behov. Att sådana ingrepp ges låg prioritet inom hälso- och sjukvården är en bedömningsfråga som jag inte har anledning att ha synpunkter på.
Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det ovan anförda.

Kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV

(Dnr 3113-2009)

Initiativet

JO inspekterade den 30 mars–1 april 2009 Psykiatriska kliniken vid Norrlands universitetssjukhus (JO:s dnr 1744-2009). Vid inspektionen granskades journalhandlingar
rörande patienter som vårdades med stöd av LPT och LRV.
Under granskningen framkom att det i ett flertal beslut om permission inte hade angetts vilka dagar och inom vilka tidsramar som patienten getts tillstånd att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. Av journalerna framgick i dessa fall endast att överläkare fattat beslut om ”Permissioner, visst tillfälle eller återkommande”. JO fann skäl att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (JO:s dnr 3113-2009). Av praktiska skäl begränsades utredningen till att avse beslut om permission som fattats för två patienter, S.S. och R.H., under mars 2009.

Utredning

Efter remiss anförde Landstingsstyrelsen i Västerbottens läns landsting bl.a. följande.
Som framgår av de bifogade yttrandena gällande de två patientfallen har man angett de aktuella permissionsbesluten som Permission Mål och Tid (MoT). Innebörden är att patienten har tillstånd att lämna avdelningen och frigångsområdet under dagen baserat på bedömningar som görs vid varje enskilt till

fälle av vårdpersonal och med mål och tidsram som överenskoms med patienten. I några fall har också de beslutade permissionerna gällt sjukvårdsområdet och därigenom i formell mening avsett frigång, vilket kritiserats av JO.
Kliniken har nu förtydligat sina rutiner på följande sätt:
Vad gäller oklarhet om beslutet gäller frigång eller permission så bedöms det inte vara något återkommande problem även om det i ett enstaka fall har varit oklart. Vi ser därvidlag inga skäl att införa nya rutiner utan gällande rutiner klargör tydligt hur detta ska hanteras vid dokumentation.
Vad gäller utformning av permissionsbeslut enligt modellen Mål och Tid så införs nya dokumentationsrutiner. Motsvarande beslut förs nu in i beslutsprotokoll
med följande formulering: ”§ 25 Permissioner, återkommande tillfällen mellan kl. XX och XX enligt beslut av öl X, specialist i allmänpsykiatri

med chefsöverläkaruppdrag enligt 39 § LPT”.
Det bör noteras att JO i sin kritik medger att permissionsbeslutens utformning sannolikt inte varit oklara för klinikens medarbetare, men att JO ändå efterlyser en större tydlighet i de beslut som fattats.
Med dessa förtydliganden av dokumentationsrutiner menar vi att JO:s krav är uppfyllda.
Till yttrandet var fogat dels ett tjänsteutlåtande avseende S.S. undertecknat av överläkaren Stig Söderberg, dels ett tjänsteutlåtande avseende R.H. undertecknat av överläkaren Thomas Forsgren.
Stig Söderberg anförde följande.
JO har begärt att landstingsstyrelsen skall göra en utredning angående formuleringen
av permissionsbeslut för S.S. under mars månad 2009. Under den aktuella perioden var jag ansvarig för hans vård.
Av journalen framgår att S.S. konverterades till vård enligt LPT den 10 mars 2009. Av journalen framgår att han den 13 mars stabiliserats, och åter bedömdes kunna börja röra sig fritt dagtid utanför avdelningen så som han gjort före konverteringen. Däremot bedömdes ramverket LPT kvarstående nödvändigt för att säkerställa fortsatt medicinering. Vistelsen utanför avdelningen var en del i hans rehabilitering och en förberedelse för att kunna göra en överenskommelse om vård på frivillig grund, i enlighet med målsättningen med tvångsvården enligt 2 § LPT. Beslutet formulerades enligt dåvarande praxis i en journalanteckning den 13 mars 2009 som ”frigång mål och tid”. För att det skulle stå klart för en eventuell utomstående granskare att det rörde sig om ett permissionsbeslut förtydligades i journaltexten av att beslutet innebar att han fritt kunde röra sig både inom och utom sjukhusområdet.

Permissionsbeslutet
registrerades formellt i beslutsprotokollet med en standardformulering enligt dåvarande rutin som ett beslut enligt LPT ”§ 25 Permissioner, visst tillfälle eller återkommande, enligt beslut av öl Stig Söderberg”.
Det traditionellt använda frigångsbegreppet inom den psykiatriska vården har varit i bruk under en mycket lång följd av år, och innebar i den aktuella formuleringen att patienten fick röra sig fritt utanför avdelningen dagtid. Det innefattade inte nattpermissioner. JO har vid sitt besök påtalat att en dokumentation
enligt ovan inte ger en tillfredsställande tydlighet, särskilt med hänsyn till hur frigångsbegreppet används inom ramen för lagtexten.
JO:s påpekande medförde att klinikens rutiner omedelbart ändrades. Motsvarande beslut i beslutsprotokollet registreras nu som ”§ 25 Permissioner, återkommande, mellan kl. 08–22, enligt beslut av öl Stig Söderberg”. Efter synpunkter som kommit fram inom ramen för arbetet med Socialstyrelsens handbok i psykiatrisk tvångsvård har jag infört ytterligare ett förtydligande så att jag numera skriver ”§ 25 Permissioner, återkommande, mellan kl. 08–22, enligt beslut av öl Stig Söderberg, specialist i allmän psykiatri med chefsöverläkaruppdrag

enligt 39 § LPT". Frigångsbegreppet har i journaltexten reserverats för frigång inom sjukhusområdet.

Utöver beslutet ovan av den 13 mars 2009 finns ett permissionsbeslut från den 20 mars 2009. Beslutet formulerades i journaltexten den 20 mars 2009 som att S.S. fick fortsätta med sin hittillsvarande frigång inom och utom sjukhusområdet
som tidigare. I denna del hänvisar journaltexten således till det tidigare registrerade och gällande beslutet i beslutsprotokollet. Därutöver beskrivs i journalanteckningen att han beviljades "permission till Hissjöstugan under morgondagen". Eftersom det rörde sig om en planerad långtidsaktivitet (tillsammans med personal från dagverksamheten Kärnhuset) registrerades beslutet separat i beslutsprotokollet, trots att permissionen till Hissjöstugan var mellan kl. 08.45 fram till 19.00, och därmed låg inom ramen för det tidigare beslutet om återkommande permissioner dagtid. Dagpermissionens längd framgår av daganteckning den 21 mars 2009. I beslutsprotokollet användes enligt dåvarande rutin standardformuleringen "§ 25 Permissioner, visst tillfälle eller återkommande, enligt beslut av öl Stig Söderberg".
Efter JO:s påpekande registreras motsvarande beslut nu som "§ 25 Permissioner, visst tillfälle, 21/3 kl. 08.45–19.00, enligt beslut av öl Stig Söderberg".
Sedan några månader förtydligar jag även min formella kompetens att fatta beslutet genom formuleringen "§ 25 Permissioner, visst tillfälle, 21/3 kl. 08.45–19.00, enligt beslut av öl Stig Söderberg, specialist i allmän psykiatri med chefsöverläkaruppdrag enligt 39 § LPT", för att tillgodose Socialstyrelsens önskemål om tydlighet vad gäller förutsättningarna för beslut enligt LPT.
JO:s påpekande har således lett till att rutinerna för användande av frigångsbegreppet
i journaltexten samt hur beslut registreras i beslutsprotokollet stramats upp, vilket kan vara av betydelse för en utomstående läsare. De ändrade formuleringarna har däremot ingen reell betydelse för ramarna för patientens vård, eftersom de tidigare använda begreppens innebörd var väl kända av personalen på slutenvårdsavdelningarna.
Det är min förhoppning att de ändrade rutinerna på ett tillfredsställande sätt tillgodoser JO:s krav på formuleringar i dokumentationen.
Thomas Forsgren anförde följande.
Ur journalen framkommer att ovan rubricerade patient 2009-02-05 blev inlagd för sluten psykiatrisk vård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT), efter att ett vårdintyg enligt § 4 LPT hade utfärdats. Intagningsbeslut enligt § 6 b LPT fattades 2009-02-06 av specialist i allmän psykiatri. Tvångsvården avslutades definitivt 2009-05-07.

Vad gäller beslut om permissioner under mars månad 2009 så fattades 2009-03-17 ett beslut om att patienten beviljades permission enligt praxis "Mål och Tid – frigång", vilket innebär att patienten kan vistas utanför sjukhusinrättningen

. Beslutet finns journalfört i journalsystemet BMS, dels i funktionen Rapport med rubriken Frigång i Tempkurva Slutenvård med förkortningen ”MoT”, dels som daganteckning med beslutet inklusive standardformuleringen i dåvarande journalstruktur under sökordet Tvångsvård/LPT med ”§ 25 Permissioner, visst tillfälle eller återkommande, enligt beslut av öl Thomas Forsgren”. Om det rört sig om ett enskilt tillfälle så skulle tidsramen för detta framgått i anteckningen eller om begränsningen i beslutet innefattat vistelse endast inom sjukvårdsområdet, skulle detta också ha varit noterat i anteckningen.

Utifrån JO:s protokoll i samband med inspektion av psykiatriska kliniken i Umeå 30 mars–1 april 2009, dnr 1744-2009, framkom under kapitlet ”Utformning av beslut om permissioner” att man konstaterat att det i besluten inte framgår vilka dagar och inom vilka tidsramar som patienten getts tillstånd att vistas utanför sjukhusinrättningen. I detta fall har det i journalen inte heller angetts några tidsramar i rambeslutsanteckningen enligt LPT-beslutet. Efter JO:s granskning har denna praxis införts och besluten anges nu i beslutsprotokollet enligt ”§ 25 Permissioner, återkommande tillfälle mellan kl. 08.00–22.00, enligt beslut av öl Thomas Forsgren”.

Vad gäller den praxis som finns på klinikens avdelningar vad gäller patienternas utevistelse, oavsett vårdform, är likartad även om de förkortningar som används kan se något olika ut så är de grundläggande lika till sin utformning. Detta ökar patientsäkerheten i de fall personal tjänstgör på olika avdelningar. Mål och Tid-begreppet, vilket var den permissionsform som denna patient beviljades, innebär att patienten har tillstånd att vistas utanför sjukhusinrättningen på egen hand, alla dagar mellan kl. 08.00 till 22.00, tidsramarna styrs i princip av att patienten bör medverka på morgonmötet på avdelningen samt att man förhoppningsvis äter frukost innan man lämnar avdelningen och den senare tiden styrs av att sjukhusets ingångar låses kl. 22.00. Om patienten ansöker om permission över en längre period så framgår ett sådant beslut i journalen, dvs. vilken dag och inom vilken tidsram som beslutet gäller. Detta rör i stort patientsäkerheten enligt samma princip som nämns nedan om dokumentationen i ”Frigångslistan” vid ”Mål och Tid”.

I systemet på slutenvårdsavdelning F 42 där patienten vistades under sin vårdtid, ingår i systemet med ”Mål och Tid” en ”Frigångslista” där datum och klockslag anges när patienten lämnar avdelningen och när patienten planerar att återkomma, detta signeras av den personal som kommunicerar detta med patienten. Vilket klockslag patienten återkom vilket också signeras anges det också i ”Frigångslistan”. Systemet fyller ett flertal funktioner, dels att det arbetsmässigt inte är görligt för en ansvarig överläkare att flera gånger dagligen med ibland ett 20-tal patienter, föra samtal och göra överenskommelser om tidsramar. Dels ingår även en löpande bedömning av personal av patientens sinnestillstånd vid varje tillfälle den ämnar lämna avdelningen, vilket

leder till en kontinuerlig farlighetsbedömning. Ytterligare ingår även en kontrollfunktion
när patienten förväntas vara tillbaka på avdelningen och rutiner
finns upprättade för hur personalen ska handla om detta inte sker inom den förväntade tidsramen. ”Frigångslistorna” sparas i en speciell pärm på avdelningen under cirka ett år och arkiveras därefter i klinikens journalarkiv.
I övrigt anser jag, även om det inte specifikt i alla delar rör denna patient, att inspektionen av JO i stort varit positiv. Detta utifrån att det leder till en juridisk diskussion och klargöranden av olika delar i lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen om rättspsykiatrisk vård, direkt från företrädare för lagstiftaren. Balansen mellan ansvaret att bevaka samhällsskyddet och den omedelbara patientsäkerheten med en hög grad av rättssäkerhet för den enskilde patienten, är en svår men angelägen uppgift.

Ytterligare kan det möjligen
leda till att journalsystemet omarbetas och att delar som rör den psykiatriska vården också prioriteras.
I ett beslut den 14 september 2010 anförde JO André följande.
Rättslig reglering
I 17 § LPT, till vilken bestämmelsen i 6 § LRV hänvisar, anges bl.a. att frågor om behandlingen av en patient under vårdtiden ytterst avgörs av chefsöverläkaren. Enligt 25 § LPT får chefsöverläkaren ge en patient tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område (permission). I 9 § LRV finns motsvarande bestämmelser för patienter som genomgår rättspsykiatrisk vård utan beslut om särskild utskrivningsprövning. Beträffande patient som genomgår rättspsykiatrisk vård med beslut om särskild utskrivningsprövning
prövas, enligt 10 § LRV, frågan om permission av förvaltningsrätten efter ansökan av chefsöverläkaren eller patienten. Förvaltningsrätten får enligt 10 § fjärde stycket LRV, efter ansökan av chefsöverläkaren, överlämna åt denne att beträffande viss patient besluta om permission.

Permission innebär rätt för patienten att på egen hand vistas utanför sjukhusområdet.
Även kortare vistelser utanför sjukvårdsinrättningens område, t.ex. för en timme eller en dag, utgör permission enligt 25 § LPT samt 9 och 10 §§ LRV. Om patienten vistas utanför sjukhusområdet tillsammans med personal är det däremot inte fråga om permission. Beslut om sådana utevistelser torde rent rättsligt vara att hänföra till beslut enligt 17 § LPT (6 § LRV) om behandling.
Från permission ska skiljas s.k. frigång, vilket innebär att patienten ges tillstånd att på egen hand vistas utanför vårdavdelningen men inom sjukvårdsinrättningens område. Frågor om detta faller under 18 § LPT samt 10 a § LRV.
Beslut om att avslå en ansökan om permission, att meddela särskilda villkor för en permission och att återkalla en permission är överklagbara (33 §

LPT och 18 § LRV). Beslut rörande permission omfattas även, till skillnad från beslut om frigång och annan utevistelse, av bestämmelsen i 25 kap. 10 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om undantag från sekretess och är således alltid offentliga.

Bedömning

Användning av olika begrepp för utevistelser

Som framgått ovan förekommer inte begreppen permission och frigång i lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård. Begreppen används dock av vårdinrättningar som beteckningar för patienternas utevistelser. Eftersom permission och frigång inte har samma rättsverkningar kan en sammanblandning av begreppen leda till missförstånd, t.ex. vad gäller rätten att överklaga. Risken för sådana missförstånd ökar om kliniker dessutom använder egna begrepp för att beskriva de utevistelser som är aktuella. Av den anledningen är det viktigt att vårdinrättningar använder korrekta begrepp för respektive utevistelse.

I förevarande fall framgår av patientjournalerna att kliniken använt sig av flera begrepp för att beskriva de berörda patienternas utevistelser. Bland annat har kliniken regelmässigt använt begreppet frigång när det i formellt hänseende har varit fråga om permission. Vidare har kliniken använt sig av begreppet Mål och Tid för att beskriva dagliga permissioner mellan vissa klockslag.

En sådan sammanblandning av olika begrepp innebär att det är svårt att avgöra vilken typ av utevistelse som avses. Enligt landstingsstyrelsen har kliniken tillräckligt klara rutiner för att en sådan sammanblandning av begreppen som nu har skett inte ska behöva förekomma. Jag förutsätter att dessa rutiner i fortsättningen tillämpas på ett korrekt sätt.

Utformning av beslut om permissioner

Ett beslut om permission måste vara tydligt vad avser tid och eventuella villkor för permissionen.

Den enskilde patienten måste ha klart för sig vad han eller hon har att rätta sig efter. För det fall frågan kommer under domstolsprövning får det inte heller finnas någon tvekan om innebörden av det beslut som överklagas.

Av utredningen framgår att det i flera beslut om permission rörande de aktuella patienterna saknas uppgift om vilka dagar och inom vilka tidsramar som patienten getts tillstånd att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. I journalerna anges i dessa fall att överläkare fattat beslut om ”Permissioner, visst tillfälle eller återkommande”.

Den formulering som kliniken har använt i de aktuella besluten uppfyller inte de krav som måste ställas på utformningen av ett beslut om permission. För att ett sådant beslut ska anses vara tillräckligt preciserat måste det framgå vilken dag eller vilka dagar som beslutet avser och mellan vilka klockslag som beslutet gäller. Besluten är bristfälliga i dessa avseenden.

I sitt remissvar har landstingsstyrelsen anfört att nya dokumentationsrutiner

har införts vid kliniken avseende utformningen av permissionsbeslut. Besluten förs numera in i journalen med formuleringen ”§ 25 Permissioner, återkommande tillfällen mellan kl. XX och XX”. Av remissvaret framgår att beslut med denna utformning avser dagliga permissioner mellan vissa klockslag för den berörda patienten.
Jag betvivlar inte att det står klart för patienten själv och för personal vid kliniken vad ett beslut enligt klinikens nya rutiner har för innebörd. Det går dock inte att av ett sådant beslut utläsa att det avser permissioner dagligen. Att ange att ett beslut om permission avser återkommande tillfällen är inte tillräckligt för att kravet på tydlighet ska anses vara uppfyllt. Jag förutsätter att kliniken ser över sina rutiner i detta avseende.

_____

Den 10 juli 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av LPT och LRV samt lämna förslag till ny lagstiftning
på området (dir. 2008:93). Enligt direktiven ska en utgångspunkt för utredarens arbete vara att göra lagstiftningen så pedagogisk och lättillgänglig som möjligt.
Jag har inom ramen för ett tidigare ärende, där frågan om användningen av olika begrepp för utevistelser inom psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård togs upp, funnit skäl att sända en kopia av mitt beslut till Psykiatrilagsutredningen
för övervägande av om reglerna bör förtydligas (JO:s ärende med dnr 5698-2008). Med hänsyn till vad som framkommit i det nu aktuella ärendet översänder jag även en kopia av detta beslut till utredningen för dess kännedom .

_____

Ärendet avslutas med den kritik som innefattas i det ovan anförda.

2011/12 : JO1
492
Kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223)
(Dnr 5498-2010)
Bakgrund
Den 1 januari 2011 träder patientsäkerhetslagen (2010:659) i kraft. I samband med ikraftträdandet kommer HSAN:s handläggning av ärenden om disciplinpåföljd
att upphöra. Enligt övergångsbestämmelserna till lagen ska HSAN vid

årsskiftet överlämna handlingarna i de ärenden som inte har avgjorts till Socialstyrelsen.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 22 september 2010, framförde Tommy Nilsson klagomål rörande handläggningen av hans ärende om disciplinpåföljd. Klagomålen rörde att han fått besked från HSAN om att några ytterligare åtgärder inte skulle vidtas i ärendet före överlämnandet till Socialstyrelsen.

Utredning

Upplysningar inhämtades per telefon från handläggaren Sara Orback vid HSAN. Hon anförde följande.

Det aktuella ärendet är färdigberett. Nästa steg i handläggningen är att inhämta ett utlåtande från en medicinskt sakkunnig. Enligt direktiv från generaldirektören ska dock sådana utlåtanden inte inhämtas i ärenden som ska överlämnas till Socialstyrelsen. Några ytterligare åtgärder kommer därför inte att vidtas i ärendet innan ett överlämnande till Socialstyrelsen sker.

Mot bakgrund av vad som framkommit remitterades ärendet till HSAN för upplysningar. HSAN anmodades att besvara följande fråga.

Har det förestående ikraftträdandet av patientsäkerhetslagen föranlett några särskilda överväganden från HSAN:s sida när det gäller hur ärenden om disciplinpåföljd
ska handläggas fram till årsskiftet 2010/2011?

HSAN (generaldirektören Aud Sjökvist) yttrade följande.

Bakgrund

HSAN är en relativt liten myndighet med ett trettiotal anställda varav tolv är juristhandläggare med var sin rotel. Den absoluta huvuddelen (år 2009: 98 procent) av myndighetens verksamhet består av hanteringen av patienters/anhörigas
anmälningar avseende klagomål över hälso- och sjukvården.

Patientklagomålshanteringen ska den 1 januari 2011 överflyttas till Socialsty

relsen. Beslut om detta fattades av Riksdagen den 16 juni 2010, drygt ett och ett halvt år efter att betänkandet ”Patientsäkerhet Vad har gjorts? Vad behöver göras? (SOU 2008:117) presenterats. Den nya patientsäkerhetslagen (2010:659) bygger, såvitt gäller HSAN:s roll i det framtida patientsäkerhetsarbetet, på de förslag som lämnades i betänkandet.

HSAN:s framtid har således under en längre tid varit osäker, vilket har påverkat såväl arbets- som personalsituationen. Innan det partiella nedläggningshotet blev en realitet satsades under år 2009 viss kraft på att höja kvaliteten på myndighetens beslut, till priset av att antalet balanserade ärenden ökade. När det i februari/mars 2010 stod mer eller mindre klart att den partiella nedläggningen kommer att genomföras började flera av juristhandläggarna att ”se om sina hus”, vilket ledde till vakanser och nyrekryteringar. I dagsläget är endast två av de tolv rotlarna bemannade med handläggare som har mer än drygt ett års erfarenhet av verksamheten vid HSAN. Åtta av de tolv rotlarna

har bytt handläggare under år 2010. Dessa förhållanden har naturligtvis påverkat balanssiffrorna ytterligare och antalet balanserade ärenden uppgår f.n. till drygt 3 200. Cirka 1 500 av de balanserade ärendena är färdigutredda. Beslutsförslag har skrivits i cirka 250 av dessa och de är alltså klara för avgörande. Resterande cirka 1 250 ärenden står på tur för beslutsskrivning. Det sagda innebär att cirka 1 700 ärenden fortfarande är under utredning. Samtidigt fortsätter det att komma in ett stort antal nya anmälningar. Dessa registreras och lottas på rotlarna, dvs. varje ärende knyts till en handläggare som bekräftar mottagandet av anmälan och därvid uppger sina kontaktuppgifter. Respektive handläggare är således den naturliga ingången vid behov av kontakt med myndigheten.

HSAN har, sedan myndigheten den 3 juni 2010 fick uppdraget att förbereda den aktuella verksamhetsövergången till Socialstyrelsen, arbetat intensivt med att knyta särskilda beslutsskrivare och ytterligare ordförandekapacitet till myndigheten. Syftet med dessa ansträngningar är att öka antalet avgjorda ärenden således att så många anmälare och anmälda som möjligt ska hinna få beslut i sina ärenden före årsskiftet.

Handläggningen vid HSAN respektive Socialstyrelsen

HSAN är en domstolsliknande myndighet med domstolslika förfaranderegler; således ska anmälda yrkesutövare som regel delges anmälan och föreläggas att svara på anmälan liksom kommunicering av utredningen ska ske till parterna (tvåpartsprocess). HSAN måste i alla ärenden som inte avvisas/avskrivs göra en utredning och en medicinsk bedömning. De ärenden (f.n.

knappt en femtedel) som en ordförande inte själv får avgöra ska avgöras av Ansvarsnämnden (som består av en ordförande och åtta ledamöter). Motsvarande regler kommer inte att gälla för Socialstyrelsens handläggning efter årsskiftet; patientklagomålen kommer rent tekniskt att vara en del av Socialstyrelsens tillsynsverksamhet, dvs. anmälare och anmälda har inte partsställning.

HSAN:s prövning av patientklagomål fokuserar på s.k. individfel, dvs. prövningen syftar till att fastställa om en anmäld yrkesutövare har åsidosatt sina skyldigheter i yrkesövningen. Socialstyrelsens prövning ska fokusera på orsakerna till det inträffade (s.k. systemfel) och vad som kan göras för att det inte ska inträffa igen.

Särskilda överväganden beträffande handläggningen av ärenden om disciplinpåföljd fram till årsskiftet 2010/2011

Som framgår ovan är ett mycket stort antal av de balanserande ärendena redan färdigutredda. Resurser satsas för att avgöra så många som möjligt av dessa ärenden. De tillfälligt anställda som tillsammans bildar en förstärkningsgrupp består dock så gott som alla av medarbetare utan någon större erfarenhet av verksamheten vid HSAN. Till detta kommer att den tid (sju månader, varav

närmare två semestermånader) som HSAN har till sitt förfogande för det aktuella förstärkningsprojektet är begränsad. Även om alla inblandade gör sitt

yttersta för att bidra till projektet krävs det att även den ordinarie handläggarstaben i stor utsträckning skriver beslut i redan färdigutredda ärenden, för att maximera antalet som hinner bli avgjorda före årsskiftet.
Som framgår av det sagda är HSAN:s ambition att minimera antalet ärenden som vid årsskiftet ska överlämnas till Socialstyrelsen. Trots denna ambition är det uppenbart att överlämningen kommer att omfatta uppskattningsvis 2 500 ärenden. För att överlämningen ska ske under ordnade former måste HSAN successivt genomföra en nedtrappning i handläggningen av ännu ej färdigutredda ärenden. Vid denna nedtrappning är en utgångspunkt att tillgängliga resurser ska användas på sådana utredningsinsatser som kan vara till nytta även för Socialstyrelsens prövning av patientklagomålen efter årsskiftet.
Eftersom HSAN enligt gällande regler och Socialstyrelsen enligt de nya reglerna fokuserar på individfel respektive systemfel, dvs. letar efter helt olika fel, har ett av de första besluten (fattades i mitten av september) varit att i normalfallet inte skicka iväg ärenden för medicinsk bedömning utanför kansliet (HSAN har fyra s.k. kansliläkare, dvs. läkare som tjänstgör inom kansliet och som gör medicinska bedömningar i ärenden av mera allmänmedicinsk karaktär. Övriga bedömningar görs av medarbetare med specialistkompetens, utanför kansliet, dvs. externa handläggare som yrkesverksamma inom hälso och sjukvården och därför är knutna till HSAN på timbasis). Med normalfall avses sådana ärenden som före årsskiftet inte hinner processas ända fram till ett expedierat beslut, vilket i regel tar minst tre–sex månader från den dag då ett ärende skickas till extern medicinsk handläggare. När ett ärende skickas iväg till extern medicinsk handläggare har utredning pågått under kortare eller längre tid. Den totala handläggningstiden, som i början av året uppgick till 6,3 månader i genomsnitt, uppgår för närvarande till 6,5 månader i genomsnitt. I det enskilda fallet kan handläggningstiden dock vara betydligt längre än så.
Med tanke på nämnda handläggningstider är det uppenbart att många ärenden som kommit/kommer in till HSAN under andra halvåret 2010 inte hinner bli avgjorda före årsskiftet. Till följd härav sker fr.o.m. denna vecka inte någon formell delgivning av anmälningar utan dessa skickas i stället, med ett följebrev och information om de nya reglerna för hantering av patientklagomål för kännedom till i anmälan namngivna yrkesutövare.

Undantag görs
för anmälningar där risk för preskription föreligger de första månaderna 2011. Journaler hämtas in men den anmälde föreläggs inte att svara på anmälan, eftersom individperspektivet i normalfallet inte kommer att vara i fokus vid Socialstyrelsens prövning. De yttranden som redan har begärts från parterna kommer att skickas till motparten endast för kännedom.
Till alla skrivelser som fr.o.m. den 6 oktober 2010 skickas till parterna i patientklagomålsärendena bifogas ett informationsblad.
Ytterligare nedtrappning i handläggningen kommer att ske i november/december, allt i syfte att ärendebalansen ska kunna överlämnas till Socialstyrelsen när denna myndighet övertar ansvaret för ärendena.
Som framgår av det sagda är den uttalade ambitionen att handlägga

patientklagomålen
på ett effektivt och rättssäkert sätt. En effektiv handläggning
förutsätter att givna resurser, dvs. tilldelade skattemedel, används för
handläggningsåtgärder
som kan förväntas komma till nytta, hos HSAN eller Socialstyrelsen.
Kommentarer till Tommy Nilssons anmälan
Sidan 2 (4): enligt Sara Orback har hon upplyst Tommy Nilsson om att det ”med all sannolikhet” inte kommer att hända mera i hans ärende förrän efter årsskiftet.
Sidan 3 (4): Tommy Nilsson begär/kräver/önskar att Sara ska få slutföra detta ärende (så att han hinner få ett beslut före årsskiftet). Som framgår ovan

ska det i ett ärende av det här slaget göras en medicinsk bedömning av en medicinare med specialistkompetens, beslutsförslag ska skrivas, ärendet ska planeras in på nämndsammanträde till vilket den medicinska handläggaren ska kallas som föredragande. Beslutsförslaget ska därefter justeras, skickas i väg för underskrift av föredraganden och därefter expedieras. Processen fram till ett expedierat beslut involverar således inte enbart Sara Orback utan ett flertal andra aktörer. Som framgår ovan hinner ett ärende som befinner sig i det aktuella handläggningsstadiet inte genom processen till expedierat beslut före årsskiftet. Detta är förklaringen till Sara Orbacks besked.
Bilaga 2 till JO:s remiss: de ”direktiv” som nämns i tjänsteanteckningen är sannolikt de sedan i mitten av september fastställda handläggningsrutinerna avseende inhämtande av medicinsk bedömning från extern medicinsk handläggare med specialistkompetens (v.g. se ovan).
Tommy Nilssons ärende kom in till HSAN den 29 juni 2010. Även om verksamheten vid HSAN inte hade varit föremål för förändringar är det, bl.a. mot bakgrund av den genomsnittliga handläggningstiden, inte orimligt att anta att ett avgörande inte hade förelegat förrän någon eller ett par månader efter årsskiftet.
Från HSAN:s sida beklagar vi djupt att det sannolikt kommer att vara ett stort antal pågående ärenden som vid årsskiftet måste överlämnas till Socialstyrelsen.
Som framgår ovan är vår ambition att minimera detta antal. I detta arbete anser vi att det är rimligt att resurserna satsas på att avgöra alla äldre, färdigutredda och av de medicinska handläggarna bedömda ärenden. En konsekvens
av att i stället satsa resurserna på att komma så långt som möjligt i handläggningen av samtliga ärenden skulle enbart vara att ett större antal ärenden måste överlämnas till Socialstyrelsen. En sådan hantering är, enligt vår mening, varken effektiv eller rättssäker.
Tommy Nilsson yttrade sig över remissvaret.
I ett beslut den 30 november 2010 anförde stf JO Ragnemalm följande.
Bedömning
Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende där någon enskild är

part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Bestämmelsen innebär bl.a. att en myndighet löpande ska vidta de handläggningsåtgärder som krävs och driva ärendet framåt så att ett avgörande kan ske inom rimlig tid. För att ett dröjsmål i handläggningen ska kunna accepteras krävs att det är befogat i det enskilda fallet.
I motiven till patientsäkerhetslagen har regeringen förutsatt att HSAN i möjligaste mån kommer att avgöra ärenden om disciplinpåföljd före lagens ikraftträdande (prop. 2009/10:210 s.

187). Att HSAN väljer att prioritera de
ärenden som är färdigutredda framstår därför som naturligt. En sådan prioritering får dock inte innebära att handläggningen av övriga ärenden helt avstannar.
När det gäller det aktuella ärendet anser HSAN uppenbarligen att ett utlåtande från en extern medicinsk expert krävs för att anmälan ska kunna prövas.
HSAN har dock gjort bedömningen att något sådant utlåtande inte ska inhämtas.
HSAN:s bedömning grundar sig på ett generellt beslut som fattades i september 2010 och som innebär att HSAN i ”normalfallet” inte längre inhämtar utlåtanden från medicinska experter utanför kansliet. Med normalfall avser HSAN sådana ärenden som nämnden inte hinner avsluta före årsskiftet.

Beslutet fattades mot bakgrund av att Socialstyrelsen enligt den nya regleringen kommer att ha fokus på s.k. systemfel, medan HSAN:s prövning
enligt gällande regler är inriktad på s.k. individfel.
Som HSAN har anfört kommer Socialstyrelsen att handlägga klagomålsärenden enligt andra principer än de som gäller för HSAN:s ärenden om disciplinpåföljd. Denna omständighet kan dock inte antas innebära att utlåtanden
från HSAN:s externa medicinska experter generellt kommer att sakna betydelse vid Socialstyrelsens prövning. Mot den bakgrunden är jag kritisk till att HSAN har fastställt handläggningsrutiner av innebörd att sådana utlåtanden inte ska inhämtas. Konsekvensen blir i praktiken att handläggningen av en viss kategori ärenden helt avstannar. Ett sådant förfarande kan inte anses vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i förvaltningslagen.
Vad som i övrigt har framkommit om HSAN:s handläggning av Tommy Nilssons ärende föranleder inte något uttalande från min sida.
Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det ovan anförda.

Kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1)

(Dnr 6626-2009)

Anmälningar

I en anmälan, som kom in till JO i november 2009, framförde Staffan Olsson klagomål mot Socialstyrelsen angående utformningen av en blankett för inhämtande
av vårdnadshavares samtycke till vaccination av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1). Han hade till anmälan fogat en kopia av den

aktuella blanketten.
Staffan Olsson anförde bl.a. följande. Vårdnadshavares samtycke bedöms av Socialstyrelsen behövas för att vaccination ska kunna ske. Detta är förståeligt, åtminstone när barnen är i de nedre tonåren eller ännu yngre. Vissa risker med vaccination har ju påpekats i den allmänna debatten, och dessutom har det länge varit mycket tveksamt om barn i de allra lägsta åldrarna alls ska vaccineras. Frågan om vaccinering mot svininfluensa är alltså i högsta grad kontroversiell. Trots att Socialstyrelsen anser att båda vårdnadshavarnas samtycke behövs, överlåter man i blanketten till bara en av vårdnadshavarna att avgöra om vaccinering ska ske/inte ska ske. Att Socialstyrelsen bedömer att båda vårdnadshavarnas samtycke behövs framgår av en asteriskmarkering vid ”Vårdnadshavares namn” där det längst ned på blanketten sägs ”För båda vårdnadshavarna”. Den ena vårdnadshavaren får ta ansvar för att den andra tycker likadant. Sannolikt har formuleringen valts för att den ska innebära minsta möjliga problem för berörd hälso- och sjukvårdspersonal. Frågan är dock om ett sådant samtycke kan sägas ha rättsligt bindande verkan.

I en kompletterande skrivelse framförde Staffan Olsson klagomål mot Stockholms läns landsting angående utformningen av den blankett som lands

tinget tillhandahöll för motsvarande ändamål. Förutom vad avsåg blankettens utformning av vårdnadshavares samtycke ifrågasatte han om det var riktigt att över huvud taget kräva samtycke från vårdnadshavare för alla barn upp till 18 års ålder. En kopia av blanketten hade fogats till skrivelsen.
Utredning
Socialstyrelsen anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som anfördes i anmälan mot styrelsen. I remissvaret, som beslutats av chefsjuristen Eleonore Källstrand Nord, anfördes följande.
Socialstyrelsens yttrande
Det framgår av 6 kap. 13 § föräldrabalken, FB, att om barnet har två vårdnadshavare,
ska de utöva bestämmanderätten om barnet tillsammans.
I allmänhet torde företrädare för hälso- och sjukvården kunna utgå från att den förälder som han eller hon har att göra med agerar i samförstånd med den andra föräldern om föräldrarna har gemensam vårdnad, särskilt då det inte rör sig om beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid. Om det finns anledning att anta att det föreligger meningsskiljaktigheter mellan föräldrarna,
måste emellertid inställningen undersökas närmare, åtminstone genom att den närvarande vårdnadshavaren frågas. En förfrågan om den andra vårdnadshavarens inställning ska som regel också ske, om det är fråga om åtgärder av ingripande betydelse.
Socialstyrelsen tog fram den aktuella blanketten som ett underlag till vårdgivarens inhämtande av samtycke till vård från båda vårdnadshavarna vid gemensam vårdnad. Blanketten togs fram särskilt med tanke på den vaccinering

som landstinget skulle genomföra i skolorna, där som regel ingen av vårdnadshavarna medföljer. Socialstyrelsen gjorde vid utformningen av blanketten en bedömning av vad som kan vara en rimlig åtgärd för att upprätthålla vissa minimikrav på dokumentationen.

1. Bakgrund

Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen har vidare ansvar för att samordna smittskyddsarbetet i Sverige och är kontaktpunkt i det internationella samarbetet i smittskyddsfrågor inom EU och WHO.

En av de viktigaste åtgärderna för att bromsa smittspridningen av den nya influensan A(H1N1), även kallad svininfluensa, har varit den vaccinering som genomförts under hösten och vintern 2009–2010. Vaccineringen har som en viktig del innefattat ett erbjudande till skolelever om gratis vaccinering inom skolhälsovården.

Socialstyrelsen utarbetade inför skolhälsovårdens erbjudande om vaccinering under hösten 2009 en blankett för vårdnadshavares godkännande för vaccination. Blanketten och till den anknuten information gällande vaccineringen lades ut på Socialstyrelsens hemsida omkring den 13 oktober 2009.

Den 25 november 2009 inkom en anmälan till JO där anmälaren begär att JO ska pröva ”lagligheten i att en vårdnadshavare av Socialstyrelsen bedöms kunna ansvara för den andra vårdnadshavarens inställning i samband med vaccination mot den s.k. svininfluensan A(H1N1)”.

2. Utredning

2.1. Utformningen av blanketten och den anknutna informationen

Längst ned på blanketten, bilaga 1 (bilagan här utesluten; JO:s anmärkning), lämnas utrymme för underskrift på en rad, under vilken det anges ”Vårdnadshavares namn * ”. Asterisken innehåller en förklarande text, som vid tiden för anmälan till JO hade följande lydelse.

* För båda vårdnadshavarna

Samtidigt med blanketten tog Socialstyrelsen även fram information om vaccineringen, bilaga 2 (bilagan här utesluten; JO:s anmärkning). Även den lades ut på Socialstyrelsens hemsida. Informationen har rubriken ”Influensa A(H1N1) – föräldramedgivande vid vaccinering”. Informationen är utformad som frågor och svar. Informationen har numera en delvis annan lydelse (Socialstyrelsen återkommer till detta nedan), men hade – såvitt är relevant i förhållande till förevarande anmälan – följande lydelse.

Kommer det att finnas en nationell medgivandeblankett för influensavaccinationen?

Ja. Socialstyrelsen har tagit fram ett underlag till blankett för medgivande

att dela ut till föräldrar på skolor och förskolor. Observera att det inte finns något krav på att landstingen ska hålla sig till just denna utformning.
Samt
Måste bägge vårdnadshavarna skriva på?
Nej, det räcker med att en vårdnadshavare skriver under för bådas räkning.
2.2 Syftet med blanketten
Syftet med blanketten är att vårdgivarna ska kunna använda blanketten som underlag för utformning av sina rutiner inför dokumentationen av att vårdnadshavarna
är överens om att barnet ska vaccineras.
3. Lagar och förarbeten m.m.
3.1. Vårdnadshavarnas ansvar enligt föräldrabalken
Huvudregeln är att vårdnadshavarna ansvarar för barnet i enlighet med 6 kap. FB. Det framgår av 6 kap. 1 § FB att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. De ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kränkande behandling. Den som har vårdnaden om ett barn har ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov blir tillgodosedda, vilket framgår av 6 kap. 2 § FB. Vårdnadshavaren har, enligt 6 kap. 11 § FB, rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.
Det framgår av 6 kap. 13 § FB att om barnet har två vårdnadshavare, ska de utöva bestämmanderätten om barnet tillsammans. Av 6 kap. 13 § andra stycket FB framgår att om en av vårdnadshavarna till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i sådana beslut rörande vårdnaden som inte utan olägenhet kan uppskjutas, bestämmer den andre ensam.

Denne får dock inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

3.2. Barn under 18 år som söker hälso- och sjukvård
Barnets ställning inom hälso- och sjukvården i förhållande till barnets föräldrar/vårdnadshavare
är ibland svårbedömd, även om grundprincipen är enkel;
föräldrar ansvarar för sina barn. När ett barn söker hälso- och sjukvård möter grundprincipen om föräldrars ansvar för sina barn det regelverk som gäller för hälso- och sjukvården. Inom hälso- och sjukvården ska vård ges med patientens samtycke och bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet. Enligt föräldrabalkens regler är det vårdnadshavarnas samtycke som ska sökas. I takt med barnets stigande ålder och utveckling ska emellertid allt större hänsyn tas till barnets vilja, vilket framgår av 6 kap. 11 § FB.
3.3. Inhämtande av samtycke från endast den ena vårdnadshavaren vid gemensam vårdnad
Enligt Rynning (Rynning, Elisabeth, Samtycke till medicinsk vård och behandling.

En rättsvetenskaplig studie, Iustus Förlag, Uppsala 1994, s. 291)
måste det ofta när det gäller åtgärder inom hälso- och sjukvården anses vara tillräckligt att samtycke inhämtas från en vårdnadshavare.
Om barnet kommer i sällskap med en vårdnadshavare torde normalt inte den eventuella andra vårdnadshavarens inställning behöva efterfrågas. Finns det emellertid anledning att misstänka att den andra vårdnadshavaren skulle kunna vara av en annan uppfattning, torde det åligga hälso och sjukvårdspersonalen att försöka närmare undersöka huruvida så är fallet, åtminstone genom att fråga den närvarande vårdnadshavaren. [...] Framkommer oenighet mellan vårdnadshavarna torde i vart fall inte sådana åtgärder som inte är medicinskt indicerade få vidtas.
Frågan har även behandlats i den statliga utredningen Beslutanderätt vid gemensam vårdnad (SOU 2007:52), s. 72.
I allmänhet torde företrädare för hälso- och sjukvården kunna utgå från att den förälder som han eller hon har att göra med agerar i samförstånd med den andra föräldern om föräldrarna har gemensam vårdnad, särskilt då det inte rör sig om beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid. Om det finns anledning att anta att det föreligger meningsskiljaktigheter mellan föräldrarna, måste emellertid inställningen undersökas närmare, åtminstone genom att den närvarande vårdnadshavaren frågas. En förfrågan om den andra vårdnadshavarens inställning skall som regel också ske, om det är fråga om åtgärder av ingripande betydelse.

3.4. Dokumentation

Enligt 3 kap.

6 § patientdatalagen (2008:355) ska en patientjournal innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten. I Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2008:14) om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården finns bl.a. krav på rutiner för journalföring och för hantering av patientuppgifter. Rutinerna för dokumentation av patientuppgifter ska säkerställa att patientjournalen innehåller uppgifter om lämnade samtycken (SOSFS 2008:14 3 kap. 7 §). I de fall patienten är underårig gäller detta vårdnadshavares samtycke (jfr 6 kap. 2 och 11 §§ FB).

4. Socialstyrelsens bedömning

Att den ena vårdnadshavaren företräder den andra i kontakter med vården är inte alls ovanligt, vare sig det gäller frågor som rör undersökning, vård eller behandling. Vanligtvis sker kontakterna med vården utan något uppvisande av ett gemensamt skriftligt intyg. Hälso- och sjukvårdspersonalen får bedöma situationen utifrån medicinska behov, den närvarande vårdnadshavarens tro

värdighet vid utsaga eller uppvisande av ett intyg. Denna bedömning behöver läkaren eller sköterskan göra för att ta ställning till om vårdnadshavarna är överens om åtgärden. Vidare ska alltid frågan om barnets bästa vägas in i bedömningen. Något föreskrivet krav på ett skriftligt och egenhändigt undertecknat

intyg från båda vårdnadshavarna i kontakter med vården finns inte.
Om barnet själv söker vård bedöms också barnets självbestämmande i förhållande till ålder, förstånd och mognad. Sekretess gentemot vårdnadshavare föreligger i motsvarande grad. Det innebär att barn också kan tillerkännas rätten att bli vaccinerade mot vårdnadshavarnas gemensamma och uttryckliga vilja. Dessa omständigheter är välkända och rutinerna tillämpas dagligen inom hälso- och sjukvården.
Det står således fritt för de vårdgivare som så önskar, att ta in det underlag som de anser behövs för bedömningen. Om hälso- och sjukvårdspersonalen finner att en situation i ett enskilt fall är sådan att det finns behov av att man på alla sätt vill förvissa sig om att den ena vårdnadshavaren inte vilseleder beträffande den andres inställning i saken, kan ett av båda vårdnadshavarna underskrivet intyg bedömas vara en nödvändig förutsättning för behandlingen i fråga. Risken för ett osant intygande kvarstår naturligtvis vare sig det är en muntlig eller skriftlig utsaga, liksom risken för att en av de två närvarande personerna falskt utger sig för att vara vårdnadshavare. Det är i första hand den som ordinerar läkemedelsbehandlingen som i varje enskilt fall får avgöra utsagans eller det skriftliga intygets trovärdighet och utifrån detta ge behandlingen eller avstå från detta. I osäkra fall ligger det naturligtvis närmare till hands att avstå för att begära in ytterligare underlag. I undantagsfall kan det även förekomma att läkaren eller sköterskan t.o.m. måste kontrollera båda närvarande vårdnadshavares identiteter, om de verkligen är vårdnadshavare och är överens och därefter dokumentera detta tydligt.
Det är dock inte möjligt att enbart med en blankett säkerställa att hälso och sjukvårdspersonal får all den information som behövs i det enskilda fallet.
Socialstyrelsen har i den aktuella frågan gjort en bedömning av vad som kan vara en rimlig åtgärd för att upprätthålla vissa minimikrav på dokumentationen om att det föreligger ett gemensamt ställningstagande av vårdnadshavarna.
De redovisade rutinerna vid gemensam vårdnad är väl inarbetade i hälso och sjukvården.

Socialstyrelsen har inte fått indikationer om att blanketten varit svår att förstå eller att använda. Men Socialstyrelsen har ändå, efter att ha fått del av anmälan till JO, sett över formuleringen vid asterisken i bilaga 1 och förtydligat den i avsikt undanröja risken för missförstånd. Socialstyrelsen har även i samma syfte förtydligat skrivningarna i den anknutna informationen.
Av bilaga 3 till remissvaret framgick att den förklarande texten vid asterisken i den nya versionen av blanketten hade följande lydelse.
* I allmänhet kan hälso- och sjukvården utgå från att föräldrar med gemensam vårdnad agerar i samförstånd, därför räcker det ofta att en av dem skriver under.
Av bilaga 4 till remissvaret framgick att informationen på Socialstyrelsens hemsida, såvitt nu är av intresse, hade följande lydelse.
Måste bägge vårdnadshavarna skriva på?
Nej, det räcker med att en vårdnadshavare skriver under eftersom hälso- och sjukvården i allmänhet kan utgå från att en vårdnadshavare agerar i samförstånd

med den andra vårdnadshavaren om de har gemensam vårdnad. Om det finns anledning att anta att det föreligger meningsskiljaktigheter mellan föräldrarna,
måste emellertid deras inställning undersökas närmare.
2011/12 : JO1
501
Staffan Olsson kommenterade remissvaret.
I ett beslut den 18 februari 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
Under hösten och vintern 2009–2010 genomfördes i Sverige vaccinering i stor skala för att bromsa smittspridningen av den nya influensan A(H1N1). Som en del i detta erbjöds skolelever gratis vaccinering inom skolhälsovården. Inför skolhälsovårdens erbjudande om vaccinering utarbetade Socialstyrelsen en blankett. Syftet med blanketten var enligt remissvaret att den skulle fungera ”som ett underlag till vårdgivarens inhämtande av samtycke till vård från båda vårdnadshavarna vid gemensam vårdnad”.
Staffan Olsson har ifrågasatt utformningen av blanketten. Han har tagit upp den omständigheten att Socialstyrelsen, trots att den gör bedömningen att båda vårdnadshavarnas samtycke krävs vid gemensam vårdnad, i blanketten överlåter till en av vårdnadshavarna att för bådas räkning ta ställning till om vaccinering ska ske eller inte.
Vid den aktuella tidpunkten såg ifrågavarande del av blanketten ut på följande sätt.
– – –
□ Ja, jag vill att mitt barn vaccineras mot influensa A(H1N1)
□ Nej, jag vill inte att mitt barn vaccineras mot influensa A(H1N1)
_____
Vårdnadshavares namn* Telefon hem Telefon arbete
*För båda vårdnadshavarna
– – –
Mina uttalanden i det följande avser de fall där barnets egen inställning i vaccineringsfrågan är av underordnad betydelse och det alltså anses vara nödvändigt att klarlägga vårdnadshavarnas inställning rörande vaccinering.
Som framgår av Socialstyrelsens redogörelse är huvudregeln enligt föräldrabalken att när det finns två vårdnadshavare ska dessa utöva vårdnaden tillsammans, dvs. gemensamt fatta beslut om barnets angelägenheter. Vissa s.k. vardagliga avgöranden ska dock den ena av två vårdnadshavare kunna träffa (jfr prop. 1975/76:170 s. 178). Enligt min uppfattning är inte ställningstagandet till om ett barn ska få en sådan vaccinering som det nu är fråga om ett sådant vardagligt beslut rörande vårdnaden som det är tillräckligt att den ena vårdnadshavaren fattar beslut om. Även Socialstyrelsen förefaller anse att huvudregeln är tillämplig i ett fall som detta, dvs. att vårdnadshavarna ska vara överens om att vaccinering ska ske.
Att Socialstyrelsen trots sin uppfattning valt att utforma blanketten på det sätt som redovisats har styrelsen förklarat med att den gjort en bedömning av vad som kan vara en rimlig åtgärd för att upprätthålla vissa minimikrav på

dokumentationen om att det föreligger ett gemensamt ställningstagande av vårdnadshavarna.

2011/12 : JO1
502
Det är i och för sig, som Socialstyrelsen också har anfört, inte möjligt att enbart med stöd av en blankett säkerställa att hälso- och sjukvårdspersonal får all den information som behövs i det enskilda fallet. Blanketten har dock arbetats fram för att användas huvudsakligen i en situation där det normalt sett inte är någon vårdnadshavare närvarande, nämligen i skolan. Eftersom det i dessa fall i princip är endast uppgifterna i blanketten som ger berörd sjuksköterska
eller läkare underlag för bedömningen av om båda vårdnadshavarnas samtycke till vaccinering föreligger är blankettens utformning av stor betydelse.
Med utgångspunkt i att – i förekommande fall – båda vårdnadshavarnas samtycke krävs för att ett barn ska vaccineras anser jag att den konstruktion som valts, att en vårdnadshavare skriver under blanketten ”för båda vårdnadshavarna”,
inte är lämplig. I stället borde blanketten ha utformats så att det gjorts tydligt att, när vårdnaden är gemensam, båda vårdnadshavarnas uppfattning i vaccinationsfrågan ska framgå.
Vad jag nu anfört innebär självfallet inte att hälso- och sjukvårdspersonal alltid måste avstå från att vaccinera ett barn om ett i blanketten lämnat samtycke inte har undertecknats av båda vårdnadshavarna. För det fall endast en vårdnadshavare undertecknat blanketten men han eller hon har uppgett att även den andra vårdnadshavaren samtycker till vaccinering får hälso- och sjukvårdspersonalen ta ställning till om uppgiften att vårdnadshavarna är överens kan accepteras eller om frågan behöver utredas.
Sammanfattningsvis är det således min uppfattning att blanketten borde ha utformats med utgångspunkt i huvudregeln, dvs. att den ska undertecknas av båda vårdnadshavarna. Den kritik som ligger i vad jag nu uttalat träffar även den nya utformning av blanketten som Socialstyrelsen har redovisat. Jag förutsätter därför att blanketten ses över på nytt.
Vad Staffan Olsson i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.
Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats.
En kopia av beslutet överlämnas för kännedom till organisationen Sveriges Kommuner och Landsting.

2011/12 : JO1
503
Socialförsäkring
Försäkringskassan har ansetts kunna göra en ny prövning av en unionsmedborgares uppehållsrätt utan att vara bunden av Migrationsverkets tidigare ställningstagande

(Dnr 687-2010)
Anmälan
I en anmälan till JO anförde A.H. bl.a. att Försäkringskassan, i strid med vad Migrationsverket tidigare uttalat, funnit att L.I.S. saknade uppehållsrätt. Försäkringskassan
har därför vägrat att registrera henne. L.I.S. har till följd härav
inte erhållit de socialförsäkringsförmåner som hon rimligen borde ha haft rätt till. A.H. hänvisade i sin anmälan till JO:s beslut den 28 januari 2010 (dnr 546-2009).
Utredning
Efter remiss anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören, Kristin Ritter, följande.
Bakgrund
Ställningstagande i frågan om en person ska tillhöra svensk socialförsäkring genom bosättning eller arbete utreds enligt bestämmelser i socialförsäkringslagen (1999:799). Ställningstagandet är beroende av om personen beviljats uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller anses ha en uppehållsrätt i Sverige i enlighet med utlänningslagens (2005:716) och utlänningsförordningens (2006:97) bestämmelser.
Utredning
Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.
Försäkringskassan har den 24 juli 2009 fått L.I.S:s begäran om att bli registrerad hos Försäkringskassan. Tillsammans med denna begäran har L.I.S.
även skickat in Migrationsverkets bevis om registrerad uppehållsrätt daterat den 22 april 2009.
Den 29 juli 2009 har Försäkringskassan skickat en begäran om kompletterande uppgifter för att kunna bedöma om L.I.S. har uppehållsrätt i Sverige. Uppehållsrätt eller beviljat uppehållstillstånd är en första förutsättning för att registrera en person hos Försäkringskassan. Då Migrationsverkets bedömning om L.I.S:s uppehållsrätt grundat sig på att hon har tillräckliga medel för sin försörjning har Försäkringskassan begärt in handlingar som visar att så fortfarande varit fallet vid Försäkringskassans prövning. Att Försäkringskassan vid sin prövning av L.I.S:s rätt att tillhöra svensk socialförsäkring bedömt hennes uppehållsrätt, har sin förklaring i att Migrationsverkets bevishandling endast visar att uppehållsrätt förelåg vid Migrationsverkets prövning den 22 april 2009. Ställningstagandet till om en person har uppehållsrätt vid en viss tidpunkt är därför upp till varje enskild myndighet att bedöma i den aktuella situationen.

Med anledning av de uppgifter som finns i ärendet har Försäkringskassan den 4 augusti 2009 bedömt att L.I.S. saknar uppehållsrätt i Sverige vid denna tidpunkt och meddelande om detta ställningstagande har skickats till L.I.S. samma dag. Ställningstagandet har även meddelats förmånshandläggare för

äldreförsörjningsstöd/bostadstillägg.
Den 6 augusti 2009 inkommer ytterligare handlingar i registreringsärendet. Försäkringskassan har bedömt att dessa handlingar inte förändrar tidigare ställningstagande angående L.I.S:s uppehållsrätt.
Med anledning av Försäkringskassans ställningstagande angående L.I.S:s uppehållsrätt har hennes ansökan om äldreförsörjningsstöd/bostadstillägg avslagits på den grunden att hon saknar uppehållsrätt i Sverige. Beslut om rätten till äldreförsörjningsstöd/bostadstillägg har fattats den 8 september 2009 och detta beslut har omprövats den 12 oktober 2009.
Försäkringskassans slutsatser
För rätt till en förmån från socialförsäkringen krävs enligt socialförsäkringslagen att en person är lagligen bosatt i Sverige eller arbetar lagligt i landet. I utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97) ställs krav på uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållsrätt för vistelse eller arbete i Sverige. För bedömning av om en person har uppehållsrätt i Sverige finns ingen särskild myndighet utsedd som ska ta ställning till detta. Det blir därför varje enskild myndighets sak att utreda frågan och ta ställning till uppehållsrätt för personen. Försäkringskassan är inte, på det sätt som gäller uppehållstillstånd, bunden av om Migrationsverket utfärdat registreringsbevis eller inte och såsom framgår av förarbetena till utlänningslagen och utlänningsförordningen så är beviset om registrerad uppehållsrätt inte rättighetsbärande ens i formellt hänseende (prop. 2005/06:77 s. 41). Försäkringskassan kan konstatera att L.I.S:s ärende är handlagt i enlighet med gällande bestämmelser och att Försäkringskassan, såsom framgått ovan, har rätt att ta ställning till om en person har uppehållsrätt i de fall då detta krävs för att rätten till en socialförsäkringsförmån
ska föreligga.
A.H. kommenterade remissvaret.
I ett beslut den 17 november 2010 anförde JO Nordenfelt följande.
Bedömning
I de förarbeten som Försäkringskassan hänvisar till i sitt remissvar (prop. 2005/06:77) föreslås lagändringar, huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716) till följd av bl.a. direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas
territorier, det s.k. rörlighetsdirektivet.

Av rörlighetsdirektivet framgår att uppehållsrätten, dvs. unionsmedborgarnas grundläggande och personliga rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat, följer direkt av fördraget. Uppehållsrätten existerar därför utan att den först måste fastställas i ett tillståndsförfarande eller genom annan prövning. Visserligen ger direktivet utrymme för att medlemsstaterna får kräva att unionsmedborgare
registrerar sig och att medlemsstaten därvid utfärdar bevishandlingar, men bevishandlingen är inte rättighetsbärande ens i formellt hänseende (a.a. s. 41). Av detta följer att Försäkringskassan, på det sätt som har

skett, kunnat göra en ny prövning av L.I.S:s uppehållsrätt utan att vara bun

den av Migrationsverkets tidigare ställningstagande. Situationen i förevarande fall är således inte densamma som i mitt tidigare beslut den 28 januari 2010 (546-2009) där Försäkringskassan hade ifrågasatt Migrationsverkets beslut om permanent uppehållstillstånd.
Det som har framkommit av utredningen i ärendet ger inte anledning till någon kritik från min sida.

Utformningen av beslut om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning när den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs till noll kronor

(Dnr 6617-2009)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde advokaten Tomas Elding, för klienten S.I:s räkning, bl.a. följande. Den 12 februari 2009 ansökte S.I. om sjukpennig för perioden den 1 juli 2006–12 februari 2009. Den 28 juli 2009 beslutade Försäkringskassan att S.I:s sjukpenninggrundande inkomst skulle fastställas till noll kronor. Något överklagbart beslut i frågan om sjukpenning fattades däremot inte trots att S.I. skrev till kassan och bad om ett sådant. Hon har därmed blivit berövad möjligheten att få den frågan prövad i högre instans.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som Tomas Elding anfört i sin anmälan.
I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören Kristin Ritter, följande.

– – –

Handläggningsrutiner

När en försäkran för sjukpenning kommer in till Försäkringskassan ska Försäkringskassan påbörja en utredning för att fastställa den sjukpenninggrundande inkomsten. Försäkringskassan ska ta ställning till om fastställd sjukpenninggrundande inkomst ska fortsätta att gälla eller om det ska beslutas om en ny. För den som har gjort ett avbrott i förvärvsarbete ska Försäkringskassan utreda om den sjukpenninggrundande inkomsten har varit skyddad i oavbruten följd sedan avbrottet.

– – –

Handläggningen av ärendet

Försäkringskassan beslutade den 23 maj 2006 att inte betala ut sjukpenning i sjukfall med anmälningsdatum den 11 januari 2006. Anledningen till detta var att Försäkringskassan bedömde att S.I:s arbetsförmåga inte var nedsatt med minst en fjärdedel av medicinska skäl.
Försäkringskassan bedömde S.I:s arbetsförmåga utifrån de medicinska underlag som fanns i ärendet och som gällde till och med den 30 juni 2006.
Den 7 september 2006 kom det ett nytt medicinskt underlag för tiden den

28 augusti–31 december 2006 men det saknades sjukanmälan. Försäkrings

kassan skickade den 28 september 2006 brev till S.I. där det framgick att hon skulle komma in med en sjukanmälan. Ingen ytterligare åtgärd gjordes i ärendet eftersom det inte kom in någon sjukanmälan.
Den 21 februari 2007 kom det medicinska underlag för tiden den 1 januari–31 maj 2007 men inte heller då hade S.I. gjort någon sjukanmälan. Försäkringskassan skickade den 26 februari 2007 brev till S.I. där det framgick att hon skulle komma in med en sjukanmälan. Ingen ytterligare åtgärd gjordes i ärendet eftersom sjukanmälan trots detta inte kom in.
Den 5 februari 2008 kom det medicinska underlag för tiden den 1 juni 2007–31 mars 2008 men även denna gång saknades sjukanmälan. Försäkringskassan skickade den 8 februari 2008 brev till S.I. där det framgick att hon skulle komma in med en sjukanmälan. Ingen ytterligare åtgärd gjordes eftersom sjukanmälan trots detta inte kom in.
Den 22 juni 2009 kom det en försäkran för sjukpenning (för anställd med sjuklön) med anmälningsdatum den 7 september 2006. S.I. uppgav på denna försäkran att hon haft en helt nedsatt arbetsförmåga sedan den 7 september 2006. S.I. lämnade också in ett medicinskt underlag för tiden den 1 maj–30 november 2009. I ärendet fanns även en journal från omprövningsenheten från juni 2009, ett läkarutlåtande från dr Alexander Kledzik daterat den 3 maj 2007, 18 sidor journalkopior från vårdcentral och en skrivelse från S.I:s ombud Tomas Elding daterad den 12 februari 2009 där det framkom att S.I. gjorde anspråk på sjukpenning från och med den 1 juni 2006 [rätteligen från och med den 1 juli 2006, JO:s anm.]. Försäkringskassan kopierade över de tidigare inlämnade medicinska underlagen till det aktuella ärendet.
I samband med att dessa handlingar kom in till Försäkringskassan påbörjades en utredning för att fastställa en aktuell sjukpenninggrundande inkomst. I samtal med arbetsgivarrepresentanten Eija Flodén på Stockholm Stad kom det fram att S.I. inte arbetat sedan den 11 januari 2006.
Med anledning av att S.I. inte återgått i arbete efter att hon tagit del av beslutet om avslag på sjukpenning daterat den 23 maj 2006, bedömde handläggaren att det saknades underlag för att fastställa en aktuell sjukpenninggrundande inkomst.
En kommunicering om att Försäkringskassan övervägde att fastställa den sjukpenninggrundande inkomsten till noll kronor skickades den 30 juni 2009. I kommuniceringsbrevet uppgav handläggaren att ”Försäkringskassan överväger därför att ändra din sjukpenninggrundande inkomst till noll kronor.

Det innebär att Försäkringskassan inte kommer att pröva om du kan få sjukpenning.”
En skrivelse kom från ombudet Tomas Elding, daterad den 2 juli 2009. Ombudet framförde att det saknades grund för att sätta ned S.I:s

sjukpenninggrundande
inkomst. Detta eftersom hon varit sjukskriven under den aktuella
tiden.
Den 28 juli 2009 fattade Försäkringskassan beslutet att S.I. inte hade rätt till någon sjukpenninggrundande inkomst. Beslutet skickades till S.I. och, för kännedom, till ombudet Tomas Elding. Det skickades inte något beslut om att Försäkringskassan inte betalar ut sjukpenning. Det framgick inte heller av beslutsbrevet om sjukpenninggrundande inkomst att beslutet innebar att hon inte kan få sjukpenning.
Försäkringskassans slutsatser
När Försäkringskassan bedömer vilken sjukpenninggrundande inkomst en person har rätt till för en person som inte har återgått i arbete efter ett beslut om att inte bevilja sjukpenning, ingår det i bedömningen att ta ställning till om den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst varit skyddad enligt gällande bestämmelser under den aktuella perioden. Den försäkrade får i dessa fall ett beslut där det framgår hur stor den sjukpenninggrundande inkomsten är. I och med att Försäkringskassan har bedömt att den sjukpenninggrundande inkomsten ska sättas ner till noll kronor har man även kommit fram till att den

sjukpenninggrundande inkomsten inte har varit skyddad i oavbruten följd sedan Försäkringskassans beslut att inte bevilja sjukpenning. När den försäkrade, efter omprövning av beslutet, överklagar det har domstolen att pröva om Försäkringskassans beslut att sänka den sjukpenninggrundande inkomsten var korrekt, i det ligger då också att ta ställning till om den sjukpenninggrundande inkomsten var skyddad eller inte. Försäkringskassan anser alltså att den försäkrade i detta fall inte har berövats möjligheten att få saken prövad i domstol.
Det finns dock anledning för Försäkringskassan att se över de brevmallar som finns så att det tydligt framgår av besluten att denna prövning har gjorts. I den brevmall som tagits fram av Försäkringskassan låter beslutsmeningen ”Försäkringskassan har beslutat att sänka din sjukpenninggrundande inkomst till noll kronor från och med den […]. Det innebär att du inte kan få den förmån som ansökts om.” I det beslut som S.I. fått har tyvärr inte den sista meningen kommit med. Försäkringskassan beklagar detta.
Tomas Elding kommenterade remissvaret.
I ett beslut den 12 januari 2011 anförde chefsJO Nordenfelt följande.
Bedömning
Den 1 januari 2011 trädde socialförsäkringsbalken, SFB, i kraft. SFB samlar och ersätter flertalet av de tidigare socialförsäkringsförfattningarna. I förevarande ärende tillämpas dock den tidigare lagstiftningen.
Av utredningen framgår bl.a. följande. I beslut den 23 maj 2006 fann Försäkringskassan
att S.I:s arbetsförmåga inte var nedsatt med minst en fjärdedel av medicinska skäl och beslutade därför att inte betala ut sjukpenning i ett sjukdomsfall med anmälningsdatum den 11 januari 2006. Beslutet avsåg tiden t.o.m. den 30 juni 2006. I februari 2009 ansökte S.I. om sjukpenning fr.o.m.

den 1 juli 2006. I beslut den 28 juli 2009 fastställde Försäkringskassan S.I:s sjukpenninggrundande inkomst till noll kronor fr.o.m. den 31 maj 2006. Försäkringskassan
vidhöll sitt beslut efter omprövning den 10 december 2009.
S.I. har överklagat omprövningsbeslutet hos Förvaltningsrätten i Stockholm.
Socialförsäkringsskyddet består av två delar, en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad försäkring. Sjukpenning är en arbetsbaserad socialförsäkringsförmån (3 kap. 4 § socialförsäkringslagen [1999:799]). Sådana förmåner utgår endast till försäkrade som har en sjukpenninggrundande inkomst. För rätt till sjukpenning krävs att den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst uppgår till minst 24 procent av gällande prisbasbelopp (3 kap.

1 § lagen [1962:381]
om allmän försäkring, AFL). Av detta följer att Försäkringskassan, vid ett yrkande om sjukpenning, först måste ta ställning till om det grundläggande kravet om sjukpenninggrundande inkomst är uppfyllt.
Sjukpenninggrundande inkomst är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad tills vidare kan antas få för eget arbete. Om en försäkrad som redan har en fastställd sjukpenninggrundande inkomst gör ett förvärvsavbrott och inkomsten därmed upphör, medför detta som huvudregel också att den sjukpenninggrundande inkomsten upphör. Det finns emellertid undantag som innebär att den försäkrade kan få behålla sin sjukpenninggrundande inkomst trots ett förvärvsavbrott. En redan fastställd sjukpenninggrundande inkomst ska t.ex. inte sänkas om den försäkrade inte förvärvsarbetar av anledning som berätti

gar till sjukpenning (3 § första stycket 1 Riksförsäkringsverkets föreskrifter [RFFS 1998:12] om sjukpenninggrundande inkomst).
I ärendet aktualiseras frågan hur Försäkringskassans beslut bör formuleras då en sjukpenninggrundande inkomst fastställs till noll kronor i samband med att en försäkrad ansöker om sjukpenning eller annan arbetsbaserad socialförsäkringsförmån
.
Som framgår av ovanstående innefattar redan beslutet att fastställa en persons sjukpenninggrundande inkomst till noll kronor detsamma som att konstatera att hon eller han inte har rätt till sjukpenning. Jag kan inte se något meningsfullt i att meddela detta i skilda beslutshandlingar även om det formellt är fråga om två beslut, ett beträffande den sjukpenninggrundande inkomstens storlek och ett beträffande rätten till ersättning. Däremot anser jag att det är viktigt att beslutsmeddelandet utformas så att det blir tydligt både att och varför den enskilde inte är berättigad till den förmån som han eller hon har ansökt om. När det är fråga om sjukpenning bör Försäkringskassan alltså hänvisa till 3 kap. 1 § AFL samt, i förekommande fall, till tillämpade skyddsregler. Om skyddsregeln i 3 § första stycket 1 (RFFS 1998:12) är aktuell och Försäkringskassan, så som i förevarande fall, redan har prövat den försäkrades arbetsförmåga för aktuell tid i ett tidigare sjukpenningbeslut bör kassan

hänvisa till det beslutet. Härutöver bör Försäkringskassan ange vilken tidsperiod som prövningen omfattar (jfr JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 465 f.).
Oavsett vilket ersättningsslag det är fråga om bör beslutsmeddelandet utformas så att det av både rubriken, motiveringen och slutet framgår att Försäkringskassan har beslutat både i frågan om den sjukpenninggrundande inkomstens storlek och i frågan om rätten till ersättning.
Försäkringskassans beslut den 28 juli 2009 är bristfälligt formulerat och därmed otydligt. För detta förtjänar myndigheten kritik.
Jag har även synpunkter på den kommuniceringsskrivelse som föregick beslutet den 28 juli 2009. Som framgår av Försäkringskassans remissvar stod det i kommuniceringsskrivelsen att myndigheten ”inte kommer att pröva om du kan få sjukpenning”. En sådan formulering är direkt missvisande eftersom den efterföljande prövningen omfattar såväl den sjukpenninggrundande inkomstens storlek som rätten till sjukpenning. Att grunden för att avslå yrkandet om sjukpenning är att sjukpenninggrundande inkomst saknas, är en annan sak.
Kritik mot Försäkringskassan för att ha brustit i sin kommunikationsskyldighet genom att skicka handlingar till annan adress än den försäkrades folkbokföringsadress
(Dnr 981-2010)
I en anmälan till JO uppgav A-C.H. bl.a.

att Försäkringskassan hade skickat ett beslut att inte längre betala underhållsstöd till hennes dotter till en adress som varken hon eller hennes dotter var folkbokförda eller bodde på.

Försäkringskassans handlingar infordrades och granskades. Ärendet remitterades därefter till Försäkringskassan som yttrade sig. A-C.H. kommenterade myndighetens yttrande.
I sitt beslut den 3 maj 2011 anförde chefsJO Nordenfelt i bedömningsdelen bl.a. följande.
– – –
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 henne själv, och hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.
Syftet med bestämmelsen är att en part ska få kännedom om uppgifter som lämnats av andra och ges tillfälle att komma med egna synpunkter och bemöta eventuella felaktiga faktauppgifter.
I ordet ”underrättas” i första meningen ligger i princip ett krav att underrättelsen ska ha nått mottagaren. Men det krävs inte alltid full bevisning om

detta (se prop. 1971:30 s. 469, 703 och 688, jfr prop. 1970:13 s. 60). Departementschefen framhöll vid 1971 års reform att myndigheten i förhållandevis stor utsträckning måste vara berättigad att utgå från att parten nåtts av försändelser som tillställts honom eller henne i vanligt brev. Det ankommer följaktligen på myndigheten att bedöma om någon särskild undersökning ska göras för att den med säkerhet ska kunna konstatera att parten nåtts av försändelsen (Hellners, T., Malmqvist, B., Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e upplagan, 2010, s. 206).

Av utredningen framgår bl.a. följande. A-C.H. har varit folkbokförd på sin nuvarande adress sedan den 9 februari 2009. Innan dess, under perioden den 23 oktober 2008–8 februari 2009, var hon folkbokförd på en annan adress. Försäkringskassan skickade en kommuniceringsskrivelse, daterad den 8 januari 2010, till A-C.H. I skrivelsen informerades hon om att Försäkringskassan övervägde att inte betala underhållsstöd till henne från februari 2010 och att hon hade möjlighet att lämna synpunkter. Den 25 januari 2010 beslutade Försäkringskassan att inte betala ut underhållsstöd i enlighet med övervägandet. Skrivelsen och beslutet skickades till bostadsadressen där A-C.H. varit folkbokförd elva månader tidigare. Försäkringskassans övervägande om återbetalning av utbetalt underhållsstöd, daterad den 26 januari 2010, skickades däremot till den adress där A-C.H. då var folkbokförd. Kommuniceringsskrivelsen och beslutet, daterade i januari 2010, kom i retur till Försäkringskassan.

När en myndighet skickar handlingar till enskilda bör i första hand folkbokföringsadressen användas. I vissa fall kan det vara lämpligare att skicka underrättelser till en annan adress, t.ex. om den enskilde uppgett en sådan eller om det av andra omständigheter framgår tydligt att den enskilde har en annan adress. En myndighet bör dock vara återhållsam med att använda sig av

en annan adress än folkbokföringsadressen eller en adress som den enskilde själv har hänvisat till.

Försäkringskassan har, genom att inte skicka skrivelsen daterad den 8 januari 2010 till A-C.H:s bostadsadress enligt folkbokföringen, inte lyckats underrätta henne om uppgifter som tillförts ärendet av annan än henne själv. Dessa uppgifter kan inte anses ha saknat betydelse eller anses ha varit obehövliga för beslutet den 25 januari 2010 om underhållsstöd. Försäkringskassan har därmed inte uppfyllt kommunikationsskyldigheten och förtjänar kritik för sin hantering av ärendet i denna del.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

En djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad

(Beslut av JO Axberger den 18 oktober 2010, dnr 6650-2009)
Beslutet i korthet: Länsstyrelsens djurskyddshandläggare har på egen hand gått in i en djurhållares olåsta bostad. Myndigheten har rätt att få tillträde till lokaler där djur hålls. Gäller det en bostad måste dock skyddet för den enskildes privatliv beaktas. Om kontrollen förutsätter våld eller tvång krävs handräckning av polis. I praktiken kan kontrollmyndigheten inte på egen hand bereda sig tillträde till en djurhållares bostad när denne inte samtyckt till detta, såvida inte en nödsituation föreligger. Länsstyrelsen och djurskyddshandläggaren har därför kritiserats.

Bakgrund och utredning

Den 19 november 2009 genomförde länsstyrelsen en inspektion hemma hos Regina K. Djurskyddshandläggaren Monika Beije gick då in i hennes bostad utan att först knacka på dörren. Vid det aktuella tillfället låg Regina K. och sov. Hon vaknade av en hård smäll mot sovrumsdörren som sedan brutalt vräktes upp. In kom en för henne främmande människa som skrek åt henne, vad hann hon inte uppfatta förrän dörren smälldes igen. Smällen var så kraftig att en tavla föll i golvet och gick sönder. Regina K. tog på sig en tröja och gick ut i sitt kök. Där väntade Monika Beije som under hela inspektionen fortsatte att skrika åt henne.

Regina K. ifrågasatte djurskyddshandläggarens rätt att gå in bostaden på det sätt som skedde.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anmodades yttra sig över. Länsstyrelsen, genom länsrådet Birgitta Heijer, anförde i huvudsak följande.

En anonym anmälan från allmänheten inkom till länsstyrelsen den 22 oktober 2009. Anmälaren uppgav att ca 20–30 katter fanns i och kring Regina K:s bostad, och att djuren levde under mycket dåliga förhållanden.

Djurskyddshandläggare Monika Beije beskriver händelseförloppet enligt följande:

Uppgifterna i anmälan föranledde oanmäld kontroll den 19 november 2009 hos Regina K. När djurskyddshandläggaren anlände till djurhållarens adress, kunde konstateras att belysningen var tänd i bostaden. Djurskyddshandläggaren knackade på dörren, och kunde i samband med detta se att dörren var olåst, och uppfattade det som att djurhållare var hemma, men inte hörde att det knackade på dörren. Djurskyddshandläggaren öppnade därför dörren och ropade in i bostaden för att få kontakt med djurhållaren. Ingen gav sig till känna, varvid handläggaren gick in i bostaden, alltjämt ropandes för att få kontakt.

En dörr öppnades och djurhållaren kom ut från ett angränsande rum, och handläggaren angav sitt ärende. Djurskyddshandläggaren förnekar att hon skulle ha ryckt upp en dörr och därefter smällt igen densamma. Hon kan heller inte se att något i hennes agerande kan ha orsakat skada på egendom, vilket djurhållaren hävdar.

Bedömning
Skydd för den enskildes bostad
Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen gäller att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans värdighet och att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Bestämmelsen utgör ett målsättningsstadgande och kan inte direkt läggas till grund för att påkalla en domstols ingripande, men den innebär att det allmänna ska verka för att de rättigheter som omnämns i stadgandet skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas (se Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a upplagan, 2006, s. 55 f.).
Bestämmelsen torde få ges bl.a. den betydelsen att om olika, annars likvärdiga åtgärder står till buds bör den väljas som är minst ägnad att inkräkta på skyddet för den enskildes privatliv.
En enskilds bostad åtnjuter grundlagsskydd (2 kap. 6 § RF). Skyddet är inte absolut; det kan under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 12 § RF). Till de förutsättningar som ska vara uppfyllda hör att en sådan begränsning
endast får göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.
Skyddet för den enskildes hem fullföljs genom bestämmelser i allmän lag, framför allt 4 kap. 6 § brottsbalken, som gäller hemfridsbrott. För detta brott straffas den som olovligen inträngер eller kvarstannar där annan har sin bostad.
Enligt artikel 8 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter, vilken gäller som lag i Sverige, ska var och en ha rätt till respekt för sitt hem. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Artikel 8 kan läggas till grund för prövning i domstol och innefattar således ett konkret, rättsligt skydd för den enskilde (se närmare Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e upplagan, 2007, s. 301 ff.). – Bestämmelsen ger, tillsammans med Europadomstolens
praxis, ett rättsligt konkret innehåll åt samma allmänna värdegrund som kommer till uttryck i 1 kap. 2 § regeringsformen.

En kontrollmyndighets befogenheter enligt djurskyddslagen
Enligt 27 § första stycket 2 djurskyddslagen (1988:534) har en kontrollmyndighet i den utsträckning som behövs för kontrollen rätt att få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där djur hålls eller som berör djurhållningen och där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover. Det ligger i sakens natur att bestämmelsen tar sikte på områden och byggnader som till sin funktion är avsedda för djurhållning, t.ex. stall, ladugårdar och beteshagar. Djur kan dock även hållas i en bostad. Djurskyddslagen omnämner inte bostäder särskilt. Den konflikt som kan uppkomma mellan intresset av djurskyddskontroll och skyddet för den enskildes

bostad är inte heller berörd under lagens förarbeten, och den synes inte närmare diskuterad i andra rättskällor.
Djurskyddslagen ger inte kontrollmyndigheten befogenhet att bruka våld eller tvång för att bereda sig tillträde till lokaler där djur hålls. Vid behov ska polismyndigheten lämna den hjälp som behövs (handräckning), se 27 a § djurskyddslagen. Innebörden av detta är att om kontrollen förutsätter våld eller tvång ska detta ske genom polisens försorg. Begäran om handräckning bör dock ske först sedan andra möjligheter att genomföra kontrollen är uttömda. Det är därför naturligt att kontrollmyndigheten, innan begäran om handräckning görs, på ett korrekt sätt upplyser den som motsätter sig kontroll att denna kan komma att genomföras med polishjälp.
Med tanke på det starka skydd bostaden ges i grundlagen, brottsbalken och Europakonventionen, kan det hävdas att frånvaron av ett uttryckligt lagstöd för kontrollmyndigheten att bereda sig tillträde till en djurhållares bostad, innebär att myndigheten saknar rätt till sådant tillträde. Av 27 § djurskyddslagen måste emellertid anses framgå att en sådan rätt i och för sig föreligger, men det innebär inte att kontrollmyndigheten kan bereda sig tillträde till bostäder på samma sätt som till typiska djurhållningslokaler. De restriktioner myndigheten här måste ålägga sig sträcker sig väsentligt längre. I praktiken torde lagstiftningen inte ge kontrollmyndigheten någon befogenhet att utan handräckning från polisen bereda sig tillträde till en bostad, när den kontrollerade inte samtycker till detta.
Nöd
I brottsbalken finns bestämmelser om nöd. Enligt 24 kap. 4 § kan en annars brottslig gärning vara straffri om den begås när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. Syftet med bestämmelsen
är inte att ge en myndighet andra befogenheter än sådana den redan har, men var och en, även företrädare för en kontrollmyndighet, har ett visst utrymme att i en nödsituation bereda sig tillträde till en bostad. Att djur utsätts för svårt lidande kan vara att betrakta som en sådan situation (jfr Holmqvist m.fl., Brottsbalken. En kommentar, s. 24:44).
Bedömning i detta ärende
I det nu aktuella ärendet har handläggaren sökt upp anmälaren genom att knacka på hemma hos denna. Hon har därefter konstaterat att bostaden var olåst, varvid hon öppnat dörren och ropat in i bostaden. När ingen gav sig till känna gick hon in ”alltjämt ropandes för att få kontakt”. En innerdörr öppnades då, och en person, som visade sig vara djurhållaren, gav sig till känna.

Även om anmälarens beskrivning av händelseförloppet är mer dramatisk är huvuddragen av det som inträffat ostridiga: länsstyrelsens handläggare har på egen hand och utan samtycke gått in i anmälarens bostad och ropat efter henne. För detta har hon saknat befogenhet. Hon har självfallet haft rätt att knacka på och att på andra sätt försöka påkalla uppmärksamhet, men hon har

inte haft rätt att gå in i bostaden.

Det har från länsstyrelsens sida inte gjorts gällande att någonting liknande en nödsituation i brottsbalkens mening förelåg. Jag noterar i det sammanhanget att det gick närmare en månad från det att länsstyrelsen fick in anmälan i ärendet till det att den nu aktuella inspektionen genomfördes, och att inga handläggningsåtgärder synes ha blivit vidtagna under mellantiden. Länsstyrelsen och djurskyddshandläggaren Monika Beije ska mot denna bakgrund kritiseras för att olovligen ha berett sig tillträde till anmälarens hem och för att därigenom ha kränkt hennes privatliv.

Tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder

(Beslut av JO Axberger den 19 oktober 2010, dnr 5192-2009)

Beslutet i korthet: Vid handläggningen i tre djurförsöksetiska nämnder har ledamöter i varierande grad tillåtits delta även när de är jäviga. Detta strider mot förvaltningslagen. Nämnderna har därför kritiserats. I anledning av vissa argument som anförts till stöd för de rutiner som tillämpats framhålls i beslutet att jävsreglerna inte kan sättas åt sidan med åberopande av effektivitetsskäl.

Bakgrund och utredning

Innan djur används för vetenskapliga ändamål ska användningen enligt 21 § djurskyddslagen (1988:534) godkännas från etisk synpunkt av en djurförsöksetisk nämnd. I varje nämnd ska det ingå en ordförande och en eller flera vice ordförande samt lekmän, forskare och representanter för personal som har hand om försöksdjur (43 § djurskyddsförordningen [1988:539]). Närmare föreskrifter om nämndernas organisation och om prövningen av ärenden meddelas av Jordbruksverket (47 § djurskyddsförordningen).

Enligt 20 § djurskyddslagen ska det finnas en av Jordbruksverket godkänd föreståndare som ansvarar för djurförsöksverksamheten. Enligt meddelade föreskrifter ska en ansökan om godkännande från etisk synpunkt av ett djurförsök göras av den som är ansvarig för det planerade försöket. Ansökan görs på blankett enligt formulär som fastställs av Centrala försöksdjursnämnden och undertecknas av sökanden samt av den enligt 20 § djurskyddslagen ansvarige föreståndaren, vilken intygar att han eller hon utan erinran tagit del av hur det planerade försöket ska genomföras.

Staffan Persson, ansvarig för djurförsöksfrågor inom organisationen Djurens Rätt, anmälde Stockholms södra, Göteborgs och Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnders tillämpning av reglerna om jäv.

Med anledning av uppgifterna i anmälan anmodades Stockholms södra, Göteborgs och Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnder att yttra sig över vilka rutiner som tillämpades.

Stockholms södra djurförsöksetiska nämnd inkom, genom ordföranden Barbro Ahlbäck, med ett yttrande av vilket följande framgick.

Vid nämndens sammanträden anmäler ledamöterna jäv innan prövningen av ansökningarna påbörjas. Varje ansökan föredras av en ledamot från ansvarig beredningsgrupp och denna ledamot anger också beredningsgruppens förslag till beslut. Därefter ges möjlighet till frågor och diskussion från övriga ledamöter. Under dessa diskussioner är samtliga ledamöter närvarande. När diskussionerna anses avslutade får jäviga ledamöter lämna lokalen, varefter det ges möjlighet till ytterligare diskussion före det slutliga avgörandet. Det är inte heller ovanligt att beredningsgrupperna har kallat försöksledare till nämndens sammanträden för att närmare redogöra för sitt försök och svara på frågor från nämndens ledamöter. En kallad försöksledare får naturligtvis i likhet med jäviga ledamöter lämna lokalen före prövningen av det aktuella ärendet. Det kan i detta sammanhang nämnas att företrädare för tillsynsmyndigheten samt en veterinär från KS oftast deltar i hela mötet.

Att en ledamot som är sökande eller ansvarig föreståndare är jävig i ifrågavarande ärende ifrågasätts inte. Däremot är frågan om jäv betydligt svårare att avgöra när det gäller ledamöter från KS som arbetar på olika avdelningar/enheter.

Mestadels har dessa ledamöter inte ansett sig vara jäviga när det gäller försök som utförs på andra enheter än där de verkar. Däremot har samtliga Astra-anställda ledamöter betraktats som jäviga i alla Astras ansökningar, vilket möjligtvis skulle kunna ifrågasättas med hänsyn till hur jävssituationen betraktats i övrigt. Med undantag för den Astra-anställda lekmannaledamoten har inga andra lekmannaledamöter anmält jäv vid något tillfälle. Alla lekmannaledamöterna har också tillåtits delta i diskussioner efter det att jäviga forskarledamöter lämnat lokalen.

Ansvaret för att gällande jävsregler följs, d.v.s. att en jävig ledamot inte deltar i handläggningen av det ärende där han är jävig, åvilar naturligtvis ordförandena i nämnden. Hanteringen av jävsfrågor har emellertid flera gånger varit föremål för diskussion i nämnden. Samtliga ledamöter, med enstaka undantag, har ansett att det är av stort värde att även jäviga forskare är närvarande under föredragningen och efterföljande diskussion. Dessa forskare är oftast väl insatta i de generella rutiner som gäller för t.ex. metoder och djurhållning på den institution eller det företag där försöket skall utföras. Nämnden har ansett det vara av stor vikt att detta underlag inte går förlorat.

En annan ordning skulle få till följd att flera forskarledamöter skulle få tillbringa en stor del av mötestiden med att vänta utanför möteslokalen. För att upprätthålla balansen mellan forskare och lekmän borde rimligtvis också samma antal lekmän vägras delta i föredragning och diskussioner.

Enligt 12 § förvaltningslagen får den som är jävig inte handlägga ärendet. De aktuella ledamöterna har varken tagit befattning med ärendets beredning eller avgörande. Mot denna bakgrund kan de inte anses ha handlagt ärendet

och Nämnden anser sig därför ha följt gällande regler om jäv.
Göteborgs djurförsöksetiska nämnd inkom, genom ordföranden Göran Dahlgren, med ett yttrande av vilket följande framgick.
En jävig ledamot tillåts … att inledningsvis närvara i sammanträdeslokalen då det ärende som grundar jävet tas upp till behandling. Ordföranden ser därefter till att ledamoten i fråga lämnar sammanträdeslokalen. Sedan detta skett fortsätter nämnden sin handläggning av ärendet med eventuell diskussion och därefter fattande av beslut.
Anledningen till att nämnden har valt denna rutin är att nämnden vill utnyttja den jävige ledamotens kunskap om ärendet i syfte att få ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt. Detta gör sig särskilt gällande då den jävige ledamoten själv är sökande i ärendet, men även i de många förekommande ärendena där forskare på AstraZeneca är försöksledare. De ledamöter i nämnden som är anställda på AstraZeneca har i dessa ärenden ofta värdefulla kunskaper om de planerade djurförsök som ansökningarna rör och också allmänt om de olika rutiner som bolaget har beträffande sina försöksdjur. Att sökanden själv eller annan jävig ledamot är närvarande i sammanträdeslokalen och

kan svara på frågor från övriga ledamöter i nämnden innebär ganska ofta att oklarheter i ansökningarna kan redas ut vid sittande bord. Sådana muntliga uppgifter från jäviga ledamöter medför i vissa fall att bordläggningar av ärendena kan undvikas. Visst händer det ibland att det blir en diskussion där även den jävige ledamoten deltar men det som framför allt förekommer är att den jävige ledamoten svarar på frågor från övriga ledamöter.
När det särskilt gäller ledamot som är jävig på grund av att hon eller han är sökande i ett ärende vill nämnden hänvisa till 12 § Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2008:70) om den etiska prövningen av användningen av djur för vetenskapliga ändamål m.m. Enligt den bestämmelsen får en djurförsöksetisk nämnd till sitt sammanträde kalla bl.a. en försöksledare för att inhämta upplysningar i ärendet. I det fallet försöksledaren i ett ärende också är ledamot som är på plats vid nämndens sammanträde faller det sig enligt nämndens uppfattning mycket naturligt att nämndens övriga ledamöter ges tillfälle att ställa frågor till försöksledaren.
Det viktiga när det gäller jävsfrågan är dock att den jävige ledamoten lämnar sammanträdeslokalen vid ett visst givet tillfälle i nämndens behandling av ärendet i fråga. Därefter och inför beslutsfattandet kan övriga ledamöter vid behov helt fritt diskutera ärendet och eventuellt först nu framföra kritiska synpunkter på de uppgifter som den jävige ledamoten lämnat i sin egen ansökan eller tidigare vid sammanträdets behandling av ärendet i fråga.
Som bekant finns det ingen bestämmelse i förvaltningslagen som föreskriver att en jävig ledamot är skyldig att lämna sammanträdeslokalen. Nämnden är naturligtvis väl medveten om att lagstiftaren förarbetsvis har uttalat att det är naturligt att så sker och att det var JO Berggrens uppfattning i ärendet 6461999

att en sådan ordning ska tillämpas även hos de djurförsöksetiska nämnderna vid deras prövning av ansökningar om godkännande av djurförsök. Nämnden kan avslutningsvis konstatera att jäviga ledamöter i nämnden faktiskt lämnar sammanträdeslokalen, låt vara att detta sker först efter att nämnden getts möjlighet att utnyttja de kunskaper om ärendet i fråga som de besitter. Enligt nämndens uppfattning kan en sådan ordning vara förenlig med de syften och ändamål som ligger bakom jävsbestämmelsen i förvaltningslagen.

Den handläggningsfråga som JO:s remiss aktualiserar synes dock inte ha ett självklart svar och nämnden se därför fram emot JO:s ställningstagande.
Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnd inkom, genom före detta ordföranden Monica Felding och ordföranden Dag Cohen, med ett yttrande av vilket följande framgick.
När en ledamot i nämnden uppträder som sökande i ett ärende fördelas ärendet till en beredningsgrupp där han eller hon inte ingår. Vid sammanträdet anses ledamoten jävig och lämnar lokalen när det aktuella ärendet tas upp och återvänder först när beslutet är fattat. Liksom beträffande andra sökande finns det möjlighet för beredningsgruppen att begära muntlig handläggning och ge nämnden tillfälle att ställa frågor till den sökande. Även i dessa fall avträder sökanden vid diskussion och beslutsfattande.
I de fall en ledamot i nämnden har undertecknat ansökan som godkänd föreståndare
fördelas ärendet till en annan beredningsgrupp än den där ledamoten ingår. Vid sammanträdet klargörs det att ledamoten inte deltar i beslutet. Ledamoten är dock med i sammanträdeslokalen när ärendet diskuteras och när beslut fattas. Ledamoten tillåts att besvara konkreta frågor om försöket men inte att delta i diskussionen. Samma ordning tillämpas beträffande de ledamöter i nämnden som är anställda på AstraZeneca AB och Active Biotech AB när ärendena har anknytning till något av dessa företag. Ordningen med att vissa ledamöter inte deltar i beslutet har lett till att nämnden vid något tillfälle inte varit beslutsför beträffande ett antal ansökningar och att dessa fått handläggas senare.

Enligt 12 § förvaltningslagen får den som är jävig inte handlägga ärendet. Nämndens uppfattning är att ledamöterna ovan inte har varit med och handlagt ärendena. De har varken tagit befattning med ärendets beredning eller avgörande.
Från och med nämndens sammanträde i november 2009 har ledamot som inte deltar i beslutet lämnat sammanträdeslokalen innan ärendet börjat behandlas. Denna rutin avser nämnden behålla tills frågan om jäv är utredd.
I sitt yttrande reste Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnd vissa ytterligare frågor:
Under diskussionerna inför detta yttrande har frågan uppkommit om en ledamot i nämnden som har undertecknat en ansökan som godkänd föreståndare

per automatik är jävig i ärendet.
En godkänd föreståndare är en person, som efter förslag från huvudmannen för en verksamhet, utsetts av Jordbruksverket för att övervaka att samtliga bestämmelser i samband med verksamheten vid den aktuella anläggningen följs. Föreståndaren bär ansvaret för djurhållningen och tillsynen över djuren, att utrustningen fungerar och att både djuren och deras burar är märkta på rätt sätt. Föreståndaren ska delta när försöken planeras. Föreståndaren ska också se till att verksamheten för journal och ska rapportera statistik till Jordbruksverket varje år.
En godkänd föreståndare intygar genom sin signatur på ansökan att försöket som beskrivs i ansökan kan genomföras på den aktuella anläggningen. Detta innebär att de resurser som krävs, personella och utrustningsmässiga, finns att tillgå. Det förekommer godkända föreståndare som är med initialt vid planeringen av försöken och kanske även tar del i utformningen av den etiska ansökan. Dessa föreståndare bör enligt nämnden utan tvekan anses som jäviga när det gäller att handlägga den etiska ansökan.
Det förekommer emellertid också att godkända föreståndare inte har någon del i försöket före prövningen av den etiska ansökan. En sådan föreståndare skulle om han eller hon tilläts delta i nämndens beslut hantera ansökan ur två olika synvinklar. Första gången för att bedöma att försöket går att genomföra på anläggningen som det beskrivs med behövlig utrustning och utbildad personal, andra gången för att bedöma försöket ur etisk synvinkel som ledamot i den etiska nämnden. Det bör inte nödvändigtvis vara så att den första prövningen leder till jäv i förhållande till den andra.

För det fall man anser att uppdraget som godkänd föreståndare per automatik medför jäv så uppkommer frågan vilken ställning en godkänd föreståndare har som inte har signerat den etiska ansökan men är verksam på samma anläggning som den undertecknande godkända föreståndaren. Även föreståndaren som inte har undertecknat ansökan ansvarar för anläggningen enligt ovan. Denne kan i lika hög grad som den undertecknande föreståndaren komma att bli delaktig i försöken.
Det finns en risk med ett alltför långtgående synsätt på jäv beträffande de godkända föreståndarna. Om en ledamot som är godkänd föreståndare på en anläggning bedöms som jävig i alltför många ärenden kan det från både nämndens och föreståndarens sida till sist anses som lönlöst att ledamoten deltar i nämndens verksamhet. De generella kunskaperna om såväl djurens situation som tillvägagångssätten i olika försök som de godkända föreståndarna har medför ett viktigt beslutsunderlag för nämnderna. Det är angeläget att detta underlag inte går förlorat. Jävsbedömningarna bör därför inte vara alltför schablonartade utan anpassas efter den konkreta situationen.
Staffan Persson kommenterade nämndernas yttranden.
2011/12 : JO1
518
Rättslig reglering m.m.
Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet

iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).
I avsikt att skapa garantier för att den grundlagsfästa objektivitetsprincipen efterlevs av förvaltningsmyndigheterna har det i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, införts generella jävsbestämmelser. I bestämmelsernas förarbeten uppgavs bl.a. att ett ”tillfredsställande skydd mot att myndigheterna låter sig påverkas av ovidkommande hänsyn kan […] ytterst uppnås bara genom regler som klargör i vad mån en myndighetsperson, vars opartiskhet i ett ärende kan sättas i fråga, skall vara skyldig att frånträda handläggningen av ärendet” (prop. 1971:30 s. 351).
Jävsproblematiken tar inte sikte på en befattningshavares moral och kompetens utan på förekomsten av sådana yttre faktorer som placerar honom eller henne i situationer, där det allmänt sett – oberoende av vem det gäller – föreligger en risk för att ovidkommande hänsyn skulle kunna inverka (jfr Förvaltningslagsutredningens betänkande, SOU 2010:29, s. 327). Befinner vederbörande sig i en sådan situation spelar det ingen roll om man efteråt kan konstatera, att han eller hon ändå handlat helt klanderfritt. Det saknar även betydelse om den person, vars opartiskhet kan sättas i fråga, själv anser sig objektiv eller av den ansvariga myndigheten bedöms vara det; det är tillräckligt att det föreligger någon omständighet som utifrån sett är ägnad att negativt påverka tilltron till att handläggningen sker utan påverkan av ovidkommande hänsyn.
Enligt 11 § första stycket FL är den som ska handlägga ett ärende jävig om någon av de där angivna jävsgrunderna föreligger. Enligt andra stycket bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Med detta avses företrädesvis åtgärder av rutinartad beskaffenhet där handläggaren i realiteten inte har några valmöjligheter.
Enligt 12 § FL får den som är jävig inte handlägga ärendet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne, ska självmant ge det till känna. Vid sidan av myndighetens ansvar för handläggningens objektivitet har den enskilde befattningshavaren alltså ett självständigt ansvar för att jävsbestämmelserna iakttas.
Förvaltningslagens jävsbestämmelser avser ”den som ska handlägga ett ärende”. Med detta markeras att inte alla i ärendets hantering medverkande utan bara den som kan karakteriseras som ”handläggare” omfattas. Som handläggare betraktas i första hand den som ensam eller tillsammans med andra har att fatta beslut i ärendet men också den som bereder eller föredrar detta.

Däremot träffas inte biträdande personal som endast sysslar med rena kontorsgöromål av typ diarieföring och expediering av jävsbestämmelserna. Syftet är att användningen av uttrycket ”handlägga ett ärende” ska knyta regleringen till personer som tar befattning med ett ärende på sådant sätt att de kan tänkas påverka utgången, men inga andra (se SOU 2010:29 s. 328 f., med hänvisningar).
Vid jävsbestämmelsernas tillkomst förutsattes, att om flera ska delta i ärendets

avgörande och en av dem visar sig vara jävig, denne också lämnar sammanträdeslokalen.
Någon uttrycklig bestämmelse härom ansågs dock inte

behöva tas med i lagen. (Prop. 1971:30 s. 357, se numera även SOU 2010:29 s. 348 ff.). Att en jävig ledamot bör lämna sammanträdeslokalen har även framhållits i beslut av JO, se bl.a. JO 1987/88 s. 255 och JO 2001/02 s. 361.

Bedömning

Granskningens omfattning och tidigare uttalanden om jäv

Den för JO här aktuella frågan är om de rutiner, som de granskade djurförsöksetiska
nämnderna tillämpar beträffande ledamot som vid nämndsammanträden anmäler jäv, är förenliga med förvaltningslagens bestämmelser.
Stockholms södra djurförsöksetiska nämnd och Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnd har i sina yttranden till JO även framfört synpunkter på vilka omständigheter som i sig konstituerar jäv för en ledamot. Dessa frågor har besvarats i JO 2001/02 s. 361, där JO Berggren uttalade:

> Det är enligt min mening uppenbart att en ledamot av en djurförsöksetisk nämnd är jävig vid handläggningen av ärenden i vilka han själv är sökande. Med hänsyn till det ansvar en ansvarig föreståndare har för verksamheten ur djurskyddssynpunkt – och till att han på ansökan intygar att han utan erinran tagit del av det planerade djurförsöket – bör en sådan nämndledamot på grund av jäv inte delta i handläggningen av en ansökan för vilken han står som ansvarig föreståndare. Ledamoten bör lämna sammanträdeslokalen när nämnden prövar det ärende i vilket han är jävig.
> I anslutning till vad CFN [Centrala försöksdjursnämnden] anfört i ärendet vill jag också understryka att en ledamot i de flesta fall är jävig att pröva ansökningar från personer inom samma företagskoncern eller från samma institution som ledamoten. Enbart den omständigheten att sökanden arbetar på samma institution som ledamot innebär dock inte att det föreligger en jävssituation,
> utan frågan får bedömas från fall till fall. Om det t.ex. rör sig om en stor institution där ledamoten och sökanden inte har något direkt intresse av varandras forskning talar det mesta för att det inte föreligger en jävssituation. För förtroendet för myndigheten och dess verksamhet är det emellertid viktigt att inte någon som har någon anknytning till försöket eller är nära bekant med sökanden deltar i prövningen (se SOU 1998:75 s. 173).
> Den omständigheten att en ledamot som försöksledare eller föreståndare utför eller ansvarar för liknande djurförsöksverksamhet innebär inte att han är jävig att handlägga en ansökan.

Det får i stället bedömas i varje enskilt fall
om ledamoten har en sådan anknytning till djurförsöket eller den sökande att det föreligger en jävssituation.

Nämndernas handläggning

Nämnderna har i sina yttranden beskrivit den beredning som sker inför besluten. Det framgår att det vid sammanträdena förekommer två till sin funktion skilda handläggningsåtgärder. För det första kan beslutsunderlaget kompletteras genom att muntliga uppgifter inhämtas, företrädesvis från den sökande. För det andra föredras och diskuteras alla ärenden inför nämndens beslut. Kännetecknande för den senare handläggningsåtgärden är att föreliggande utredning behandlas utan att ärendet tillförs något i sak.
Såväl komplettering av utredningen som föredragning och diskussion utgör handläggning vid tillämpningen av förvaltningslagens jävsbestämmelser.

Den som är jävig enligt någon av de i 11 § FL angivna grunderna får därmed enligt 12 § inte delta.
Den som är jävig och därför inte får delta i ett ärendens handläggning ska inte heller vara närvarande vid den del av ett sammanträde där ärendet behandlas . Att detta inte uttryckligen sägs i lagen beror som framgått på att lagstiftaren inte ansåg att det behövdes. Det har med andra ord ansetts självklart. Det sagda hindrar naturligtvis inte att kompletterande uppgifter kan inhämtas från en jävig ledamot. Detta måste dock ske under samma förutsättningar som för den som inte är ledamot i nämnden och vara tydligt åtskilt från andra handläggningsåtgärder (jfr SOU 2010:29 s. 349).
Nämndernas tillämpning av jävsbestämmelserna
Den handläggning som beskrivits av Stockholms södra djurförsöksetiska nämnd innebär att ledamöter deltar vid föredragning och diskussion i ärenden där de är jäviga. ”När diskussionerna anses avslutade får jäviga ledamöter lämna lokalen, varefter det ges möjligheten till ytterligare diskussion före det slutliga avgörandet”, heter det vidare i nämndens yttrande till JO. Som framgått ovan är en sådan handläggning oförenlig med förvaltningslagens jävsregler.
Den handläggning som beskrivits av Göteborgs djurförsöksetiska nämnd innebär att ledamöter närvarar ”inledningsvis” i ärenden där de är jäviga. Syftet är att utnyttja den jävige ledamotens kunskaper om ärendet. Sedan det skett ser ordföranden till att ledamoten lämnar sammanträdeslokalen, varefter ”eventuell diskussion” och beslutsfattande vidtar. Gränsen mellan beredning – inhämtande av kompletterande uppgifter – och överläggning inför beslut synes inte klar. Nämnden beskriver i sitt yttrande också att det händer att det blir en diskussion där den jävige ledamoten deltar. Att en jävig ledamot deltar på det sättet är oförenligt med förvaltningslagens jävsregler.
Den handläggning som beskrivits i Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnd är såvitt gäller ledamöter som är sökande förenlig med jävsreglerna. En jävig ledamot som är ansvarig föreståndare närvarar dock vid nämndens handläggning och beslut, varvid denne får svara på frågor men inte delta i diskussion eller beslut. Som framgått ovan ska vederbörande lämna sammanträdeslokalen under handläggningen av ärendet. Enligt nämndens yttrande tillämpas en sådan ordning numera och tills vidare.

Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnd har i sitt yttrande även varnat för

”ett alltför långtgående synsätt beträffande de godkända föreståndarna”, eftersom det i förlängningen skulle kunna leda till att dessa inte alls kan delta som ledamöter i nämnden. Ett viktigt beslutsunderlag skulle då gå förlorat. Motsvarande
argumentation framförs i yttrandet från nämnden i Stockholms södra,
där det uppges att ledamöterna anser att det är av stort värde att även jäviga forskare är närvarande under föredragning och efterföljande diskussion.
Från den nämnden har också åberopats att en annan ordning än den tillämpade skulle leda till att flera ledamöter fick lov att tillbringa en stor del av mötestiden med att vänta utanför möteslokalen. Jag vill i anledning av det fram

hålla att jävsreglerna – som har sin förankring i grundlagens bestämmelser om krav på saklighet och opartiskhet i det allmännas verksamheter, 1 kap. 9 § regeringsformen – inte kan sättas åt sidan med åberopande av effektivitetsskäl. Än mindre kan de åsidosättas med hänvisning till att de anses opraktiska.
Avslutning
De djurförsöksetiska nämnderna i Stockholm södra och Göteborg ska kritiseras för att de inte följer förvaltningslagens regler om jäv.
Den djurförsöksetiska nämnden i Malmö/Lund tillämpar i huvudsak regleringen på ett korrekt sätt, men kan inte undgå kritik för att ledamöter, som
i egenskap av ansvariga föreståndare är jäviga, har närvarat vid diskussion och beslut.
Av JO:s utredning att döma har de brister som uppdagats sin grund i en alltför informell handläggningsform, där inhämtande av upplysningar – beredningsåtgärder
– inte tydligt åtskiljs från föredragning och överläggning
inför beslut. Metoden att i de beslutande organen engagera företrädare för dem som ofta uppträder som sökande synes vidare bidra till en risk för att jävsproblematiken byggs in i verksamheten, vilket ärendet illustrerar.
Jäv och bristande objektivitet; kritik mot en statsveterinär,
Statens veterinärmedicinska anstalt, och Naturvårdsverket
(Beslut av JO Axberger den 22 mars 2011, dnr 2035-2010)
Beslutet i korthet: En statsveterinär anlitades för utvärdering av fångstredskap. Statsveterinären var samtidigt ordförande för Svenska Jägareförbundet. Förbundet sålde jaktutrustning och drev även en rättsprocess mot ett företag som tillverkade fångstredskap. Företagets redskap ingick bland dem som skulle utvärderas. Statsveterinären kritiseras för jäv. Även Statens veterinärmedicinska
anstalt och Naturvårdsverket kritiseras.
Bakgrund och utredning
Lars-Olof Lundgren driver ett mindre familjeföretag, som tillverkar och utvecklar utrustning för djurfångst. Lundgren gjorde i en anmälan till JO gällande att statsveterinären Torsten Mörner vid SVA varit jävig när han deltagit
i ett projekt, som gällde typgodkännande av vildsvinsfällor.
Enligt 11 § jaktförordningen (1987:905) ska fångstredskap vara av godkänd

typ för att få användas vid jakt. Naturvårdsverket prövar efter samråd med Statens jordbruksverk frågor om godkännande (typgodkännande). Efter att Lars-Olof Lundgren i januari 2009 ansökt om typgodkännande av två vildsvinsfällor beslutade verket i juni samma år att i ett projekt utarbeta riktlinjer och konstruktionskrav för fällor för levande fångst av vildsvin och lodjur, i fortsättningen benämnt projektet. I ett meddelande den 29 juni 2009 underrättades Lars-Olof Lundgren om projektet varvid han upplystes om att

deltagande i projektets tester var en förutsättning för typgodkännande av hans fällor.
Naturvårdsverket fastställde den 25 juni 2009 en projektplan av vilken framgår att det i projektet ingår test av fångstredskap, bl.a. av åtta fällor för vilka ansökan om typgodkännande har gjorts hos Naturvårdsverket. För två av fällorna hade ansökan gjorts av Lars-Olof Lundgrens företag. Enligt projektplanen
skulle testerna genomföras av Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, och resultatet för var och en av fällorna redovisas till Naturvårdsverket. För utförande av testerna skulle SVA i samarbete med jägarorganisationerna engagera jägare som kunde bedriva fångst med de fångstredskap/fällor som skulle användas vid testerna. Ansvarig för SVA:s deltagande i projektet var till en början statsveterinären Torsten Mörner. Han har i en skrivelse till JO i februari 2010 bl.a. redogjort för sitt arbete med projektet (JO adm. 18:2010). Torsten Mörner är, förutom statsveterinär vid SVA, ordförande för Svenska Jägareförbundet och som sådan arvoderad på halvtid. Svenska Jägareförbundet bedriver viss försäljning av jaktutrustning, däribland den enda för vildsvinsjakt typgodkända fällan. Svenska Jägareförbundet väckte i april 2009, i egenskap av näringsidkare, talan vid Marknadsdomstolen mot LarsOlof Lundgrens företag avseende bolagets marknadsföring av de två vildsvinsfällor för vilka han tidigare ansökt om typgodkännande och som enligt Naturvårdsverkets projektplan skulle testas i projektet. Marknadsdomstolen biföll i en dom den 21 december 2009 Svenska Jägareförbundets talan och förbjöd vid vite Lars-Olof Lundgrens företag att marknadsföra fällorna om inte bolaget kunde visa att de omfattades av ett beslut om typgodkännande av Naturvårdsverket (dnr C 11/09).
Av projektplanen framgick att Naturvårdsverket under den tid som projektet pågick inte skulle komma att typgodkänna några ytterligare vildsvinsfällor och att dispenser endast skulle komma att meddelas vid stort behov av skyddsjakt. Naturvårdsverket hade tidigare typgodkänt en fälla för vildsvinsjakt, ett godkännande som inte påverkades av projektet.
SVA och Naturvårdsverket anmodades att yttra sig. SVA inkom, genom generaldirektören Anders Engvall, med ett yttrande. I SVA:s yttrande, som upprättats efter hörande av Torsten Mörner, uppgavs följande om dennes arbete vid SVA.
Torsten Mörner är sedan många år statsveterinär vid SVA. Detta innebär inte

en chefsposition utan anger en viss formell kompetensnivå inom ämnesområdet, i detta fall viltfrågor. Torsten Mörner innehar sedan 2007-04-30 ingen chefsposition vid SVA. Han innehar sedan dess en specialistfunktion direkt underställd enhetschefen vid enheten för patologi och viltsjukdomar.

Torsten
Mörners formella position är oförändrad även efter det att han valdes till ordförande
i Svenska Jägareförbundet i maj 2007. I samband med att han fått
detta förtroendeuppdrag beviljades Torsten Mörner tjänstledighet med 50 %.
I fråga om huruvida Torsten Mörner varit jävig då han deltog i vildsvinsfälleprojektet
redovisade SVA inledningsvis följande bedömning.
Torsten Mörners position som ordförande i jägareförbundet och statsveterinär vid SVA utgör en potentiell jävssituation, vilken ledningen vid SVA varit medveten om. Diskussioner har också förts med Torsten Mörner för att inskärpa att uppdrag där jävssituationer kan uppstå inte är förenliga med dennes

roll och att han inte kan vara myndighetens föredragande i viltfrågor vid SVA så länge som han innehar ordförandeskapet. Detta var t.ex. en av anledningarna till att Torsten Mörner inte deltog i SVA:s arbete med vargarna i samband med vargjakten vintern 2009/10. Inför omval till ordförandeposten i maj 2010 aktualiserades återigen frågan och togs bland annat upp i SVA:s insynsråd. För att undanröja alla potentiella misstankar om jäv beslöt SVA:s ledning då att Torsten Mörner överhuvudtaget inte ska arbeta operativt med viltfrågor vid SVA under tiden som han uppehåller ordförandeposten.
Frågan återstår då om jäv förelåg under den begränsade tid som Torsten Mörner arbetade med vildsvinsfälleprojektet alternativt om frågan om opartiskhet uppenbarligen saknade betydelse för ärendet och projektets genomförande.
Torsten Mörner arbetade operativt med projektet men var inte ansvarig för projektet vilket framgår av projektbeskrivning och avtal och han har inte heller fattat några beslut i projektet. Han hade ingen anledning att i sitt arbete som statsveterinär vid SVA lägga annat än veterinärmedicinska aspekter på projektet då han som ordförande i jägareförbundet inte var involverad i målet i Marknadsdomstolen och då det under alla förhållanden redan i maj 2009 fanns ett interimistiskt beslut i domstolen som gick på jägareförbundets linje. Som tidigare påpekats synes det inte heller finnas något skriftligt material där jägareförbundet motsätter sig eller argumenterar mot att fällor används för vildsvin och att fällorna först ska testas.
SVA ansåg att man i detta fall kunde bortse från jäv då frågan om opartiskhet uppenbarligen saknade betydelse för projektets genomförande och utvecklade ytterligare argument för denna ståndpunkt samt anförde avslutningsvis:
Även om en potentiell jävssituation kunnat föreligga kan SVA således inte se att en reell jävssituation uppkommit då frågan om Torsten Mörners uppdrag för jägareförbundet uppenbarligen saknat betydelse för att SVA ska kunna

genomföra projektet på ett sakligt och korrekt sätt.
Naturvårdsverket inkom, genom tillförordnade generaldirektören Anna Dixelius, med ett yttrande. Efter en beskrivning av projektets bakgrund anförde verket följande om överenskommelsen med SVA och Torsten Mörners medverkan.
På initiativ av Naturvårdsverket upprättades en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA) där Naturvårdsverket
är beställare och SVA leverantör. Målsättningen var att man inom testverksamheten skulle kunna utnyttja den spetskompetens som SVA har inom området.

SVA:s uppgift enligt överenskommelsen är, ”genomförande av testverksamhet avseende levande fångstredskap vildsvin och lodjur”.
I projektorganisationen finns en beställare (Naturvårdsverket), styrgrupp, projektledare (Naturvårdsverket), projektarbetsgrupp, referensgrupp samt personal som sköter den praktiska delen av testverksamheten.
I styrgruppen ingår representanter från Naturvårdsverket, SVA och Jordbruksverket.
Styrgruppens roll i detta projekt är att följa och vid behov vägleda det fortsatta arbetet. Det fanns inte anledning för Naturvårdsverket att ifrågasätta SVA:s val av Torsten Mörner, som är statsveterinär och sakkunnig, som deras representant i styrgruppen, eftersom varje myndighet har ansvar för att bedöma lämplig medverkan. Torsten Mörner lämnade styrgruppen den 30 mars 2010, efter beslut av SVA. Några styrgruppsmöten har inte hållits under den tid Mörner ingick i den.
– – –
Naturvårdsverket avstår från att ta ställning i fråga till om Torsten Mörner gjort sig skyldig till jäv eller inte.

Rättslig reglering
Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).
I avsikt att skapa garantier för att den grundlagsfästa objektivitetsprincipen efterlevs av förvaltningsmyndigheterna har det i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (FL) införts generella jävsbestämmelser. I bestämmelsernas förarbeten uppgavs bl.a. att ett ”tillfredsställande skydd mot att myndigheterna låter sig påverkas av ovidkommande hänsyn kan […] ytterst uppnås bara genom regler som klargör i vad mån en myndighetsperson, vars opartiskhet i ett ärende kan sättas i fråga, skall vara skyldig att frånträda handläggningen av ärendet” (prop. 1971:30 s. 351).
Jävsproblematiken tar inte sikte på en befattningshavares moral och kompetens utan på förekomsten av sådana yttre faktorer som placerar honom eller henne i situationer, där det allmänt sett – oberoende av vem det gäller – föreligger en risk för att ovidkommande hänsyn skulle kunna inverka (jfr

Förvaltningslagsutredningens
betänkande, SOU 2010:29, s. 327). Befinner vederbörande
sig i en sådan situation spelar det ingen roll om man efteråt kan konstatera,
att han eller hon ändå handlat helt klanderfritt. Det saknar även betydelse
om den person, vars opartiskhet kan sättas i fråga, själv anser sig objektiv
eller av den ansvariga myndigheten bedöms vara det; det är tillräckligt att det
föreligger någon omständighet som utifrån sett är ägnad att negativt påverka
tilltron till att handläggningen sker utan påverkan av ovidkommande hänsyn.
Enligt 11 § första stycket punkt 1 FL är den som ska handlägga ett ärende
jävig bl.a. om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada
för honom själv (s.k. intressejäv). Detta gäller enligt punkten 2 även då denne
är ställföreträdare för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av
ärendets utgång (s.k. ställföreträdarjäv). Enligt punkten 5 föreligger jäv hos
den som ska handlägga ett ärende även om det i övrigt finns någon särskild
omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet
(den s.k. generalklausulen). Enligt andra stycket bortses från jäv när frågan
om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Det gäller t.ex. vid rutinåtgärder,
där handläggaren i realiteten inte har några valmöjligheter, eller i
andra situationer där denne inte har ett uppdrag som påverkar ärendets utgång.
Enligt 12 § FL får den som är jävig inte delta i ärendets handläggning.

Den
som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller
henne, ska självmant ge det till känna. Vid sidan av myndighetens ansvar för
handläggningens objektivitet har den enskilde befattningshavaren alltså ett
självständigt ansvar för att jävsbestämmelserna iakttas.

Bedömning

Projektet syftade till att utarbeta riktlinjer och konstruktionskrav som ska
ligga till grund för typgodkännande av fångstredskap. Arbetet skulle bedrivas
genom en utvärdering av redskap som förekommer. Anmälaren hade från
Naturvårdsverket erhållit besked om att en förutsättning för att hans redskap

skulle kunna godkännas var att de utvärderades inom projektet. För varje
testat redskap skulle resultat och slutsatser redovisas. I den projektrapport
som sedermera färdigställts av SVA har en rekommendation om godkännande/icke
godkännande avgetts för vart och ett av redskapen. I projektets styrgrupp
ingick inledningsvis, såsom representant för uppdragstagaren SVA,
statsveterinären Torsten Mörner. Enligt egna uppgifter har han även varit
projektledare för arbetet i fält och på SVA.

Torsten Mörner var samtidigt ordförande för Svenska Jägareförbundet.
Förbundet bedriver försäljning av jaktutrustning, däribland en för vildsvinsjakt
typgodkänd fälla. Under tiden som projektet pågick drev förbundet en
rättsprocess mot anmälarens företag rörande vildsvinsfällor. Samma fällor
ingick bland dem som skulle testas i projektet enligt Naturvårdsverkets anvisningar
till anmälaren.

Det råder ingen tvekan om att dessa omständigheter medfört att jäv förelegat för Torsten Mörner. Det är inte uppenbart att frågan om hans opartiskhet saknat betydelse. Det är tvärtom tydligt att hans deltagande var ägnat att rubba tilltron till utvärderingens objektivitet. Torsten Mörner ska därför kritiseras för sin medverkan.
Av utredningen framgår att SVA kände till de omständigheter som medförde jäv för Torsten Mörner. SVA måste kritiseras för att han likväl anförtroddes uppdraget.
Även Naturvårdsverket måste kritiseras. I ett tidigare ärende – där Naturvårdsverket
använt en konsult på ett sätt som stred mot grundlagens objektivitetskrav (JO 2010/11 s. 278) – konstaterade jag att förvaltningslagens jävsbestämmelser i och för sig inte är tillämpliga på fristående uppdragstagare, men att en myndighet som ger någon annan ett avgörande inflytande över myndighetens
beslut likväl måste leva upp till objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Det innebär bl.a. att myndigheten ska säkerställa att det inte beträffande uppdragstagaren finns omständigheter som är ägnade att negativt påverka tilltron till det tillämpade förfarandets objektivitet. Som framgått har det funnits omständigheter av det slaget beträffande Torsten Mörner och dennes medverkan i projektet för SVA:s räkning. Utredningen visar inte annat än att man inom Naturvårdsverket kände till detta.
Jag noterar avslutningsvis att vidare förtroendeskador förebyggdes genom att Torsten Mörners medverkan i projektet avbröts i mars 2010 och att detta, som det får förstås, var föranlett av en insikt om att arrangemanget var olämpligt från jävssynpunkt. Det nu aktuella ärendet kan därmed avslutas med den kritik som framförts.

2011/12 : JO1
526
Plan- och byggnadsväsendet
Tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen
(Dnr 4785-2010)
Anmälan
Bo Aldal anmälde Byggnadsnämnden i Tyresö kommun angående handläggning och beslut i två bygglovsärenden. Han anförde bl.a. följande.
Den 15 juni 2005 beviljades han bygglov och marklov för nybyggnad av enbostadshus m.m. på fastigheterna Våren 7 och 8.
En mättekniker från kommunen ville inte utföra sitt uppdrag enligt förutsättningarna
i 2005 års bygglovsbeslut där det anges att ”färdig mark på parkeringsplats anläggs på en höjd av +33,0 meter”, utan i stället hänvisade denne till nybyggnadskartan som anger höjden +30,0 meter.
Han kontaktades av handläggaren Lena Dahlstedt som förklarade att den angivna höjden +33,0 meter var ett skrivfel och att beslutet i stället avsåg höjden +30,0 meter. Han fick också en skrivelse som innehöll ett rättelsebeslut

med den innebörden. Nämnden har därmed, enligt hans mening, utan rättsligt stöd ändrat ett positivt förvaltningsrättsligt beslut.
Härefter har han ansökt om marklov och ändring av tidigare beviljat bygglov för att bl.a. kunna anlägga parkeringsplatsen på höjden +32,5 meter. Nämnden har avslagit denna ansökan. Han har överklagat beslutet till länsstyrelsen.
Nämnden har inte behandlat den nya ansökan i dess helhet och beslutet avser sådant som inte omfattas av ansökan. Handläggningen har också varit långsam. Nämndens hantering och beslut har försvårat möjligheterna för honom att utnyttja och bebygga fastigheterna samt medfört orimliga byggkostnader.
Hanteringen och besluten präglas av subjektivitet och partiskhet.
Nämndens beslut strider också mot kraven på likformig behandling inom ett planområde.
Utredning
Byggnadsnämnden i Tyresö kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över innehållet i anmälan, särskilt handläggningen av rättelsebeslutet.
I sitt yttrande anförde byggnadsnämnden bl.a. följande.
– – –
Handläggning av ärendet
Bygglov beviljades 2005-06-15, § 127 för uppförande av enbostadshus i en våning med suterrängvåning och vind om 160 kvm BYA, garage i en våning med suterrängvåning om 40 kvm BYA, broanläggning 20 m placerad över fastighetsgränsen till Våren 8, terrasser och murar samt marklov för släntutfyllnad och för anordnande av parkeringsplats under vissa förutsättningar bl.a. att färdig mark på parkeringsplats anläggs på +33,0. Bygglovet innefattade

avvikelse från planen gällande murens placering på mark som enligt planen inte får bebyggas.
Protokollet ändrades 2009-10-19 med en tjänsteanteckning avseende höjden på parkeringsplatsen till +30,0 och uppges där vara en felskrivning. De till beslutet hörande godkända ritningarna redovisar höjden +30,0 på parkeringsplatsen
och är således den höjd som sökanden själv föreslagit på nybyggnadskartan/situationsplanen.
– – –
Bo Aldal kommenterade yttrandet och tillade bl.a. följande. Handläggaren Lena Dahlstedt ”beställde” nya ritningar från honom som var anpassade till höjden +30,0 meter. Han hade fått information om att en ansökan med höjden +30,0 meter skulle kunna beviljas, medan en ansökan med höjden +33,0 meter sannolikt skulle avslås. Därmed kom inte bygglovsansökan att överensstämma med hans ursprungliga önskemål, utan med Lena Dahlstedts.
I ett beslut den 15 april 2011 anförde stf JO Ragnemalm följande.
Bedömning

Genom ett beslut den 15 juni 2005, § 127, meddelade Byggnadsnämnden i Tyresö kommun bygglov och marklov för ett antal åtgärder på fastigheterna Våren 7 och 8, allt under förutsättning bl.a. att färdig mark på parkeringsplats anläggs på en höjd av +33,0 meter.
Den 19 oktober 2009 gjordes en anteckning på nämndens sammanträdesprotokoll. Enligt anteckningen, som rubricerades ”felskrivet”, skulle höjden +30,0 meter gälla i stället för +33,0 meter. Anteckningen undertecknades med initialerna ”LD”.
Härefter ansökte Bo Aldal om marklov och ändring av tidigare beviljat bygglov. Byggnadsnämnden har genom ett beslut den 28 januari 2010, § 8, avslagit denna ansökan. Beslutet har överklagats till Länsstyrelsen i Stockholms län.
Jag tar i det följande till bedömning upp förfarandet vid byggnadsnämndens rättelse av nämndens beslut den 15 juni 2005. I övrigt finns det, med beaktande av bl.a. att länsstyrelsen för närvarande handlägger överklagandet av nämndens beslut den 28 januari 2010, inte skäl att vidta några ytterligare åtgärder eller göra några uttalanden med anledning av klagomålen.
I 26 § förvaltningslagen (1986:223) anges att ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker ska myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.
Rättelser enligt bestämmelsen kan ske till både den enskildes fördel och nackdel, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Det krävs dock att det är fråga om ett förbiseendefel, dvs.

att myndigheten fattat ett riktigt beslut men
av misstag återgett beslutet på ett felaktigt sätt. Det får inte vara fråga om sådana fel som beror på t.ex. bristfällig utredning, felaktig bedömning av fakta, oriktig rättstillämpning eller liknande. För att ett förbiseendefel ska få rättas måste oriktigheten vara uppenbar. Felet kan t.ex. framgå vid ett studium

av själva beslutet eller vid en enkel jämförelse med handlingarna i ärendet. När det är fråga om en ändring till parts nackdel, som i detta fall, måste bestämmelsen
användas med stor försiktighet (se även SOU 2010:29 s. 570).
Den rättelse varom nu är fråga ligger enligt min mening på gränsen för det tillåtna. Själva beslutsformuleringen i protokollet ger ingen indikation på att uppgiften om att parkeringsplatsen ska anläggas på en höjd av +33,0 meter skulle ha tillkommit genom ett rent förbiseende. Av de ritningar som bifogats ansökningen om bygglov framgår emellertid att höjden ska vara +30,0 meter. Av utredningen framgår också att Bo Aldal – låt vara motvilligt – härvidlag anpassat ritningarna och därmed sin ansökan efter bygglovshandläggarens anvisningar. Mot denna bakgrund får med viss tvekan godtas att vad som

ändrats genom rättelsebeslutet var en uppenbar oriktighet till följd av ett sådant förbiseende som anges i 26 § förvaltningslagen.
Däremot framgår det inte på ett entydigt sätt av aktmaterialet eller nämndens yttrande till JO att Bo Aldal gavs möjlighet att yttra sig innan rättelsen skedde. Eftersom bygglovsärendet avsåg myndighetsutövning mot enskild och ändringen av beslutet var till Bo Aldals nackdel, skulle han ha fått möjlighet till det.
Rättelse av ett förbiseendefel ska i princip ske i samma ordning som gäller för det ursprungliga beslutandet. Vid nämndsammanträden ska protokoll föras på ordförandens ansvar. Protokollet ska senast 14 dagar efter sammanträdet justeras på det sätt fullmäktige bestämt (6 kap. 30 § jämförd med 5 kap. 57–62 §§ kommunallagen, 1991:900).
I ett tidigare ärende (JO 2002/03 s. 397), som även det gällde förfarandet vid rättelse av ett beslut som fattats vid en byggnadsnämnds sammanträde, uttalade JO Berggren följande:
Att justera ett protokoll innebär att kontrollera riktigheten av detta samt att, efter eventuella ändringar, intyga denna med sin namnteckning. Kontrollen avser vad som har förevarit under sammanträdet. Någon anledning att därvidlag undanta uppgifter om sakförhållandena i behandlade ärenden föreligger inte. En annan sak är att justerare kan vara beroende av handläggande tjänstemäns medverkan i sådana hänseenden. Detsamma gäller för övrigt sekreterare, vilka inte omfattas av den uttryckliga regleringen i kommunallagen och är att anse som biträden åt ordföranden.
Som justerare anses ordföranden självskriven (prop. 1990/91:117 s. 193) utöver den eller dem som särskilt utsetts för uppdraget.

Mot denna bakgrund bör det enligt min mening krävas att en rättelse av ett justerat protokoll bestyrks av justerarna, om nu inte beslut i den frågan fattas vid ett sammanträde (jfr Hilborn m.fl., Kommunallagen, upplaga år 2001, s. 266, ang. fullmäktiges protokoll), vilket kan anses nödvändigt för rättelser som avser själva innehållet i fattade beslut.
Av utredningen framgår att nämnden inte behandlade frågan om rättelse i samma ordning som det rättade beslutet. Någon förklaring till det inträffade har inte framkommit.
Sammanfattningsvis har byggnadsnämnden således i flera avseenden hanterat självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen på ett vårdslöst och delvis direkt felaktigt sätt. För detta förtjänar nämnden kritik.
2011/12 : JO1
529
Utbildnings- och forskningssektorn
Fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ett ärende som rörde ett barns skolgång
(Dnr 1859-2010)
Anmälan
I en anmälan, som kom in till JO den 29 mars 2010, framförde makarna R. klagomål mot barn- och utbildningsförvaltningen i Hörby kommun. De anförde

i huvudsak följande. Med anledning av deras dotter J:s (född 1996) problem i skolan kontaktade de i februari 2010 barn- och utbildningsförvaltningen i Hörby kommun genom ett ombud. Ombudet fick till svar att förvaltningen inte kunde diskutera ärendet med någon annan än flickans vårdnadshavare. Förvaltningens agerande stred mot 9 § förvaltningslagen (1986:223).
Makarna R. fogade till sin anmälan en fullmakt daterad den 12 januari 2010 och ett brev, daterat den 12 mars 2010, som förvaltningen hade tillställt ombudet.
Av fullmakten framgick i huvudsak följande.
Vår vilja är att ombudet, för vår räkning, skall föra diskussioner rörande våra barns skol- och livssituation och de eventuella stöd- och behandlingsåtgärder som kan komma att erfordras såväl på kort som på lång sikt. Fullmakten gäller för alla kontakter i ärendet som vi har eller kan komma att ha med statliga, privata, kommunala och landstingskommunala verksamheter. Hon har därvid rätt att få och lämna muntlig och skriftlig information, samt ta del av den dokumentation som finns angående våra barn. Fullmakten gäller tills vidare eller tills vi meddelar annat.
I förvaltningens brev till ombudet angavs bl.a. följande.
Allt samarbete som sker mellan de ungas hem och skolan ska ske via barnens vårdnadshavare, om inte en särskild rättslig prövning har gjorts. Vi kan därför inte kommunicera önskemål om skolplaceringar eller andra åtgärder gällande [– – –] med dig.
Skolan och socialtjänsten samarbetar i nuläget med familjen om att hitta bra lösningar för flickan, och tillsvidare agerar inte förvaltningen eller nämnden i ärendet.
Utredning
Barn- och utbildningsnämnden i Hörby kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i makarna R:s anmälan. Som sitt remissvar lämnade nämnden en skrivelse som hade undertecknats av nämndens ordförande Per-Erik Andersson och förvaltningschefen Christer Lidheimer. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.
Enligt föräldrabalken har vårdnadshavarna det övergripande ansvaret för sina barns fostran och utveckling. Vårdnadshavarens rätt och skyldighet att bestämma i frågor om sitt barns personliga angelägenheter, exempelvis skolgång, har sin utgångspunkt i [dennes] roll som huvudansvarig för sitt barns utveckling och uppfostran. Föräldrar har exempelvis ett avgörande inflytande

vid val av skolform. JO har i avgörande 2001-06-15 slagit fast att vårdnadshavaren har enligt gällande rätt den slutliga bestämmanderätten över val av utbildning i gymnasieskolan. Det är inte heller möjligt att skriva in ett barn i särskolan mot förälders vilja även om barnet är föremål för samhällsvård enligt lag med särskilda bestämmelser om vård av unga.
Oaktat vårdnadshavarnas övergripande ansvar har lagstiftaren i vissa fall valt att begränsa det. Så har varken vårdnadshavare/förälder eller dennes

ombud någon generell rätt att medverka vid elevvårdskonferenser.
Det torde ej heller föreligga någon laglig skyldighet för skolan att medge att vårdnadshavarna och eleven får åtföljas av ett ombud till ett möte där man ska utarbeta ett åtgärdsprogram. Inte heller torde en vårdnadshavare kunna företrädas av ett ombud vid ett möte som har sammankallats för att man ska kunna utarbeta ett åtgärdsprogram.
JO har i ett beslut den 19 maj 1982, dnr 1521-1982, uttalat sig om vilka som har rätt att närvara vid ett klassföräldramöte dvs. om ombud har rätt att närvara vid ett sådant möte. Då ett sådant möte rättsligt sett är att betrakta som en enskild sammankomst, till vilket allmänheten inte har tillträde, och då skolan själv anordnade mötet var det skolledningen själv som fick avgöra i vad mån andra personer än de inbjudna föräldrarna skulle tillåtas närvara vid mötet.
Enligt 9 § 1 st förvaltningslagen får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Den som har ombud skall dock medverka personligen om myndigheten begär det. Med beaktande av vad som nu redovisats så måste vårdnadshavarna personligen medverka i diskussioner rörande deras barns skol- och livssituation och de eventuella stöd- och behandlingsåtgärder som kan komma att erfordras såväl på kort som på lång sikt. Detsamma kan också i varierande grad gälla vissa andra kontakter med olika myndigheter.
Undertecknade har tagit del av den aktuella fullmakten och hittills inte funnit skäl att med stöd av 9 § 2 st förvaltningslagen avvisa Malin W. som ombud.
Barn- och utbildningsförvaltningens brev daterat 2010-02-23 har sin grund i vad som nu redovisats. Såsom framgår av detta brev finner undertecknade att Malin W:s begäran att som ombud direkt få kommunicera önskemål om skolplaceringar eller andra likartade åtgärder med barn- och utbildningsförvaltningen
strider mot gällande författningar och är således ej möjlig.
Makarna R.

yttrade sig över remissvaret och anförde att de inte hade överlåtit sitt föräldraansvar utan att de endast hade anlitat ombudet som ett stöd i deras kontakter med kommunen.
I ett beslut den 16 mars 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
Enligt makarna R. hade deras dotter problem i skolan, och de bad därför ett ombud att ta kontakt med barn- och utbildningsförvaltningen och företräda dem såvitt gällde dotterns eventuella behov av stöd- och behandlingsåtgärder. Frågan är om förvaltningen kunde neka föräldrarna att i det sammanhanget låta sig företrädas av ett ombud. Det måste därmed bedömas om bestämmelsen i 9 § förvaltningslagen (1986:223) om rätt för den som för talan i ett ärende att anlita ombud och biträde var tillämplig vid handläggningen hos barn och utbildningsförvaltningen. Innan jag går in på den bedömningen vill jag dock understryka följande.
Enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har en vårdnadshavare rätt och skyldighet

att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Det

ansvar som därigenom läggs på vårdnadshavaren påverkas självfallet inte av om vårdnadshavaren i ett visst ärende skulle låta sig företrädas av ett ombud.
Enligt 9 § första stycket förvaltningslagen får, som redan nämnts, den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Den som har ombud ska dock medverka personligen, om myndigheten begär det. Av 9 § andra stycket framgår att om ett ombud eller biträde visar oskicklighet eller oförstånd eller om han är olämplig på något annat sätt, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet.
Genom bestämmelsen i 9 § förvaltningslagen aktualiseras frågan om vad som är ett ärende. Förvaltningslagen innehåller ingen definition av begreppet. I motiven till förvaltningslagen har en skillnad gjorts mellan myndigheters ärendehandläggning och deras faktiska handlande (prop. 1971:30 s. 315). Med ärendehandläggning åsyftas myndigheternas beslutande verksamhet. I den förvaltningsrättsliga litteraturen har uttalats att med handläggning av ett ärende rimligen bör avses en verksamhet, som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 24 uppl. 2008, s. 79). Vidare har anförts att sådan verksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning men ändå kan vara att räkna som handläggning av ärenden. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, 3 uppl. 2010, s. 38 f.).
Skollagen (1985:1100) ersattes den 1 augusti 2010 av skollagen (2010:800). Den ”nya” skollagens bestämmelser om bl.a. särskilt stöd ska dock tillämpas först från och med den 1 juli 2011. Enligt 4 kap. 1 § 1985 års skollag ska särskilt stöd ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. I grundskoleförordningen (1994:1194) finns kompletterande bestämmelser som rör bl.a. olika former av särskilt stöd, utredning och utarbetande av åtgärdsprogram samt elevers och vårdnadshavares delaktighet. Där finns också bestämmelser om behörig beslutsfattare i ärenden rörande särskilt stöd och om besluts överklagbarhet.
Den kontakt som makarna R., genom ombudet, tog med förvaltningen borde enligt min mening, mot bakgrund av vad frågan gällde, ha hanterats inom ramen för ett ärende enligt förvaltningslagen. Makarna R. hade följaktligen i princip rätt att anlita ombud i saken. Det kan således konstateras att förvaltningens besked till ombudet och hanteringen i övrigt inte var korrekt.
Det förtjänar samtidigt att påpekas att rätten att anlita ombud i ett ärende inte är obegränsad.

Ibland är det nödvändigt att den enskilde medverkar personligen och myndigheten kan då, som nämnts ovan, kräva en sådan medverkan. En myndighet måste i varje enskilt ärende ta ställning till om och i så fall när under handläggningen vårdnadshavarens personliga medverkan är nödvändig.

Om myndigheten begär att vårdnadshavaren medverkar personligen, kan ombudet närvara och medverka på samma sätt som ett biträde. Om det inte finns grund för att med stöd av bestämmelsen i 9 § andra stycket förvaltningslagen
avvisa ombudet/biträdet kan en myndighet således inte hindra att den enskilde anlitar hjälp för att föra sin talan.
Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Kommunikationsväsendet
Initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m.
(Beslut av JO Axberger den 17 september 2010, dnr 1708-2010)
Beslutet i korthet: I samband med en omorganisation inom statsförvaltningen har brister i handläggningen av körkortsärenden uppkommit. Transportstyrelsen kritiseras därvid för att inte tillräckligt ha beaktat de förvaltningsrättsliga krav som kan ställas på tillgänglighet, handläggningstid och hanteringen av överklaganden. Ansvaret för bristerna torde dock sträcka sig längre än till Transportstyrelsens åligganden. Det inträffade bör utvärderas även från andra synpunkter än rent rättsliga.
Bakgrund och utredning
Den 1 januari 2010 tog Transportstyrelsen över länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet. Förändringen innebar bl.a. att Transportstyrelsen
fick ansvaret för handläggning och beslut i ärenden enligt körkortslagen (1998:488) som rör i huvudsak frågor med anknytning till lämpligheten som körkortshavare, t.ex. ansökan om körkortstillstånd, godkännande som handledare för övningskörning och ärenden om körkortsingripande.
Under 2010 inkom ett stort antal klagomål mot Transportstyrelsen till JO. De gällde främst långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten. Vissa klagomål har även gällt brister i myndighetens hantering av överklaganden.
Upplysningar hämtades in från Domstolsverket. Det kom då fram bl.a. att det genomgående tagit lång tid från det att skrivelser med överklaganden överlämnats till domstolarna till dess att Transportstyrelsen överlämnat akterna i ärendena. Dessutom har endast kopior av skrivelser med överklaganden och eventuella fullmakter överlämnats, inte sådana handlingar i original.
Mot den bakgrunden beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende utreda bakgrunden till klagomålen. Transportstyrelsen anmodades att yttra sig över ett antal aktualiserade frågeställningar. Transportstyrelsens yttrande återges inte här; det finns på www.jo.se, dnr 1708-2010.
Rättslig reglering
Regler om handläggning av ärenden m.m.
I 4 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda

i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt (5 § första och andra stycket). Bestämmelsen inskärper att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. I motiven anges att detta inte utesluter att en myndighet, när det är nödvändigt, exempelvis begränsar sin telefonservice till vissa timmar på dagen (prop. 1985/86:80 s. 61).

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. När ett ärende initierats hos en myndighet ankommer det på denna att driva fram ärendet till ett avgörande.

Regler om hantering av överklaganden

I 23–25 §§ förvaltningslagen finns grundläggande bestämmelser om överklagande av beslut. En skrivelse med överklagande ska ges in till beslutsmyndigheten inom viss tid. Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent ska myndigheten som huvudregel avvisa den. Om skrivelsen inte avvisas ska myndigheten överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Frågan inom vilken tidsfrist en myndighet ska överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till överinstansen är inte reglerad i någon författning. Den allmänna regeln i 7 § förvaltningslagen om snabb och enkel handläggning är därför vägledande här. JO har i flera beslut uttalat att myndigheterna ska överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till överinstansen utan dröjsmål och att handläggningstiden i normalfallet, även med beaktande av den skyldighet att ompröva beslutet som gäller enligt 27 § förvaltningslagen, inte bör överstiga en vecka. Om myndigheten finner det lämpligt att – trots att någon sådan skyldighet inte finns – bifoga ett eget yttrande över överklagandet får tiden för överlämnande inte förlängas med mer än ett par dagar (se JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314 och 2002/03 s. 359 och s. 424).

När egenhändigt undertecknade skrivelser med överklaganden och fullmakter i original lämnats in till beslutsmyndigheten ska dessa, tillsammans med övriga handlingar i ärendet, överlämnas till överinstansen.

Bedömning

Den 1 januari 2010 tog Transportstyrelsen över länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet. Reformen motiverades främst av möjligheten till en effektivisering av verksamheten (se t.ex. prop. 2009/10:20 s. 46). Transportstyrelsen fick ansvaret för bl.a.

handläggning och beslut i
ärenden enligt körkortslagen som rör i huvudsak frågor med anknytning till lämpligheten som körkortshavare, t.ex. ansökan om körkortstillstånd, godkännande som handledare för övningskörning och ärenden om körkortsingripande.

2011/12 : JO1
534
Under 2010 har det till JO kommit in ett stort antal klagomål mot Transportstyrelsen
som gällt hanteringen av detta slags ärenden. Den bild som framträder är att handläggningstiderna varit långa; många anmälare anser att de fått vänta orimligt länge på beslut i körkortsärendet. Anmälarna har också utryckt oro och ilska över att dröjsmålen negativt påverkat t.ex. möjligheterna att söka eller behålla en anställning där krav på körkort gäller. Samtidigt har det varit svårt eller omöjligt att få kontakt med myndigheten; kundtjänsten har inte gått att nå inom rimlig tid. Det har inte gått att få besked om hur det går med det egna ärendet eller om utredningen i ärendet behöver kompletteras i något avseende.
JO har hämtat in handlingarna i många av de anmälda körkortsärendena. Granskningen av dessa har visat att den kritik som förts fram när det gäller handläggningstiderna är välgrundad. Det kan noteras att problemet med långa handläggningstider inte enbart gällt ärenden som var pågående när Transportstyrelsen
vid årsskiftet tog över ansvaret för dem. Anmälningarna och konstaterade brister avser i många fall även körkortsärenden som initierats efter årsskiftet. Transportstyrelsen har också medgett att handläggningstiderna i ”utredningsärenden” förlängts och att många har fått vänta alltför länge på beslut i sina körkortsärenden.
Enligt Transportstyrelsen har problemen med förlängda handläggningstider m.m. haft sin orsak främst i att antalet pågående ärenden vida översteg styrelsens prognoser och att ärendehanteringssystemet i inledningsskedet drabbades av tekniska störningar.
Utredningen har vidare visat att det under årets första månader fanns stora brister i Transportstyrelsens hantering av överklaganden. Skrivelser med överklaganden har inte handlagts och vidarebefordrats till överinstansen inom de tidsfrister som gäller. Förvaltningsdomstolarna har vid upprepade tillfällen uppmanat styrelsen att överlämna akter samt överklaganden och eventuella fullmakter i original. Dröjsmålen har trots det i många fall varit långa. Dessa handläggningsfel ter sig svåra att ursäkta; de är från rättssäkerhetssynpunkt anmärkningsvärda.
Bristerna i handläggningen av överklaganden synes numera ha rättats till.
Av allt att döma kvarstår emellertid problemen med långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten, trots att det nu gått drygt åtta månader sedan Transportstyrelsen tog över ansvaret för körkortsärenden från länsstyrelserna. Bristerna har drabbat enskilda som fått vänta orimligt länge

på ett beslut, ibland med kännbara negativa återverkningar för deras livssituation.

Det är i och för sig förståeligt att det kan uppstå oönskade och tillfälliga störningar i ärendehanteringen när förändringar genomförs i statsförvaltningen. I lag uppställda förvaltningsrättsliga krav måste emellertid upprätthållas även under sådana förhållanden. Transportstyrelsen har i arbetet med förberedelserna
för att inordna körkortsärendena i sin organisation inte tillräckligt beaktat detta. De negativa konsekvenserna har varit av en sådan omfattning att Transportstyrelsen, trots de svårigheter myndigheten har ställts inför, inte kan undgå kritik.

Granskningen hos JO har således visat att rättsliga krav blivit satta åt sidan. Detta framstår enligt min mening ytterst som en konsekvens av det sätt på vilket omorganisationen av körkortsfrågornas handläggning har planerats och genomförts. Ansvaret för bristerna torde därmed sträcka sig längre än till Transportstyrelsens åligganden. Eftersom det synes angeläget att utvärdera det som inträffat även från andra synpunkter än rent rättsliga, för att därigenom vinna kunskap om hur liknande processer bör skötas i framtiden, sänds detta beslut till riksdagens näringsutskott, Näringsdepartementet och Riksrevisionen
för kännedom.

Aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas

(Beslut av JO Axberger den 18 februari 2011, dnr 1668-2010)

Beslutet i korthet: Bilprovningen samarbetade med en enskild biltillverkare (Renault) bl.a. genom att sända brev till Renaultägare. I ett brev undertecknat av Bilprovningens vd lovordades Renaults kvalitetsarbete. Ett andra brev utsändes av biltillverkaren med diverse erbjudanden. Där förekom Bilprovningens logotyp tillsammans med Renaults. Breven har medfört att Bilprovningens oberoende som kontrollorgan med fog kunnat ifrågasättas. Bilprovningen kritiseras för sin medverkan.

Bakgrund och utredning

Gunnar Sundell anmälde Aktiebolaget Svensk Bilprovning (fortsättningsvis Bilprovningen) till JO. Han hänvisade till två brev som sänts till hans familj. Det första av de båda breven var skrivet på Bilprovningens brevpapper, daterat den 8 mars 2010 och undertecknat av Bilprovningens verkställande direktör Magnus Ehrenstråhle. Det hade följande lydelse.

Bäste Renaultägare,

Renault Sverige har som ambition att verka för hög teknisk kvalitet och tar nu Bilprovningens statistik som grund för sitt långsiktiga kvalitetsarbete. Som en del i detta kvalitetsarbete kommer din bil att erbjudas en kostnadsfri kvalitetskontroll av Renault Sverige innan du åker till Bilprovningen för kontrollbesiktning.

Att fordonstillverkare som Renault tar till sig vår kunskap och använder sig av vår statistik för att förbättra kvalitetsarbetet är något som vi på Bilprovningen
uppmuntrar och ser som ett steg i rätt riktning.
Vi har därför valt att lämna ut delar av våra fordonsägaruppgifter för att Renault inom kort ska kunna kontakta dig med ovanstående erbjudande inför kommande kontrollbesiktning.
Med vänlig hälsning
AB Svensk Bilprovning
Det andra brevet var daterat mars 2010 och undertecknat av verkställande direktören för Renault Nordic. Brevet kom i ett kuvert som innehöll både Bilprovningens
och Renaults logotyper och på kuvertet stod texten ”Det här är

brevet som Bilprovningen berättade om”. Även brevet innehöll såväl Bilprovningens
som Renaults logotyper. Det hade huvudsakligen följande lydelse.
För en kort tid sedan fick du ett brev från Bilprovningen som förklarade att vi på Renault snart skulle höra av oss.
Renault har länge haft fokus på frågor gällande miljö, kvalitet och säkerhet – och vi är idag den biltillverkare som har flest modeller med maximala 5 stjärnor i krocktester utförda av Euro NCAP. Vi på Renault och Bilprovningen har upptäckt att vi i mångt och mycket delar samma vision gällande ovanstående , och vi har därför inlett ett samarbete för att bidra till ökad trafiksäkerhet.
Som ett led i detta arbete erbjuder vi nu en kostnadsfri genomgång av din bil inför besiktningen (värde 500 kr). Detta erbjudande gäller t.o.m. det datum du genomför din kontrollbesiktning. På brevets baksida kan du se exakt vilka punkter vi går igenom samt läsa mer om Bilprovningens och Renaults gemensamma säkerhetsarbete.
Om vi skulle upptäcka något som behöver åtgärdas kan vi oftast utföra detta direkt. Du kan då använda någon av de bifogade värdecheckarna som delbetalning. Notera att du får rabatt på såväl originaldelar och arbete som originaltillbehör och originalservice.
Ovanstående genomgång och erbjudanden gäller endast på auktoriserade Renault-verkstäder, då dessa är de enda verkstäder som har den specialutbildning och de anpassade verktyg som krävs för korrekt utförande.
Bilprovningen anmodades att yttra sig. I ett yttrande anförde bolaget, genom verkställande direktören Magnus Ehrenstråhle, bl.a. följande.
Bilprovningen har – tidigare i samarbete med Konsumentverket – varje år givit ut en publikation benämnd ”Begagnade Bilar – Starka Sidor & Svaga Punkter”.
Av denna publikation framgår statistik över fel och/eller brister som Bilprovningen upptäckt när man utfört besiktning på mellan 120 till ca 160 olika bilmodeller som finns i Sverige.

Av 2010 års upplaga framgick att vissa modeller av märket Renault var behäftade med mycket allvarliga och därmed trafikfarliga fel och/eller brister. När det kom till Renault Sverige AB:s, nedan kallad Renault, kännedom att vissa av deras modeller var behäftade med allvarliga fel och/eller brister vände sig Renault till Bilprovningen för att efterhöra om de kunde få tillgång till uppgifter om vilka aktuella Renaultägare som Bilprovningen har tillgång till via sin statistik.
Renault förklarade att de såg mycket allvarligt på den av Bilprovningen publicerade statistiken och att de var angelägna att rätta till de fel och/eller brister som framgick av Bilprovningens statistik.

– – –
Med det uppdrag som Bilprovningen hade av riksdag och regering att främja trafiksäkerheten i Sverige beslöt Bilprovningen att i samråd med Renault informera aktuella Renaultägare om och hur de kunde få sitt fordon trafiksäkrare på ett effektivt, enkelt och kostnadsfritt sätt.
För att Renaultägarna skulle förstå varför Renaults erbjudande senare kom och för att Renaultägarna skulle inse allvaret i de fel och/eller brister som statistiken visade förekom hos vissa Renaultmodeller beslöts att tillskriva aktuella Renaultägare.
Bilprovningen hade när bolaget anmodades att yttra sig bl.a. ombetts att kommentera utformningen av brevet från mars 2010 och bolagets inblandning i detsamma. Bolaget kommenterade detta på följande sätt.
Rubricerade brev är utformat och utsänt av Renault utan någon annan inblandning från Bilprovningen än att Bilprovningen fick se ett utkast till brevet innan det utsändes från Renault.

Bilprovningen har ingenting med att göra att Bilprovningens logotyp förekommer på kuvert och brev från Renault.
Bedömning
Inledning
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, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna verksamhet (se 2 § lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän).
Bilprovningen är ett aktiebolag och står således under JO:s tillsyn såvitt gäller uppdrag där myndighetsutövning ingår. Bolaget har av staten fått i uppdrag att utföra bl.a. kontrollbesiktningar av motorfordon enligt fordonslagen (2002:574). Fram t.o.m. den 30 juni 2010 hade Bilprovningen ensamrätt att genomföra sådana besiktningar.
Kontrollbesiktningsverksamheten utgör myndighetsutövning. JO ska utöva tillsyn över det som hör till detta uppdrag. Till uppdraget får anses höra att utföra kontrollbesiktningen på ett opartiskt och sakligt sätt, så att myndighetsutövningens

objektivitet inte kan sättas i fråga (jfr numera 4 kap. 2 h § fordonslagen och 8 kap. 3 a § fordonsförordningen [2009:211] samt prop. 2009/10:32 s. 63 f.). Klagomål som gäller åsidosättande av detta krav faller därmed inom ramen för den tillsyn JO ska bedriva.

Bilprovningens samarbete med Renault

Det finns inget att erinra mot att Bilprovningen tillhandahöll uppgifter från sina register om vilka personer i Sverige som ägde Renaultbilar. Det var inte heller fel att därefter underrätta de aktuella bilägarna om att uppgifterna hade lämnats ut. Däremot måste lämpligheten i det samarbete som resulterat i utsändandet
av de här aktuella breven ifrågasättas.

Det första brevet, som hade undertecknats av Bilprovningens verkställande direktör, innehöll dels ett lovordande av Renault Sveriges kvalitetsarbete, dels en upplysning om att Renault skulle komma att erbjuda en kostnadsfri kvalitetskontroll
inför bilens kontrollbesiktning. Kort därefter anlände brevet från Renault med det utlovade erbjudandet och tips om att man kunde teckna en särskild försäkring för Renaultbilar. Försändelsen innehöll även värdekuponger. Såväl kuvert som brev var försedda med Bilprovningens logotyp
vid sidan av Renaults. I Renaults brev hänvisades till det av Bilprovningen utsända brevet och till ”Bilprovningens och Renaults gemensamma säkerhetsarbete”.

Redan utformningen av det första brevet var olämplig. Om man dessutom läser båda breven tillsammans, vilket faller sig naturligt eftersom breven hänvisar till varandra, kan man lätt ledas till slutsatsen att Bilprovningen samarbetar med en enskild biltillverkare på ett sätt som gör att dess oberoende som kontrollorgan kan sättas i fråga.

På JO:s fråga har från Bilprovningens sida anförts att bolaget inte haft med utformningen av det andra brevet att göra på annat sätt än att man tagit del av ett utkast till detta. Jag tolkar det så att Bilprovningen inte reagerat mot utkastets innehåll och inte heller senare framställt några invändningar mot det brev som gick ut. Brevets innehåll borde dock ha föranlett Bilprovningen att fundera över sin vidare medverkan. Om det framgick av utkastet att Bilprovningens logotyp användes sida vid sida med Renaults borde bolaget ha insett
det olämpliga i detta och motsatt sig det.

De båda brev som sänts ut har i alla händelser medfört att Bilprovningens oberoende som kontrollorgan med fog kunnat ifrågasättas. För sin medverkan till detta förtjänar Bilprovningen kritik.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Uttalanden om anhörigas rätt att ta del av handlingar som rör ställföreträdarskapet m.m.

(5588-2009)
Anmälan
C.A. och E-L.T. klagade på Överförmyndaren i Herrljunga kommun. De anförde därvid bl.a. följande. I december 2007 förordnades en god man för deras mor, K.A. Godmanskapet omfattade att bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person. Den gode mannen har brustit i sitt uppdrag. Han tog inte kontrollen över huvudmannens ekonomi eller tillgodosåg
hennes behov av kläder, hygienartiklar och mat. Han sålde inte heller hennes bil, som hon inte använde på grund av sin sjukdom, och bilen förlorade under tiden ca 70 000 kr i värde. Vidare underlät han att agera i en arvstvist. Dessa brister påtalades upprepade gånger för den gode mannen och överförmyndaren. Vid ett flertal tillfällen har C.A. och E-L.T. försökt att få ut vissa handlingar från överförmyndaren, bl.a. ett läkarutlåtande, ett utlåtande från en demenssköterska, räkenskaper och sluträkning. Enligt överförmyndaren var de båda utlåtandena inte kompletta och saknade egentligt värde. När det gäller redovisningshandlingarna uppgav överförmyndaren att dessa ännu inte var granskade, och att de innan handlingarna hade granskats inte kunde få del av dessa. Efter många påtryckningar fick de till slut ut en årsräkning, en sluträkning och en tjänsteanteckning till en årsräkning. De hade även begärt ut kontoutdrag för 2008 utan resultat. I mars 2009 besökte E-L.T. överförmyndaren
för att gå igenom akten i godmansärendet och få ett utdrag avseende huvudmannens kontouppgifter. Uppgifterna fanns för tillfället inte hos överförmyndaren, men de skulle ordnas fram senare. Detta skedde emellertid inte.
Utredning
Överförmyndarens akt i det aktuella godmansärendet hämtades in och granskades. Anmälan remitterades till överförmyndaren för yttrande över vad anmälarna anfört om handläggningen av deras begäran om att få kopior av vissa allmänna handlingar respektive att få ta del av akten. I remissen framhölls att det i redovisningshandlingarna inte fanns någon uppgift om att huvudmannen skulle ha ägt någon bil, varför yttrandet även skulle omfatta vad anmälarna anfört i den delen.
I remissvaret anförde överförmyndaren Lars-Erik Lindgren följande.

Utlämnande av allmänna handlingar
Anmälarna (som tillhör den krets som omfattas av den sekretessbrytande regeln i föräldrabalken [FB] 16 kap. 7 §) begärde att få del av den ekonomiska redovisningen. Överförmyndaren gjorde då den bedömningen att regeln bara tog sikte på sådan redovisning som var granskad och klar. Handlingarna tillförs inte akten förrän granskningen är avslutad. Det är ofta så att överförmyndaren
nödgas ta in kompletteringar (så även i det aktuella fallet) och

redovisningarna skulle många gånger framstå som både ofullständiga och missvisande för det fall de skulle lämnas ut innan färdigställande genom avslutad granskning är för handen. Så snart allt lagts till akten postades omgående en kopia till var och en av anmälarna. Om lagen skall tolkas så att även ej granskade redovisningar skall omfattas av FB 16 kap. 7 §, kommer överförmyndaren
självklart att omedelbart ändra sina rutiner härvidlag.
Redovisning av huvudmannens bil
Enligt FB 16 kap. 3 § skall överförmyndaren granska förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats. Lagstiftaren har väl valt begreppet ”granskning” med anledning av att man inte anser att överförmyndaren skall göra en revision av den inlämnade redovisningen. Det rör sig således i mångt och mycket om att göra en rimlighetsbedömning av den av ställföreträdaren ingivna redovisningen.
Överförmyndaren har därför i första hand att granska de uppgifter som lämnats i redovisningen. Överförmyndarens granskning kan inte anses omfatta en undersökning av om något eventuellt utelämnats (annat än när särskild anledning föreligger därtill). Det kan inte anses, utifrån lagstiftarens intentioner, rimligt att överförmyndaren rutinmässigt skall kontrollera om t.ex. lös egendom i form av en bil utelämnats från redovisningen. Om allt inre och yttre lösöre till mindre värden skall tas upp skulle det leda alldeles för långt ur både redovisnings- och granskningssynpunkt. Det bör också framhållas att ställföreträdarna lämnar sin redovisning på heder och samvete och att det därför får anses rimligt att överförmyndaren skall kunna utgå från att de lämnade uppgifterna är sanningsenliga. Många gånger är det också så att det dröjer innan ställföreträdaren har fått kännedom om lös egendom som inte befinner sig i huvudmannens besittning (i det aktuella fallet fanns bilen hos en av huvudmannens barn). Med hänvisning till det ovan anförda anser inte överförmyndaren att myndigheten begått några fel avseende den av huvudmannen tillhöriga bilen.

I övrigt kan anföras, att det fanns stridiga uppfattningar hos de anhöriga om bilen skulle säljas eller inte. Det framfördes bl.a. att modern borde få ha den kvar av känslomässiga skäl. Det kan här framhållas att affektionsvärde hos nära anhörig kan innebära att ställföreträdaren kan göra undantag från realiseringskravet i FB 14 kap. 4 §. I alla händelser fanns det ingen anledning för överförmyndaren att inom ramen för sin tillsyn vidtaga några åtgärder p.g.a. den uteblivna försäljningen. Bilen såldes för övrigt under 2009.
Eftersom överförmyndarens yttrande inte behandlade vad anmälarna anfört om att få ta del av akten, remitterades ärendet på nytt i den delen.
Överförmyndaren
anförde därefter följande.
Överförmyndaren är väl medveten om att reglerna i föräldrabalken (FB) 16 kap. 7 § innebär att huvudmannens närmaste släktingar har rätt att ta del av

de handlingar som rör ställföreträdarskapet som förvaras hos överförmyndaren och att denna rätt inte är begränsad i något avseende. Enligt överförmyndarens mening innebär inte detta lagrum att överförmyndaren skulle vara skyldig att ta in vissa handlingar för att kunna presentera dessa för de närmast

anhöriga till huvudmannen. Överförmyndaren har hållit alla de handlingar som vid tiden för förfrågan fanns i överförmyndarens akt tillgängliga för de släktingar som är aktuella i det förevarande fallet. Efter det att de fick del av årsräkningskopioma har de inte hörts av annat än genom den anmälan till JO som nu är aktuell.

Lagen uppställer i dag inget krav på att de i redovisningshandlingarna upptagna posterna skall verifieras när redovisningen ges in. Däremot skall ställföreträdaren på anmodan av överförmyndaren kunna visa en mer detaljerad redogörelse på sin förvaltning. Det innebär att ställföreträdaren skall se till att hålla någon form av kassabokföring och även skaffa verifikationer (se t.ex. NJA II 1995 s. 34). I praktiken har dock sedvänjan inneburit att många överförmyndare kräver verifikationer tillsammans med årsredovisningen. I avsaknad på lagtexter eller annan vägledning har sedan dessa verifikationer hanterats på olika sätt hos olika överförmyndare. Vissa överförmyndare behåller dem i akten och andra skickar tillbaka dem efter det att kontroller gjorts. Hos överförmyndaren i Herrljunga behålls de inte, utan skickas tillbaka till ställföreträdaren efter det att granskningen av årsräkningen är avslutad. Om det skulle behövas kan överförmyndaren bestämma att ställföreträdaren skall hålla sina handlingar tillgängliga för granskning (FB 16 kap. 3 §). Handlingarna kommer också för det fall att uppdraget avslutas genom att huvudmannen avlider att kunna hållas tillgängliga för granskning och så småningom att överlämnas till dödsboet enligt reglerna i FB 14 kap. 23 §.

C.A. och E-L.T. kommenterade remissvaret. De anförde därvid bl.a. att överförmyndaren fortfarande inte hade delgett dem huvudmannens akt eller de kontoutdrag de begärt.

I ett beslut den 1 september 2009 anförde JO Nordenfelt följande.

Bedömning

Allmänt om JO:s handläggning

JO har inte tillsyn över gode män. Jag är därför förhindrad att uttala mig om den gode mannens åtgärder.

Utlämnande av handlingar

När det gäller överförmyndarens handläggning av anmälarnas begäran om utlämnande av handlingar finns det anledning att inledningsvis redogöra för tillämpliga författningsbestämmelser.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilken även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän

handling som får lämnas ut – som alltså inte innehåller uppgifter som omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den.

JO har i
ett flertal beslut uttalat att innebörden av detta är att besked i utlämnandefrågan normalt bör lämnas samma dag. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. Om en begäran om

att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås ska den som gjort framställningen underrättas om detta. Enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som trädde i kraft den 30 juni 2009, ska han eller hon också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.10 Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som begär det också har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndigheten ska behandla en sådan begäran skyndsamt.
Enligt 32 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Enligt 32 kap. 5 § samma lag hindrar inte sekretessen enligt 4 § att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i föräldrabalken.11
Av 16 kap. 7 § föräldrabalken (FB) följer att en omyndig som har fyllt sexton år och den som har god man eller förvaltare har rätt att ta del av de handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren, och att även den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar har en sådan rätt.
När en begäran om att få ta del av allmänna handlingar kommer in till överförmyndaren – skriftligen eller muntligen – ska överförmyndaren i första hand pröva om utlämnande ska ske med stöd av föräldrabalken och, om så inte är fallet, om utlämnande ändå kan ske utan hinder av 32 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Om begäran avslås bör ett beslut om avslag sättas upp särskilt och innehålla de skäl som har bestämt utgången (jfr 20 § förvaltningslagen
[1986:223]) samt förses med en fullföljdshänvisning (21 § förvaltningslagen). Oavsett vilket regelsystem som ska tillämpas ska en framställning om att få ta del av handlingar behandlas med tillbörlig skyndsamhet.
C.A. och E-L.T. har, som överförmyndaren konstaterat, rätt att ta del av alla handlingar som rör ställföreträdarskapet avseende K.A. och som förvaras hos överförmyndaren. Denna rätt är inte begränsad i något särskilt hänseende. Det har ingen betydelse huruvida exempelvis en ingiven årsräkning har hunnit

granskas av överförmyndaren eller inte.
Om en handling som efterfrågas inte finns hos överförmyndaren saknas förutsättningar för ett utlämnande av handlingen.

I ett sådant fall bör överförmyndaren
i nära anslutning till att begäran om att få del av handlingen
mottogs underrätta sökanden om detta.
Av utredningen framgår inte när anmälarna begärde att få ut de aktuella handlingarna. Det står emellertid klart att överförmyndaren inte har hanterat anmälarnas önskan om att få ta del av handlingar respektive akten i det aktuella ärendet med tillbörlig skyndsamhet. Jag är mycket kritisk till överförmyndarens hantering av frågan. Jag förutsätter att överförmyndaren omgående vidtar de åtgärder som alltjämt kan behövas. Jag utgår också från att överförmyndaren
ser över sina rutiner i nu påtalat hänseende så att handläggning10
Tidigare återfanns bestämmelsen i 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).
11 Tidigare återfanns bestämmelserna i 9 kap. 14 § sekretesslagen.

en av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar fortsättningsvis sker i överensstämmelse med gällande bestämmelser.
I sammanhanget vill jag anföra att jag inte har någon synpunkt på att överförmyndaren
återsänder verifikationer o.d. till ställföreträdaren efter det att granskning gjorts.
Överförmyndarens tillsyn
Överförmyndare ska, enligt 12 kap. 9 § FB, utöva tillsyn och kontroll över gode män. Detta innebär bl.a. att överförmyndaren ska tillse att gode män med omsorg och nit vårdar huvudmannens rätt och bästa. Vid tillsynen ska överförmyndaren särskilt se till att huvudmannens tillgångar i skälig omfattning har använts till hans eller hennes nytta och att tillgångarna i övrigt är tryggt placerade och ger en skälig avkastning. Överförmyndarens skyldighet att vidta åtgärder mot en god man är inte inskränkt till vad som framkommit vid granskning av förteckningar, årsräkningar och sluträkningar. Denna skyldighet kan givetvis aktualiseras genom andra upplysningar som kommit till överförmyndarens kännedom.
Av redovisningshandlingarna i ärendet framgår dels att den gode mannen inte har upptagit någon bil i förteckningen över K.A:s tillgångar, dels att en avgift till trafikförsäkringsföreningen betalats. Jag uttalar mig inte i frågan huruvida det funnits anledning för överförmyndaren att anmärka på den gode mannens förvaltning i fråga om bilen. Jag vill dock i sammanhanget framhålla att det, utifrån underlaget i årsräkningen och de upplysningar som enligt anmälarna lämnats till överförmyndaren i saken, i vart fall funnits anledning för överförmyndaren att överväga att begära in en komplettering från den gode mannens sida i fråga om förekomsten av en bil och lämplig förvaltning avseende

denna.
Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

2011/12 : JO1
544
Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet
Socialtjänst samt hälso- och sjukvård
Kritik mot ett sjukhus som tillåtit filminspelning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke från patienter dessförinnan inhämtats
(Dnr 3414-2009)
Bakgrund
I en anmälan, som kom in till JO den 23 april 2009, framförde G.R. klagomål mot Akademiska sjukhuset i Uppsala (JO:s dnr 2295-2009). Klagomålen rörde att sjukhuset hade tillåtit filmning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke från patienterna dessförinnan hade inhämtats.
I ärendet framkom att Socialstyrelsen, dåvarande regionala tillsynsenheten i Örebro, hade handlagt ett ärende som rörde frågor om hur sekretess och integritet för patienter och närstående hade säkerställts i samband med inspelningen av det aktuella tv-programmet. Socialstyrelsen meddelade beslut i ärendet den 12 december 2008 (dnr 44-11397/07). Utifrån den redovisning som företrädare för sjukhuset lämnat fann Socialstyrelsen inte skäl att vidta några ytterligare åtgärder. Av Socialstyrelsens beslut framgick att sjukhuset skulle genomföra en uppföljning/utvärdering av patienternas upplevelse av tvinspelningen.
Socialstyrelsen såg det som mycket viktigt att en sådan uppföljning/utvärdering genomfördes och begärde att få ta del av resultatet.
Mot bakgrund av vad som framkommit fann JO i ett beslut den 20 maj 2009 inte skäl att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av G.R:s anmälan.
Anmälan
G.R. inkom den 17 juni 2009 med en ny anmälan till JO rörande saken. Till sin anmälan hade han fogat bl.a. det avtal om filminspelning som träffats mellan sjukhuset och produktionsbolaget Titan Television AB samt en redovisning av 37 akutmedicinska ingripanden som visats i den aktuella tv-serien.
Utredning
Landstingsstyrelsen, Landstinget i Uppsala län, anmodades att göra en utredning och inkomma med yttrande över vad G.R. hade framfört i sin anmälan till JO.
Yttrandet skulle särskilt belysa när och på vilket sätt samtycke hade lämnats i de 37 fall som beskrivits i bilagan till anmälan.

2011/12 : JO1
545
Landstingsstyrelsen yttrade följande.
Sammanfattning
Anmälan har inkommit till Justitieombudsmannen (JO) i fråga om tvinspelningar på Akademiska sjukhusets område i Uppsala.
Landstingsstyrelsen i Uppsala län har utrett ärendet jämte JO:s frågeställningar. Sammanfattningsvis finner Landstingsstyrelsen i Uppsala län inte att den administrativa eller övriga handläggningen av ärendet kan kritiseras. Vi avvaktar nu JO:s inställning.
Överväganden
Landstingsstyrelsen i Uppsala län (landstinget) har noterat redogörelsen för bakgrunden som gjorts gällande ärendet, jämte JO:s tillägg i brev av den 23 oktober 2009.
Semioffentlig plats
Landstingets lokaler är tillgängliga för allmänheten. I vissa fall krävs tillstånd för att röra sig på landstingsytor, som då är avstängda för allmänheten av medicinska eller andra skäl. Den av landstinget bedrivna sjukvårdsverksamheten är dock av stort allmänintresse, varför media eller annan samhällsbevakare kan ha ett välavvägt intresse av tillträde. Landstingets grundinställning är att medias förfrågningar prövas nogsamt. Med befogat och allmänt intresse kan tillträde ske under kontrollerade former.
Förhållandet till offentlighets- och sekretesslagen
Landstinget har som utgångspunkt att patienter skall kunna vända sig till vården med förtroende, där deras integritetsfrågor skall hanteras med varsam hand (och allra minst i enlighet med gällande lagstiftning). Vården är normalt en fristad från allmän media, vilket landstinget upplever respekteras. Allmänintresset av insyn i vårdverksamheten som bedrivs med landstingsmedel är även detta en hänsyn, som vägs mot integritetsfrågor.
Det understryks att det i aktuellt ärende inte är patienter eller personal som är i fokus för mediaintresset, utan verksamheten i stort. Detta allmänintresse är befogat, då landstingets verksamhet är central i samhället.
Landstingets hantering av nu aktuellt ärende
Landstinget har tillsett att ett grundavtal (Avtal om filmning av dokumentärserie på sjukhuset) upprättats mellan landstinget och produktionsbolaget, där landstinget reglerat att alla intressen hanterats etiskt och juridiskt korrekt. Detta var en förutsättning för tillåtandet.
En annan viktig förutsättning för att tillåta inspelning var dels att verksamheten inte skulle störas dels att all personal som medverkat givit sitt samtycke till att delta.
Det är Akademiska sjukhusets bedömning att arbetet inte störts. Dock har instruktionen inte varit att anteckning om patientsamtycke till bevakning skall ske i journal som JO föreslagit i tidigare liknande fråga – journalen är till för medicinska anteckningar, och en sådan rutin skulle utgöra just ett sådant störande moment som JO tidigare önskat säkerställa frånvaron av.

Landstinget har vidare säkerställt att produktionsbolaget arbetat med patienternas samtycke, samt i övrigt haft en seriös och dokumentärt samhällsupplysande inriktning. Produktionsbolagets rutiner har kontrollerats i

syfte att säkerställa att inte övertramp skett. Det bör dock vara en rimlig slutsats att landstinget svårligen kan ansvara för medias samtliga göranden, utan svarar för egna låtanden.

Anmälarens syn att personal beordrats att delta i filmupptagning tillbakavisas som grundlöst – det är landstingets samlade bild att inspelningarna uppfattats som en uppskattning av personalens viktiga arbete.

Att filma på allmän plats (som t.ex. precis utanför sjukhuset) är enligt landstingets bedömning inte olagligt, varför Akademiska sjukhusets handläggning snarare säkerställt än stjälpt patientsekretessen.

Samtyckets säkerställande

Att inhämta samtycke från en hjälplös patient är en allmän omöjlighet. Detta gäller även samtycket till vård, som landstinget har att hantera oavsett mediabevakning

. I fråga om media säkerställs doc samtycket i detta fall genom ”Godkännande av medverkan i tv-inspelning”, där en i media identifierbar patient eller landstingsanställd (eller snarare medborgare i dessa fall) har möjlighet att själva godkänna sitt medverkande i efterhand (efter tillfrisknande i patientfallet). En tillräknelig medverkandes samtycke synes inte vara ifrågasatt i JO:s skrivelse.

Att samtliga medverkande lämnat sitt samtycke är säkerställt genom landstingets avtal, jämte de kontakter som vi kontinuerligt fört med inspelningsbolaget i det aktuella fallet. Det är även reglerat att samtycke är ett krav för att material får sändas överhuvudtaget. Landstinget har inte uppmärksammats om något övertramp i dessa delar, varför JO:s fråga gällande uppräknande medverkandes samtycke besvaras med att samtycke har funnits.

Landstingets ytterligare säkerställande genom att åter kontakta dessa medverkanden

har bedömts som ett onödigt intrång i deras privata sfär från vårdgivarens sida, samt även i förhållandet till medverkanden visavi Titan television.

Slutligen har representanter från Akademiska sjukhuset granskat varje avsnitt innan sändning, i syfte att säkerställa integritetsfrågor.

Slutsatser

Medborgarnas integritetsintresse har varit i förgrunden vid landstingets bedömning om medias dokumentärfilmande varit tillbörligt. Landstingets vårdande funktion har inte påverkats genom medias bevakning.

Det blir snarare landstingets bedömning att nu anmärkta medieinslag ökat allmänhetens förståelse för Akademiska sjukhusets verksamhet, till fromma för allmänhetens bild av vårdens villkor och krav. Vi ställer oss därför och sammantaget frågande till anmälarens synpunkter, och avvaktar nu JO:s bedömning.

G.R. yttrade sig över remissvaret. Han gav i sitt yttrande fler exempel på akutmedicinska ingripanden som visats i den aktuella tv-serien och beträffande vilka det enligt hans mening saknats samtycke från patienten.
I ett beslut den 30 mars 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

I det följande hänför jag mig till den nya
lagen som i berörda hänseenden inte har inneburit några ändringar i sak.

Enligt 2 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska hälso- och sjukvården bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård. Detta innebär bl.a. att den särskilt ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet. I 6 kap. l § patientsäkerhetslagen (2010:659) anges bl.a. att vården så långt som möjligt ska utformas och genomföras i samråd med patienten och att patienten ska visas omtanke och respekt. En motsvarande bestämmelse fanns före den l januari 2011 i 2 kap. l § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.
Enligt 25 kap. l § OSL gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Begreppet ”personliga förhållanden” ska i detta sammanhang tolkas mycket vidsträckt och avser i princip alla uppgifter som kan härledas till en identifierbar person. Om det av bilder som visas i ett tvprogram framgår att en person vårdas på sjukhus är detta således i princip ett röjande av enskilds personliga förhållanden, dvs. av sekretesskyddade uppgifter. Sekretessen enligt 25 kap. l § OSL är dock inte absolut. En enskild kan samtycka till att sekretessen helt eller delvis hävs (12 kap. 2 § OSL). Den enskilde kan således själv förfoga över sekretessen.
I förevarande fall har filmning av patienter skett huvudsakligen på olycksplatser och på olika avdelningar inom sjukhuset. Förutsättningarna för att filmning ska få ske skiljer sig åt beroende på var den äger rum.
JO har i ett tidigare beslut gjort uttalanden om filminspelning på ett sjukhus akutmottagning (se JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 458). I beslutet anfördes bl.a. följande.
Det får i och för sig anses vara av värde att genom en TV-inspelning på ett objektivt och sakligt sätt återspegla vad som händer i akutsjukvården med syfte att sprida kunskap om vården och förståelse för personalens arbetssituation. På så sätt kan allmänheten också förberedas på hur sjukvården tar emot en patient som av olika skäl måste besöka en akutmottagning.
Om en TV-inspelning med patienter avses att genomföras är det emellertid ett absolut krav att inspelningen inte får påverka den enskildes och då framför allt patienternas personliga integritet vid den vård eller behandling som ges åt patienterna. Det är en självklarhet att ett sjukhus skall prioritera det som

verksamheten
är inriktad på nämligen vård och behandling av patienter.

En patient
som uppsöker ett sjukhus för akut vård skall tryggt kunna förvänta sig att det är vårdbehovet som är styrande för de insatser som görs och att aktiviteter som kan tänkas påverka verksamheten negativt eller som i övrigt upplevs som ovidkommande i största möjliga mån inte förekommer.
Det är den enskilde patienten som råder över frågan om fotografering av honom eller henne skall tillåtas eller ej. Patientens hälsotillstånd gör emellertid att det som regel inte rör sig om två jämställda parter när patienten genom sjukhusets förmedling ställs inför detta avgörande. De enskilda som kommer till en akutmottagning har ofta drabbats av sjukdomar eller skador som kräver omedelbara åtgärder från sjukvårdens sida. De närstående som ledsagar dessa patienter kan också sägas befinna sig i ett utsatt tillstånd med all den oro och osäkerhet som för det mesta följer i anledning av det inträffade akutfallet.
Enligt min uppfattning kan det allmänt ifrågasättas om de personer som intagits på en akutmottagning alltid har möjlighet att på ett adekvat sätt ta till sig lämnad information i sekretessfrågan och som en följd härav utöva sin själv

bestämmanderätt rörande eftergift av sekretessen. Ofta torde omständigheterna vid intagning på en akutmottagning också vara sådana att många av patienterna har små möjligheter att bedöma verkan av ett samtycke.
Bestämmelsen om eftergift av sekretess kan ge upphov till en rad problem, beträffande vem som kan lämna eftergiften och verkan av densamma. Har t.ex. den till vars förmån sekretessen är uppställd en legal ställföreträdare kan denne lämna ett samtycke enligt bestämmelsen. Då det gäller mindre barn kan endast barnens vårdnadshavare lämna ett eventuellt samtycke. Är båda föräldrarna vårdnadshavare måste bådas samtycke inhämtas. Gäller det barn som uppnått sådan ålder och mognad att det själv kan ta ställning till frågan om samtycke, skall såväl barnets som vårdnadshavarnas inställning till frågan om eftergift inhämtas. Kan samtycke inte inhämtas t.ex. på grund av att patienten är medvetslös, påverkad av smärta, medicin eller något annat eller är förvirrad gäller dock sekretessen enligt 7 kap. l § SekrL. Även om ett samtycke i vissa av dessa fall lämnas, återstår att bedöma om samtycket är relevant. Det bör då uppmärksammas att man inte kan ta hänsyn till ett samtycke som efter vad som framgår saknar giltighet som rättshandling enligt allmänna regler.
Närvaron av filmfotografer och reportrar på akutmottagningen kan självfallet också påverka patienten vid ställningstagandet om samtycke skall ges eller vägras. Det ligger nära till hands att anta att patienten kan känna sig tvingad att medverka vid inspelningen. Patienten vill inte ställa till besvär och vill heller inte utsätta sig för risken av mer eller mindre långt gående övertalningsförsök
. Sjukvården framstår i sammanhanget som någon slags ”garant”
för att en TV-inspelning på en akutmottagning är något acceptabelt. Patienten

kan vidare förledas tro att medverkan i ett sådant TV-program kan ge fördelar i form av snabbare och bättre vård. Ett medgivande lämnat i ett akut sjukdoms- eller skadetillstånd kan också i ett senare skede framstå som förhastat.
Att förlita sig på den ångermöjlighet som det aktuella avtalet innehållit kan vara tveksamt. Som Socialstyrelsen understrukit kan ”ångerrätten” i förhållande till TV-bolagets rätt att sända det inspelade materialet medföra problem av grundlagskaraktär.
Enligt min mening måste det stå fullt klart för patienterna att sjukhuspersonalen inte ger tillstånd till att upplåta sjukhusets lokaler för inspelning med mindre det är klart att en sådan inte står i strid med patientens intresse.

Det får
därför inte förekomma ens en misstanke om att patienten utsätts för påtryckningar i någon form. Det måste ankomma på sjukvårdens personal att lämna fullgod information till berörda patienter så att dessa kan utöva sin självbestämmanderätt
om eftergift av sekretessen. Det får också krävas av sjukvårdspersonalen att den övervakar att inspelningarna praktiskt genomförs på
ett sätt som inte kränker de enskilda. Sjukvårdspersonalen skall självklart också tillse att de enskilda som befinner sig på mottagningen och som inte deltar i inspelningen i minsta möjliga mån störs eller oroas av t.ex. personal från TV-bolaget. Det måste också ankomma på personalen att noga kontrollera att alla som filmas och som omfattas av sjukvårdssekretessen dessförinnan har lämnat sitt samtycke och att samtycket avgivits korrekt och med klar insikt om att man därmed efterger sitt sekretesskydd. Det skulle kunna vara lämpligt att en anteckning om samtycke görs i patientens journal.
Som jag redan anfört är jag införstådd med att det av olika skäl kan vara av värde att genom en filminspelning sprida en bild av verksamheten på en akutmottagning som också korrekt återger rent medicinska förhållanden inom vården. Om integritetsfrågorna går att lösa har jag i och för sig inget att invända mot att en TV-inspelning äger rum. Jag utgår då ifrån att den rent medicinska vården inte på något sätt påverkas negativt av inspelningen. En förutsättning för att en inspelning skall få komma till stånd måste under alla förhållanden vara att inspelningen skall användas i ett strikt sakligt sammanhang som ett led i en dokumentär skildring eller som inslag i ett seriöst debattprogram eller liknande. Att inspelningen – efter mönster av utländska tv

inspelningar i sjukhusmiljö – skall kunna helt eller delvis användas i program av underhållningskaraktär får anses uteslutet.
Socialstyrelsen har i ett antal beslut anslutit sig till den bedömning JO gjorde i det ovan redovisade beslutet, se styrelsens beslut den 31 augusti 2005 (dnr 40-11439/04 och 40-4283/05), den 28 november 2005 (dnr 44-4857/05) och den 30 maj 2006 (dnr 40-5818/2005).
Jag finner inte skäl att göra någon annan bedömning beträffande kravet på

samtycke än den som gjordes i det ovan redovisade JO-beslutet. För att filmning ska tillåtas på en akutmottagning anser jag således att det måste krävas att de personer som filmas och som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretessen dessförinnan lämnat sitt samtycke samt att samtycket inhämtats på sådant sätt att det inte råder någon tvekan om att personen i fråga är fullt medveten om vad samtycket innebär. Samma sak gäller naturligtvis när filmning sker på någon annan plats i sjukhusets lokaler eller vid transport av patienter till och från sjukhuset i landstingets fordon.
I det avtal som träffats mellan Akademiska sjukhuset och produktionsbolaget har angetts bl.a. följande.
– – –
Filminspelningen skall ske med största möjliga hänsyn till patienternas integritet och på ett sådant sätt att inte sjukvårdsverksamheten störs/äventyras.
Innan patienten filmas skall i möjligaste mån patienten informeras om filminspelningens
syfte. Patienten skall lämna sitt skriftliga samtycke till att den genomförs. I den mån samtycke inte kan inhämtas vid inspelningstillfället är det Titans och/eller TV3s ansvar att samtycke/medgivande inhämtas från patienten före det att dokumentärserien sänds i television (eller annan media). Detsamma skall gälla om någon närstående filmas och patienten av någon anledning ej kan ge sitt skriftliga medgivande i efterhand.
I samtliga fall är det Sjukhusets egen personal som skall redovisa filminspelnings syfte och inhämta patientens samtycke när inspelning påbörjas av den aktuella patienten.
– – –
Titan skall tillse att sjukhuset i rimlig tid kan se och godkänna programmen löpande ur medicinsk samt ur patient integritets hänseende.
– – –
Som framgår av citatet lämnar det aktuella avtalet utrymme för att filmning av patienter kan ske utan att samtycke dessförinnan har inhämtats. När det gäller ett antal av de episoder som visats i tv-serien är det dessutom uppenbart att något samtycke inte kan ha inhämtats från patienten innan filmning påbörjats. Det har bl.a. förekommit filmning av personer som varit medvetslösa och av barn utan att föräldrarna har känt till det.

I de fall där filmning skett på sjukhuset har redan det förhållandet att tv-teamet tillåtits närvara och filma patienten inneburit ett otillåtet röjande av sekretesskyddade uppgifter.
Vad beträffar de fall där filmning skett på olycksplatser vill jag anföra följande.
Det finns inte något förbud mot att filma på allmän plats. Hälso- och sjukvårdspersonal
råder inte över enskilda som filmar på allmän plats. Det an

kommer dock på hälso- och sjukvårdspersonal att i alla situationer där de agerar som sådan personal tillse att patientens integritet inte kränks. Detta

innebär bl.a. att personalen måste se till att det inte sker något obehörigt röjande av sekretesskyddade uppgifter. När hälso- och sjukvårdspersonal, som i nu aktuella fall, samarbetar med ett tv-team innebär samarbetet i praktiken att personalen lämnar ut information till utomstående. Om samtycke då inte inhämtats från patienten finns det en uppenbar risk för att sekretesskyddade uppgifter röjs. När filmning sker i patientens bostad tillkommer dessutom den omständigheten att ett tv-team över huvud taget inte har rätt att gå in i en enskilds bostad utan dennes samtycke.

Sammanfattningsvis vill jag anföra följande. Det är i högsta grad anmärkningsvärt att Akademiska sjukhuset genom ett avtal har godkänt att gällande sekretessregler kan åsidosättas. Det står dessutom klart att sjukhuset i många fall underlåtit att inhämta samtycke från patienten innan filmning skett. Jag är mycket kritisk till sjukhusets agerande.

Jag noterar avslutningsvis att Akademiska sjukhuset, enligt uppgift i remissvaret, har granskat varje avsnitt före sändning ”i syfte att säkerställa integritetsfrågor”. Efter att ha tagit del av några avsnitt ur tv-serien förvånas jag särskilt över uppgiften att landstinget ”säkerställt att produktionsbolaget arbetat med patienternas samtycke, samt i övrigt haft en seriös och dokumentärt samhällsupplysande inriktning”. Det är förvisso så att de uttalanden i det hänseendet som JO gjorde i det ovan redovisade beslutet ligger långt tillbaka i tiden och tv-mediet har genomgått stora förändringar sedan dess. Det innebär dock inte att behovet av hänsyn till den personliga integriteten minskat. Landstingets uppfattning att medborgarnas integritetsintresse stått i förgrunden vid bedömningen om filmandet varit tillbörligt kan ifrågasättas.

Vad G.R. i övrigt har anfört föranleder inte något uttalande från min sida.

Ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204)

(Dnr 3684-2009)

Bakgrund

I tidigare anmälningar till JO, ärende dnr 5698-2008, klagade J.H. på Rätts psykiatriska kliniken i Säter, Landstinget Dalarna. Klagomålen gällde bl.a. handläggningen av en framställning om utlämnande av journalhandlingar. JO anmodade Landstingsstyrelsen, Landstinget Dalarna, att göra en utredning och yttra sig över delar av de klagomål som hade framförts. Till remissen fogades de aktuella anmälningarna och vissa handlingar som J.H. hade gett in till JO. J.H.

kom därefter in med ett antal skrivelser till JO och framförde ytterligare klagomål mot kliniken. Vissa av skrivelserna översändes till lands

tingsstyrelsen med uppgift om att även dessa handlingar skulle beaktas vid

besvarandet av remissen.
Inför det sammanträde vid vilket landstingsstyrelsen fattade beslut om yttrande till JO publicerades de nyss nämnda remisserna och de handlingar som hade fogats till dessa samt landstingets utredning i vissa delar och förslag till yttrande på landstingets webbplats, www.ltdalarna.se.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade J.H. på att Landstinget Dalarna hade publicerat handlingar som innehöll uppgifter om honom och hans anhöriga på landstingets webbplats. Han anförde bl.a. att publiceringen medfört att den som sökte på hans namn via sökmotorn Google fick tillgång till uppgifter om bl.a. hans personnummer, adress och diagnoser.
Till anmälan hade fogats bl.a. de handlingar som publicerats.

Utredning

Landstingsstyrelsen, Landstinget Dalarna, anmodades, bl.a. mot bakgrund av den sekretess som gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (25 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, 2009:400, tidigare 7 kap. 1 c § första stycket sekretesslagen, 1980:100), att yttra sig över vilka överväganden som hade skett innan handlingar rörande J.H. hade gjorts tillgängliga på landstingets webbplats.
I remissvaret anförde landstingsstyrelsen bl.a. följande.
Av anmälan framgår bl.a. att N.N. hävdar att landstinget publicerat personuppgifter om N.N., hans diagnoser samt uppgifter om hans närstående på www.ltdalarna.se. [– – –]
Landstingsstyrelsen har tidigare behandlat en JO-anmälan från N.N. och avgivit yttrande i samband därmed 2009-03-30 § 42 (LD dnr 08/02943). Inför detta yttrande föreskrev JO följande: ”Till remissvaret ska fogas ett protokollsunderlag från det sammanträde vid vilket styrelsen fattade beslut om yttrande till JO.” Det innebär således att svaret inte kunde avlämnas av landstingsdirektören med stöd av delegeringsbestämmelserna, utan att samtliga 15 ledamöter samt deras ersättare i landstingsstyrelsen skulle ges tillgång till beslutsunderlaget och vara delaktiga i beslutet.
JO bifogade ett underlag för anmälan. JO:s remiss omfattade 20 sidor varav 18 sidor ingivits av N.N., genom hans juridiska ombud Brita Kjellin. De uppgifter som ingivits av N.N. innehöll bland annat personuppgifter om N.N. och kontaktuppgifter till närstående. Uppgifter om hotbild eller sekretessfrågor saknades. JO gav inte heller någon särskild föreskrift om sekretess.

Landstingsstyrelsens yttrande

De uppgifter som N.N. åberopar hänför sig inte till någon patientjournal. Av de sammanlagt 34 sidor som publicerats på landstingets webbsida inför sammanträdet, utgjorde totalt 20 sidor kopia av de handlingar som inkommit från JO, varav 18 sidor författats av N.N:s juridiska ombud, innehållande bland

annat uppgifter om personuppgifter om N.N. och kontaktuppgifter till närstående.

Uppgifter om hotbild eller sekretessfrågor saknades. Utredningen i
2011/12 : JO1
552
ärendet bestod av 12 sidor, varav 7 sidor avsåg utdrag ur interna rutiner. Förslaget till yttrande bestod av 2 sidor.
Av den JO-anmälan som N.N. ingav 2008-10-31 med komplettering 200812-11 framgår att N.N. varit upprörd och kränkt bl.a. över att inte få ta del av journalhandlingar och en dom som rörde honom själv samt tidsutdräkt vid frågor rörande utlämnande av allmänna handlingar. Mot bakgrund av det som N.N. anfört i sin anmälan framstod det som uppenbart att N.N. sökte publicitet och krävde att landstingsstyrelsens ledamöter skulle avkrävas ansvar för de kränkningar som N.N. menade sig vara utsatt för i och med att han förmenades grundlagsfästa rättigheter. Enligt uppgift i anmälan hade anmälan utformats i samråd med en juridisk rådgivare. Det fanns inget i anmälan som antydde förekomsten av någon hotbild eller önskan om anonymitet. JO gav inte heller någon särskild föreskrift om sekretess.
Landstingsstyrelsen består av 15 politiskt valda fritidspolitiker. Inför varje sammanträde skall handlingar tillställas ordinarie ledamöter, suppleanter och politiska sekreterare. Alla sammanträden sker i en öppen, demokratisk ordning och allt underlag jämte protokoll finns tillgängliga för de medborgare som har rätt till insyn och kontroll i beslutsfattandet. Såväl aktuellt som arkiverat material inklusive bilagor finns publicerat på nätet. Sammanträdet föregås av förberedelser i såväl tjänstemanna- som politiska ledningsgrupper, olika politiska grupperingar samt s.k. MBL-förhandling. Landstingsstyrelsen sammanträder ca 9–10 ggr årligen. Alla handlingar som legat till grund för beslut jämte protokollen skall hållas tillgängliga för alla medborgare och publiceras därför löpande på nätet.
Beslutet om att inte sekretessbelägga några personuppgifter i samband med publiceringen på nätet föregicks av s.k. menprövning i enlighet med 7 kap. 1 § c) sekretesslagen (1980:100). Det framstod som uppenbart att det inte fanns någon risk för men för N.N. eller dennes närstående vid utlämnandet av uppgifterna – tvärtom talade innehållet i anmälan för att N.N. önskade största möjliga publicitet och att anmälan utformats i samråd med närstående och juridisk sakkunnig.
JO-ärendet handlade i huvudsak om offentlighetsprincipens tillämpning. I sammanhanget skall också framhållas att vid beslutstillfället lades inga värderingar i det faktum att N.N. är tvångsintagen på en rättspsykiatrisk klinik för vård.

En annan omständighet som talade för att inte sekretessbelägga uppgifter var också det faktum att JO särskilt föreskrivit att beslutet skulle fattas av landstingsstyrelsen – med de krav på öppenhet och information som därvid följer vid politiska beslut, samt att JO inte lämnat någon föreskrift om sekretess avseende de handlingar som ingavs till landstinget från JO. Det framstod

således som att JO gjort samma bedömning beträffande sekretessfrågan. Landstinget kan också konstatera att två länstäckande dagstidningar baserat artiklar i detta ärende på innehållet i N.N:s senaste JO-anmälan. N.N. har också tidigare figurerat i pressen med såväl namn som uppgift om att han är intagen för tvångsvård vid rättspsykiatriska kliniken. Sekretessfrågan förefaller därmed inte helt självklar.
Med hänsyn tagen till att N.N. numera inkommit med ytterligare JOanmälan och därvid anfört att han känner sig kränkt över att uppgifter i hans första JO-anmälan – såsom personuppgifter och uppgifter om diagnos och behandling – kommit till allmänhetens kännedom – får det därmed anses stå klart att bedömningen var felaktig. Med kännedom om den kränkning som N.N. uppger att han nu upplever, står det numera klart att patienten borde ha tillfrågats om sin inställning till sekretessfrågan inför landstingsstyrelsens beslut.
De personuppgifter som fanns utlagda på nätet avlägsnades så snart kännedom erhölls om N.N:s inställning i frågan.
Oaktat detta föregicks utlämnandet av uppgifterna av en bedömning som i efterhand visat sig vara felaktig, men som vid beslutstillfället framstod som

självklar. Det är således inte fråga om ett misstag eller något medvetet ont uppsåt. Landstingsstyrelsen menar dock att rutinerna kan förbättras, innebärande att patienter regelmässigt tillfrågas om sin inställning i dessa frågor inför remissyttranden för att undvika bedömningsmisstag, i de fall man överväger att inte sekretessbelägga personuppgifter.
– – –
J.H. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.
I ett beslut den 4 mars 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
Vid ett sammanträde den 30 mars 2009 behandlade landstingsstyrelsen två remisser från JO (JO:s ärende dnr 5698-2008). Inför sammanträdet publicerades remisserna och de handlingar som hade fogats till dessa samt landstingets utredning i vissa delar och förslag till yttrande på landstingets webbplats, www.ltdalarna.se.
I de publicerade handlingarna fanns uppgifter om J.H., som vårdades på Rättspsykiatriska kliniken i Säter, och om hans hustru. Av handlingarna framgick bl.a. J.H:s namn, personnummer och telefonnummer samt att han var intagen på den rättspsykiatriska kliniken. Vidare fanns det i handlingarna uppgifter om J.H:s psykiska hälsa. När det gällde hustrun förekom det uppgifter om hennes namn och hennes relation till J.H.
Den första frågan som inställer sig är om det på grund av sekretess fanns något hinder mot att publicera de aktuella handlingarna på webbplatsen.
Inom hälso- och sjukvården råder en stark sekretess. Enligt 25 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas

utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. (Motsvarande bestämmelse fanns före den 30 juni 2009 i 7 kap. 1 c § första stycket sekretesslagen
[1980:100], SekrL). Av 25 kap. 10 § OSL (tidigare 7 kap. 2 §
första stycket SekrL) följer dock att beslut om frihetsberövande åtgärder enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård inte omfattas av sekretess.
Det anförda innebär att när JO skickar en remiss till ett landsting och till remissen fogar handlingar som innehåller uppgifter som rör en enskilds hälsotillstånd
eller andra personliga förhållanden, gäller en presumtion för att dessa uppgifter omfattas av sekretess hos landstinget. Sådana uppgifter får landstinget röja först efter en skadeprövning i det enskilda fallet.
Ett beslut om intagning på en viss sjukvårdsinrättning enligt 5 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård är ett sådant beslut som enligt 25 kap. 10 § OSL är undantaget från sekretess.

Det
har därför från sekretessynpunkt inte funnits något hinder mot att publicera uppgiften att J.H. var intagen på Rättspsykiatriska kliniken i Säter. Genom publiceringen av de ovan nämnda handlingarna har emellertid även uppgifter rörande bl.a. J.H:s hälsotillstånd röjts. Dessa uppgifter omfattas typiskt sett av sekretess hos landstinget. I remissvaret har landstingsstyrelsen anfört att pub

liceringen föregicks av en skadeprövning och att det därvid framstod som uppenbart att uppgifterna kunde röjas utan att J.H. eller någon närstående till honom skulle lida men. Vid skadeprövningen synes landstinget ha fäst avseende vid den omständigheten att merparten av uppgifterna förekom i de JOanmälningar som J.H. hade gjort och utgått från att dessa uppgifter var offentliga
hos JO.
Sekretessen för en anmälan hos Riksdagens ombudsmän regleras i 42 kap.
2 § OSL (tidigare 11 kap. 4 § tredje stycket SekrL). Där stadgas bl.a. att för uppgift som en justitieombudsman får från en enskild gäller sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden endast om en sekretessbestämmelse till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller
någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.
Sekretessen för uppgift om enskilds personliga förhållanden är således avsevärt mer begränsad hos JO än inom landstinget. När en myndighet på hälso och sjukvårdens område har att ta ställning till om sådana uppgifter kan lämnas ut ska myndigheten emellertid tillämpa den sekretess som gäller för den myndighetens verksamhet. Detta innebär att uppgifter som förekommer i en JO-anmälan kan vara sekretessbelagda hos landstinget trots att uppgifterna inte skulle anses omfattade av sekretess hos JO.
Att en handling är offentlig hos JO kan i och för sig tänkas påverka landstingets

skadeprövning. Det kan dock vara en vansklig uppgift för landstinget att bedöma om uppgifter i en handling skulle lämnas ut av JO (jfr JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 503). Vidare vill jag framhålla att det förhållandet att remissen i JO:s ärende var ställd till landstingsstyrelsen självfallet inte kan tillmätas någon betydelse vid landstingets skadeprövning. Inte heller ankommer det på JO att upplysa en myndighet om att uppgifter som förekommer i handlingar i ett ärende som remitterats dit kan omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten. Som jag redan framhållit måste en myndighet göra en självständig sekretessprövning och tillämpa den sekretess som gäller för myndighetens verksamhet innan man röjer uppgifter i allmänna handlingar. Landstingets bedömning att den s.k. hälso- och sjukvårdssekretessen inte innebar hinder mot att röja uppgifterna rörande J.H:s hälsotillstånd kan enligt min mening diskuteras. Jag anser mig dock inte ha grund för att hävda att landstingets publicering av uppgifterna på webbplatsen stod i strid med sekretessregleringen.

Publiceringen måste emellertid även bedömas i förhållande till bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204). När det gäller den frågan är Datainspektionens tillsynsärende dnr 1857-2009 av intresse:
I slutet av år 2009 inledde Datainspektionen tillsyn mot Landstinget Dalarna efter att ha uppmärksammats på att det fanns personuppgifter tillgängliga på landstingets webbplats, www.ltdalarna.se. Personuppgifterna avsåg dels en patient på Rättspsykiatriska klinken i Säter (patienten), dels en person (anmälaren) som hade anmält Landstinget Dalarna till JO, bl.a. för hanteringen av en ansökan om att få besöka patienten. Datainspektionen avslutade sitt ärende genom beslut den 9 mars 2010. I beslutet konstaterade Datainspektio

nen att landstinget hade behandlat personuppgifter på sin webbplats i strid med personuppgiftslagen och anförde bl.a. följande.
Skäl för beslutet
Tillämpliga bestämmelser – missbruksregeln 5 a § personuppgiftslagen
Datainspektionen bedömer att landstingets publicering av personuppgifterna på landstingets webbplats i detta fall utgör sådan behandling av personuppgifter i ostrukturerat material som, enligt den s.k. missbruksregeln i 5 a § personuppgiftslagen , är undantagen från tillämpning av huvuddelen av de s.k. hanteringsreglerna. Enligt missbruksregeln får en behandling av personuppgifter inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.
Bedömningen av vad som är en kränkning enligt missbruksregeln bygger på att en intresseavvägning görs i det enskilda fallet där den registrerades intresse av en fredad, privat, sfär vägs mot andra motstående intressen. Bedömningen ska således inte göras schablonartat enbart utifrån vilka uppgifter

som behandlas utan måste även ta sin utgångspunkt i t.ex. vilket sammanhang uppgifterna förekommer och för vilket syfte de har behandlats, vilken spridning de har fått eller riskerat att få samt vad behandlingen kan leda till. Hanteringsreglerna,
som i och för sig inte behöver tillämpas, kan ge vägledning i kränkningsbedömningen enligt missbruksregeln. Det kan således inte handla om en kränkning enligt 5 a § personuppgiftslagen om de grundläggande kraven enligt 9 § personuppgiftslagen har följts och om behandlingen hade varit tillåten enligt 10 § personuppgiftslagen (prop. 2005/06:173, s. 27). I de riktlinjer som anges i propositionen för vad som kan vara en kränkning enligt 5 a § personuppgiftslagen anges särskilt brytande av sekretess eller tystnadsplikt. Kommuners och landstings publicering på Internet av protokoll, diarier m.m. är föremål för särskild reglering i 12 § personuppgiftsförordningen. Även om denna bestämmelse formellt gäller undantag från överföringsförbudet i 33 § personuppgiftslagen, var syftet med bestämmelsen att reglera under vilka förutsättningar kommuner och landsting får publicera protokoll och diarier m.m. på Internet. Bestämmelsen kan därför ge vägledning för vad som ska anses vara en kränkning enligt missbruksregeln. Enligt denna bestämmelse får en kommun eller ett landsting till ett tredje land överföra personuppgifter som ingår i bl.a. ett ”justerat protokoll som har förts vid ett sammanträde med fullmäktige eller en nämnd”. Dock gäller att personuppgifter som direkt pekar ut den registrerade, t.ex.

namn, får överföras endast om de gäller en
förtroendevald (i dennes uppdrag), eller om övriga behandlade personuppgifter som gäller den registrerade (den direkt utpekade personen) inte är känsliga personuppgifter (enligt 13 § personuppgiftslagen) eller uppgifter om lagöverträdelser
(enligt 21 § personuppgiftslagen) och det samtidigt saknas skäl för att anta att det finns risk för att den registrerades personliga integritet kränks genom överföringen. Dessutom föreskrivs ett förbud för överföring av personnummer
och samordningsnummer.
– – –
Publicering av personuppgifter avseende patienten
Av de publicerade personuppgifterna avseende patienten framgår, förutom dennes namn och personnummer, även att han är intagen på en rättspsykiatrisk klinik samt uppgifter om dennes relation till anmälaren. Vidare framgår bl.a. av ett citat i den publicerade JO-anmälan skälen till rättspsykiatriska klinikens beslut om besöksinskränkningar, vilka innehåller en bedömning av patientens psykiska hälsa.

Enligt 13 § personuppgiftslagen utgör uppgift om en persons hälsa en känslig personuppgift som, om missbruksregeln inte hade varit tillämplig, hade krävt särskilt stöd i personuppgiftslagen för att behandla. Även användningen

av personnummer är särskilt reglerad i de s.k. hanteringsreglerna. Behandlingen av denna typ av personuppgifter kan även utgöra en kränkning enligt 5 a § personuppgiftslagen. Det är troligt att personuppgifterna om patienten omfattas av sekretess till skydd för den enskilde. Behandling av personuppgifter som innebär brott mot en sekretessbestämmelse nämns i förarbetena som ett exempel på kränkning enligt 5 a § personuppgiftslagen. Genom publiceringen på webben har det också funnits en stor risk för omfattande spridning.
Datainspektionen anser att landstinget har behandlat personuppgifter i strid med personuppgiftslagen genom att lägga ut dessa uppgifter på landstingets webbplats. Landstinget har medgett att publiceringen har skett av misstag. Uppgifterna togs bort av landstinget så snart de blev medvetna om misstaget. De har vidare bett patienten om ursäkt. Det saknas därför anledning för Datainspektionen
att vidta ytterligare åtgärder på grund av denna publicering.
Publicering av personuppgifter avseende anmälaren
Av de publicerade personuppgifterna avseende anmälaren framgår, förutom dennes namn och personnummer, även att anmälaren har haft en relation till patienten. Efter att landstinget har tagit bort protokollsbilagorna från webben kvarstår endast möteshandlingarna. Av dessa handlingar framgår att anmälaren har begärt att få besöka patienten men fått avslag samt att hon har försökt att smuggla in en webbkamera till patienten.
Även om personuppgifterna avseende anmälaren inte omfattas av sekretess kan publiceringen av dessa på landstingets webbplats utgöra en kränkning enligt 5 a §. Uppgifter som i sig är harmlösa kan komma att betraktas som känsliga om de görs tillgängliga för sökning och sammanställningar på Internet och då uppgifter på Internet oftast finns kvar mycket länge. En uppgift om att en person har haft kontakt och ev. också en relation med en patient intagen på en rättspsykiatrisk klinik kan uppfattas som integritetskänslig. Till saken hör också att allmänhetens intresse av insyn i landstingets handläggning normalt kan tillgodoses utan att personuppgifter avslöjas. Att publiceringen även sker i syfte att underlätta distributionen till landstingsstyrelsens ledamöter m.fl. kan inte anses vara ett sådant intresse som väger tungt i förhållande till den enskildes intresse av skydd för kränkningar av den personliga integriteten.

Även detta syfte torde kunna uppfyllas genom att dokumenten publiceras utan personuppgifter (maskning).
Landstinget har också hävdat att ett beslut att inte publicera anmälarens namn på landstingets webbplats hade kunnat uppfattas som ett försök att motverka själva syftet med JO-anmälan – att påvisa förhållanden eller behandling av myndigheter som den enskilde upplever som rättsvidriga eller kränkande. Datainspektionen anser inte att detta kan vara ett motiv för att publicera personuppgifter på webben. Tvärtom, kan risk för att bli namngiven på landstingets webbplats, och därmed sökbar via Internet, avskräcka enskilda från att göra en JO-anmälan mot landstinget. Om den enskilde lämnar sitt samtycke, kan naturligtvis publiceringen inte anses utgöra en kränkning.

Datainspektionen anser mot denna bakgrund att landstinget har behandlat personuppgifter om anmälaren i strid med personuppgiftslagen.
De faktiska omständigheter jag har att bedöma är i hög grad jämförbara med omständigheterna i Datainspektionens tillsynsärende. Mot den bakgrunden kan de uttalanden som Datainspektionen gjorde i sitt beslut i huvudsak föras över på publiceringen av personuppgifterna rörande J.H. och hans hustru på landstingets webbplats. Jag gör ingen annan bedömning i detta ärende än den

Datainspektionen gjorde utan anser att landstinget genom publiceringen har behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen.
I remissvaret har landstingsstyrelsen uppgett att uppgifterna togs bort så snart landstinget fick kännedom om att J.H. kände sig kränkt av den publicering som hade skett. Med hänsyn härtill och då jag utgår från att landstinget i anledning av Datainspektionens beslut den 9 mars 2010 i ärende dnr 18572009 har sett över sina rutiner när det gäller publicering av personuppgifter på Internet anser jag mig kunna lämna saken med gjorda uttalanden.
Vad J.H. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Fråga om det funnits förutsättningar för en socialförvaltning och en psykiatrisk öppenvårdsmottagning att lämna ut uppgifter vid ett samverkansmöte

(Dnr 6300-2009)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde J.M. klagomål mot socialförvaltningen i Katrineholms kommun och Psykiatriska öppenvårdsmottagningen i Katrineholm, Landstinget Sörmland, angående utlämnande av uppgifter vid ett samverkansmöte.
Av anmälan framgick bl.a. följande. J.M. hade ingett en ansökan om aktivitetsersättning till Försäkringskassan. På initiativ av socialförvaltningen i Katrineholms kommun hölls den 1 oktober 2009 ett samverkansmöte. Vid mötet deltog representanter för socialförvaltningen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Psykiatriska öppenvårdsmottagningen i Katrineholm.
J.M. uppgav bl.a. följande. Han har via Försäkringskassan fått vetskap om samverkansmötet. Han har varken skriftligen eller muntligen samtyckt till att information kunde lämnas ut i hans ärende. Han har över huvud taget inte framfört något önskemål om att socialförvaltningen skulle kontakta Försäkringskassan.
Till anmälan hade fogats en journalanteckning som upprättats vid Försäkringskassan den 1 oktober 2009.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa journalanteckningar från dels Psykiatriska öppenvårdsmottagningen i Katrineholm, dels socialförvaltningen i Katrineholms

kommun.
Socialnämnden i Katrineholms kommun och Landstingsstyrelsen för Landstinget Sörmland anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över anmälan.
Socialnämnden anförde följande i sitt remissvar.

2011/12 : JO1
558
Ärendebeskrivning
J.M. har JO-anmält Socialnämnden för att socialförvaltningen skulle ha lämnat ut sekretessbelagd information vid ett samverkansmöte vilket förorsakat honom ekonomisk förlust.
Bakgrund
J.M. uppsökte förvaltningen och fick Olga Pushkareva som handläggare. På första mötet berättade han att han sökt aktivitetsersättning. Han fick dock avslag på sin aktivitetsansökan. Olga Pushkareva uppfattade att han blev mycket ledsen för det.
J.M. bad Olga Pushkareva ett flertal gånger hjälpa honom med att ta kontakt med de inblandade aktörerna, dvs. landstinget, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen
o.s.v. för att hjälpa honom att få aktivitetsersättning.
Olga Pushkareva lovade J.M. att försöka hjälpa honom. Med anledning av J.M:s förfrågan kontaktade Olga Jeanette Lindquist som är socialförvaltningens samordnare för socialtjänstens räkning rörande samverkansmöten. Olga Pushkareva är osäker på om hon informerade J.M. om att det var Jeanette som är förvaltningens ombud på dessa möten.
Jeanette Lindquist har slutat på förvaltningen, bifogar hennes journalanteckning över mötet (bilagan har utelämnats; JO:s anm.).
Socialnämndens bedömning
Olga Pushkareva har agerat på uppdrag av J.M. i syfte att hjälpa honom till aktivitetsersättning. De kontakter som hon tagit med andra myndigheter har styrts av det uppdrag J.M. givit henne.
Socialförvaltningen har samma intresse som J.M. att han skall erhålla aktivitetsersättning.
Av journalanteckningarna framkommer att den information som socialförvaltningen lämnade inte var till men för honom.
Socialförvaltningen anser att handläggaren fått i uppdrag av J.M. att tala för hans sak och därmed erhållit en muntlig fullmakt. Socialförvaltningen menar dock att den redan tidigare undertecknade fullmakten innefattar möjligheten för handläggaren att tala om ekonomiska frågor varför ytterligare fullmakt för denna fråga var obehövlig.
Förvaltningen anser att den information som lämnats gjorts med hans medgivande samt att sekretessbelagd information till men för J.M. inte lämnats ut.
Det manar till eftertanke att J.M. anser att information lämnats ut utan hans medgivande varför förvaltningen skall gå igenom rutinerna för medgivanden

och information så att en sådan situation kan undvikas i framtiden.
Den aktuella fullmakten, undertecknad av J.M. den 30 juni 2009, hade i aktuell del följande utformning.
– – –
Katrineholms kommuns Socialnämnd får även samarbeta med
− försäkringskassor
− arbetslöshetskassor
− arbetsförmedlingar
− arbetsmarknadsenheten
− introduktionsenheten
− jobbcentrum
− skatteverket
− bankkontakt
− Mercur

− landstinget
− tandläkarkontakt
– – –
Undertecknad är informerad om och införstådd med att fullmakten omfattar hela familjen och godkänner att den gäller under tiden ärendet är aktuellt.
Landstingsstyrelsen för Landstinget Sörmland anförde följande i sitt remisssvar
.
Enligt sökanden har sociala myndigheter i Katrineholm och psykiatriska kliniken NLN – KSK brutit mot sekretesslagen under ett samverkansmöte 200910-01.
Yttrande har lämnats av berörd verksamhetschef, bilaga 1 (se nedan; JO:s anm.). Som framgår av yttrandet har det utarbetats rutiner för samverkan, bilaga 3 (bilagan har utelämnats; JO:s anm.). Enligt rutinerna är det den verksamhet som aktualiserar ärendet i samverkansgruppen som begär in patientens samtycke att ärendet får diskuteras med verksamhetsföreträdare i gruppen. I detta fall aktualiserades ärendet av socialtjänsten som har uppgett att samtycke finns.
I den psykiatriska klinikens journalanteckningar från samverkansmötet 2009-10-01 framgår dessutom att landstinget inte lämnat ut sekretessbelagd information om sökanden.
Verksamhetschefen Johan Borgman anförde följande i det bifogade yttrandet.
J.M. har anmält sociala myndigheter i Katrineholm och psykiatriska kliniken NLN–KSK för att man brutit mot sekretesslagen under ett samverkansmöte 2009-10-01.
För att kunna hjälpa våra patienter och för att vi skall kunna klara vårt uppdrag har vi utvecklat rutiner för rehabiliteringssamverkan. I detta ingår regelbundna samverkansmöten där försäkringskassa, arbetsförmedling, socialtjänst och psykiatrin ingår. Det är den verksamhet som aktualiserar ärendet som inhämtar patientens/klientens samtycke till att dennes ärende får diskuteras med andra verksamhetsföreträdare.

Detta ärende aktualiserades av socialtjänsten till ett samverkansmöte 200910-01. Det var det sista av 13 ärenden. [– – –]
Medsänder även en kopia på klinikens egna rutiner gällande rehabiliteringssamverkan.
Under punkt 2, punkt 3 framgår att inom psykiatrin tar närmaste behandlare in samtycke (bilagan har utelämnats; JO:s anm.). Detta är en förutsättning för att kunna ta upp ärendet på samverkansmöten.
Enligt uppgift från socialtjänstens kontaktperson har samtycke inhämtats från samtliga ärenden de aktualiserat till ett samverkansmöte.
I psykiatriska klinikens journalanteckning från mötet 2009-10-01 framgår att man inte utelämnat någon sekretessbelagd information rörande patienten.
I yttrande över remissvaren anförde J.M. bl.a. följande. Han har inte begärt att socialförvaltningen ska hjälpa honom att få aktivitetsersättning från Försäkringskassan.
– Det är av synnerlig vikt att det sker en översyn av de rutiner som landstinget hänvisat till, och som innebär att den myndighet som aktualiserar ett ärende i samverkansgruppen inhämtar den enskildes samtycke.
I ett beslut den 31 maj 2011 anförde JO Wiklund följande.

2011/12 : JO1
560
Bedömning
En av de grundläggande principer som slås fast i 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) är att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. I 3 kap. 5 § samma lag anges att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans
med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.
Enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Av 26 kap. 1 § OSL framgår att sekretess inom socialtjänsten gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.
I 8 kap. 1 § OSL stadgas att en sekretesskyddad uppgift som förekommer hos en myndighet inte får röjas för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen hänvisar till. Sekretess till skydd för enskild gäller i princip inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom (se 10 kap. 1 § samt 12 kap. 1 och 2 §§ OSL, jfr dock även 25 kap. 6 § samma lag).
– – –
Av utredningen framgår bl.a. följande. Med anledning av J.M:s önskan om att erhålla aktivitetsersättning från Försäkringskassan tog socialförvaltningen i Katrineholms kommun initiativ till ett samverkansmöte. Vid mötet, som ägde

rum den 1 oktober 2009 på Psykiatriska öppenvårdsmottagningen i Katrineholm , deltog representanter för socialförvaltningen, öppenvårdsmottagningen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.
J.M. har klagat på socialförvaltningen och öppenvårdsmottagningen. Han har uppgett att han inte hade samtyckt till att hans ärende skulle diskuteras mellan berörda myndigheter och att han över huvud taget inte framfört något önskemål om att förvaltningen skulle hjälpa honom att få aktivitetsersättning från Försäkringskassan.
Allmänna utgångspunkter
Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som förekommer vid en socialnämnd eller en sjukvårdsinrättning får som huvudregel inte röjas för andra myndigheter utan att den enskilde har samtyckt till det. Redan uppgiften att den enskilde förekommer i ett ärende hos en sådan myndighet omfattas som regel av sekretess.

Beslut om samarbete mellan myndigheter får därför i princip inte fattas ovanför den enskildes huvud, utan förutsätter normalt att den enskilde efterger den sekretess som kan gälla och även i övrigt medger att hans eller hennes ärende diskuteras mellan myndigheterna.
Vid ett samarbete mellan myndigheter är det av största vikt att det klargörs vilket slags samarbete som den enskilde ger samtycke till. Det är vidare myndighetens ansvar att i förekommande fall inhämta den enskildes eftergift av

den sekretess som gäller till skydd för honom eller henne och, i sådant fall, säkerställa att det blir klarlagt i förhållande till vem och i vilken utsträckning eftergiften sker. Uppgifter om den enskildes inställning till ett samarbete mellan myndigheter och eftergift av sekretess ska dokumenteras, och det bör ske på ett sådant sätt att risk för missförstånd och felbedömningar kan undvikas.
Socialförvaltningens i Katrineholms kommun agerande
Socialnämnden har i sitt remissvar uppgett att J.M. ett flertal gånger bad handläggaren att ”hjälpa honom med att ta kontakt med de inblandade aktörerna, dvs. landstinget, försäkringskassan, arbetsförmedlingen o.s.v. för att hjälpa honom att få aktivitetsersättning”. Socialförvaltningen anser att handläggaren fått i uppdrag att tala för J.M:s sak och att han därigenom lämnat ett muntligt samtycke till att förvaltningen kontaktade berörda myndigheter och diskuterade frågan om aktivitetsersättning med dem. Vidare anser nämnden att redan den fullmakt som J.M. undertecknat den 30 juni 2009 ”innefattar möjligheten för handläggaren att tala om ekonomiska frågor”, varför något samtycke därutöver från J.M. inte behövdes.
Ord står mot ord när det gäller frågan om J.M. muntligen samtyckt till socialförvaltningens kontakter med berörda myndigheter. Avsaknaden av dokumentation i saken gör att det inte är möjligt att bilda sig någon uppfattning

om, och i så fall i vilken utsträckning, J.M. samtyckt till de företagna kontakterna. Det framstår inte som meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder för att försöka bringa klarhet i saken. Jag har, mot bakgrund av vad som anförts, inte underlag för att kritisera socialförvaltningen för att inte ha inhämtat erforderligt samtycke från J.M. inför samverkansmötet. Ett sådant samtycke borde emellertid självfallet ha dokumenterats på lämpligt sätt.
Jag vill även uppehålla mig vid den fullmakt som J.M. undertecknat och som redovisats under rubriken ”Utredning”. Det kan konstateras att det rör sig om en förtryckt fullmakt, utformad på ett sådant sätt att den i stor utsträckning överlämnade åt socialförvaltningen att själv avgöra vilka kontakter som skulle tas med ett stort antal myndigheter, bl.a. landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Det måste som regel antas vara svårt för den enskilde att vid undertecknandet av en sådan fullmakt överblicka vilka konsekvenser medgivandet kan få. Kontakter med andra myndigheter kan vara mycket känsliga för den enskilde, och jag ställer mig tveksam till om ett medgivande till en eventuell framtida kontakt med andra myndigheter bör finnas med i ett förtryckt formulär.

Att låta den enskilde underteckna en handling som ger socialförvaltningen rätt att i ett ärende efter egen bedömning fritt ta ett antal kontakter med andra myndigheter framstår därför som olämpligt. Jag anser vidare att formuleringen att fullmakten ”gäller under tiden ärendet är aktuellt” inte är lämplig eftersom det inte framgår vilket ärende som avses. Det finns enligt min mening skäl för socialnämnden att se över blankettens/fullmaktens utformning och användning.

Psykiatriska öppenvårdsmottagningens i Katrineholm deltagande i samverkansmötet

Landstingsstyrelsen har i remissvaret anfört att det, enligt rutinerna för samverkansmöten,
åligger den myndighet som aktualiserar ett ärende att, inför ett sådant möte, inhämta den enskildes samtycke till att ärendet får diskuteras med andra verksamhetsföreträdare. Enligt remissvaret har socialtjänstens kontaktperson till landstinget uppgett att ”samtycke inhämtats från samtliga ärenden” som var aktuella vid samverkansmötet den 1 oktober 2009.
Samverkansmöten mellan myndigheter kan ha olika karaktär. I vissa fall torde den enskildes rehabilitering diskuteras på ett mer allmänt plan. Det ligger dock i sakens natur att uppgifter som omfattas av sekretess i många fall lämnas mellan myndigheterna vid denna typ av möten. Det finns naturligtvis praktiska fördelar med den ordning som berörda myndigheter tillämpar vad gäller inhämtande av samtycke från den enskilde inför samverkansmöten. Enligt min uppfattning kan det emellertid inte godtas att en myndighet lämnar ut sekretesskyddade uppgifter med hänvisning till att den enskilde vid kontakt med en annan myndighet lämnat någon form av generellt samtycke till att hans/hennes rehabilitering diskuteras vid ett samverkansmöte. Utgångspunkten

måste i stället vara att varje berörd myndighet själv ska inhämta den enskildes inställning i saken. Som framgår ovan under rubriken ”Allmänna utgångspunkter” ska dessutom den enskildes inställning till ett samarbete mellan myndigheter och eftergift av sekretess dokumenteras och det bör ske på ett sådant sätt att risk för missförstånd och felbedömningar kan undvikas. Jag anser således att rutinerna rörande samverkansmöten bör ses över i berört avseende. Såvitt avser det aktuella fallet anser jag att företrädare för psykiatrin borde ha haft en direktkontakt med J.M. och inhämtat hans uppfattning i fråga om utlämnande av uppgifter från psykiatrin till övriga berörda myndigheter. I sammanhanget vill jag tillägga följande. Landstingsstyrelsen har anfört att det vid samverkansmötet inte lämnades ut några sekretessbelagda uppgifter från psykiatriska öppenvårdsmottagningen. Denna uppgift motsägs dock av utredningen. Såvitt framgår av såväl Försäkringskassans som socialtjänstens journalanteckningar från mötet lämnade den närvarande läkaren ut vissa uppgifter som typiskt sett omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess. Mot bakgrund av att läkaren haft uppfattningen att J.M. eftergett sekretessen finner jag emellertid inte anledning att vidta någon ytterligare åtgärd i saken.
Med den kritik som uttalats rörande såväl socialförvaltningens som öppenvårdsmottagningens
agerande avslutas ärendet.

2011/12 : JO1
563
Beslut i två fall som rör att socialförvaltningar utan att ha gjort sekretessprövning lämnat ut en s.k. barnavårdsutredning som innehöll känsliga uppgifter om andra personer till den person utredningen avsåg
Socialförvaltningen i Kristinehamns kommun (I)
(Dnr 3223-2009)
Anmälan
M.A. framförde i en anmälan, som kom in till JO i juni 2009, klagomål mot socialsekreteraren Pernilla Lindquist Schnelzer vid socialförvaltningen i Kristinehamns
kommun. Klagomålen avsåg att en i november 2008 avslutad barnavårdsutredning rörande hennes dotter T., född 1993, hade lämnats ut till T.
M.A. uppgav att dokumentet innehöll känsliga uppgifter om M.A. och andra familjemedlemmar.
Utredning
Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från Pernilla Lindquist Schnelzer. Hon uppgav bl.a. följande. I samband med att utredningen genomfördes under 2008 skickades en utskrift av utredningen till M.A., som då bad henne att gå igenom den med dottern. M.A. har alltså vid den tiden samtyckt till att uppgifterna i utredningen lämnades ut till T. Under våren 2009 har T. flyttat till ett familjehem och hon har därefter själv begärt att få en kopia av utredningen, vilket hon också har fått. T. och hon har återigen gått igenom utredningen tillsammans. T. har själv varit noga med att handlingarna är hennes

och att t.ex. familjehemmet inte har rätt att se dem.
Därefter anmodades Socialnämnden i Kristinehamns kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som anfördes i anmälan. Socialnämnden (socialnämndsutskottet) ingav som sitt remissvar en av gruppchefen Jessica Granbom och verksamhetschefen Lars-Olof Persson undertecknad skrivelse av följande lydelse.
Bakgrund
Utredning enligt 11 kap. 1 § SoL påbörjades 090216 gällande T. och avslutades 090707. [– – –]
Ovanstående situation ledde till att socialtjänsten placerade T. i familjehem . M.A. och T. har haft olika önskemål gällande vart placering skulle ske. När T. varit placerad en tid i den nya familjen uttryckte hon behov av att ta del av den tidigare genomförda utredningen. T. ville ta del av varför hon varit placerad ett flertal gånger och varför situationen blivit som den blivit nu. Eftersom M.A. tagit del av utredningen som genomfördes hösten 2008 och gett sitt samtycke till att utredare går igenom denna tillsammans med T., delgavs utredningen till T. Bedömning gjordes att det inte var till men för T. T.

var dessutom part i ärendet och uttryckte önskemål att få mer kunskap om sin bakgrund.
Avseende klagomålet
M.A. uppger i klagomålet att socialsekreterare skickat en skriftlig kopia av den utredning som genomfördes under hösten 2008 till barnets nuvarande familjehem. Handläggande socialsekreterare har inte skickat någon utredning till familjehemmet, men har lämnat en skriftlig kopia av utredningen till barnet 090220. M.A. har samtyckt till att handläggare ska informera barnet om sin bakgrund och gå igenom tidigare genomförd utredning tillsammans med T. M.A. har dessutom läst igenom utredningen och bör ha kunskap om utredningen och dess innehåll, varför bedömning gjordes att det ej förelåg hinder att lämna ut utredningen. (Se bifogad journalanteckning för beslutsunderlag.) Bedömning gjordes vidare att det var viktigt att barnet, som är 15 år, fick ta del av handlingarna eftersom hon åter skulle familjehemplaceras. När handlingarna överlämnades till barnet påtalade handläggande socialsekreterare vikten av att vara rädd om handlingen eftersom det är sekretesshandlingar. Socialsekreterare och barnet kom sedan överens om att gå igenom utredningen tillsammans när barnet placerats och var i lugn och trygg miljö.
Bedömning
Utifrån ovanstående beskrivning anser socialnämnden att ärendet skötts på ett korrekt sätt enligt gängse rutiner för handläggning avseende barn och unga.
Den journalanteckning, daterad den 20 februari 2009, som fogats till remisssvaret hade följande lydelse.
Händelse
T. kommer på spontanbesök till socialkontoret.
T. kommer till socialkontoret eftersom hon skulle vilja ta del av utredningen

som genomförts tidigare. Ut [”undertecknad”, dvs. handläggande socialsekreterare; JO:s anmärkning] delger T. utredningen. Ut ber att T. skall läsa igenom utredningen så att ut och T. tillsammans kan gå igenom den vid ett senare tillfälle.
Beslut
Att delge T. utredningen som genomförts tidigare.
Beslutsmotivering
Eftersom M.A. sagt till ut att hon inte orkar gå igenom det som hänt tidigare med T. och samtyckt till att ut skall göra detta med T., får T. ta del av utredningen. Ut anser att det är viktigt att T. får ta del av vad som legat till grund för de tidigare placeringarna av henne för att kunna tillgodogöra sig vården i kommande familjehem.
M.A. kommenterade remissvaret. Hon anförde bl.a. följande. Hon hade inte godkänt att utredaren skulle gå igenom utredningen med T. När M.A. sade nej fick hon svaret att ”då går jag till nämnden med detta och då blir det ändå det beslutet”.
I ett beslut den 24 november 2010 anförde stf JO Pennlöv följande.

2011/12 : JO1
565
Rättslig reglering
I det följande hänvisar jag till bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som den 30 juni 2009 ersatte den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100). Den nya lagen har i här aktuella hänseenden inte inneburit några ändringar i sak.
Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.
Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) har part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.
I 10 kap. 3 § första stycket OSL föreskrivs följande. Sekretess hindrar inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.
I 10 kap. 4 § OSL finns bestämmelser om att en myndighet som enligt 3 § lämnar en sekretessbelagd uppgift till en enskild part får göra ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja uppgiften.

Enligt 12 kap. 2 § första stycket OSL kan en enskild helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i lagen. Av samma lagrums andra stycke framgår att den enskilde som villkor för att häva sekretessen kan sätta upp att myndigheten ska göra förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

Bedömning

De utlämnade uppgifterna

Beträffande den aktuella barnavårdsutredningen och det dokument som lämnades ut till T. den 20 februari 2009 kan följande nämnas. Ärendet inleddes med anledning av att M.A. vände sig till socialtjänsten med en önskan om stödinsatser för att kunna hantera situationen runt dottern T. som vid tillfället var drygt 15 år.

Ärendet avslutades i november 2008 med ett beslut om att bevilja insatser enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i form av bl.a. familjestöd.

I utredningsdokumentet finns under rubriken ”Familjebakgrund” en förhållandevis detaljerad beskrivning av olika omständigheter rörande M.A. och andra släktingar till T. Uppgifterna rör bl.a. M.A:s uppväxt och avser således

en tidsperiod långt innan T. föddes. Beträffande flera olika personer finns uppgifter som måste betraktas som känsliga, bl.a. om hälsotillstånd. Detta gäller även sådana personer som inte synes ha haft någon del i T:s liv vid tiden för utredningen.

Utlämnandet

Nämnden har hänvisat till att M.A. gett sitt samtycke till att den aktuella barnavårdsutredningen kunde lämnas ut till T. Nämnden synes anse att sekretessen för uppgifterna i dokumentet därmed skulle ha hävts. Det framgår inte av remissvaret när detta samtycke skulle ha getts. Den journalanteckning som upprättades i samband med att T. fick del av utredningsdokumentet ger inte heller närmare besked. Det som åsyftas synes vara att M.A. under hösten 2008 ska ha gett uttryck för att hon ville att handläggaren i ärendet skulle gå igenom utredningen med T. Enligt min mening är det ett alltför otydligt uttalande för att det skulle betraktas som ett upphävande av sekretessen. Uttalandet hade dessutom gjorts viss tid innan det aktuella utlämnandet skedde. Till detta kommer att utredningsdokumentet innehöll uppgifter av känslig karaktär beträffande flera andra personer än M.A. och T. själv. Ett eventuellt samtycke från M.A. kunde därför under alla förhållanden inte läggas till grund för utlämnande av dokumentet utan sekretessprövning.

Nämnden har i sitt remissvar även hänvisat till att T. var ”part i ärendet”. Såvitt framgår av den journalanteckning som upprättades i samband med att utredningsdokumentet lämnades ut, grundades beslutet inte på några sådana överväganden, utan enbart på den omständigheten att M.A. tidigare skulle ha

”samtyckt” till att T. fick ta del av handlingen. Frågan om den utlämnade handlingen ingick i ett ärende där T. intagit partsställning har dock betydelse för min bedömning av förvaltningens agerande och det finns därför skäl för mig att ändå uppehålla mig vid saken.
Det ärende i vilket utredningsdokumentet hade upprättats var visserligen avslutat när handlingen lämnades ut till T. den 20 februari 2009. Emellertid var hon vid den tidpunkten part i det ärende som hade inletts den 16 februari 2009. Det aktuella dokumentet torde ha tillförts det nya ärendet. Under sådana förhållanden hade förvaltningen att tillämpa bestämmelsen om partsinsyn i 16 § förvaltningslagen, vilket innebar att ett utlämnande av handlingen hade kunnat vägras endast om det bedömts att det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse var av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjdes (10 kap.

3 § OSL).
Sammanfattningsvis anser jag inte att det finns underlag för att kritisera förvaltningen för att dokumentet lämnades ut. Jag är dock kritisk till att utlämnandet
skedde utan att en sekretessprövning gjordes.
Jag vill i sammanhanget även peka på bestämmelsen i 10 kap. 4 § OSL. Där anges, som redovisats ovan, att en myndighet som lämnar en sekretessbelagd uppgift till en enskild part, i enlighet med 10 kap. 3 § OSL, får göra ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja uppgiften. Jag vill rent allmänt framhålla att det ofta, när socialtjänsten med stöd av 10 kap. 3 § OSL lämnar ut en utredning som innehåller käns

liga uppgifter om någon annan än parten själv, finns anledning att överväga att uppställa villkor som inskränker partens rätt att förfoga över utredningen.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.
Socialförvaltningen i Norrköpings kommun (II)
(Dnr 3779-2009)
Anmälan
I en anmälan till JO framförde I.B. klagomål mot socialförvaltningen i Norrköpings
kommun. Klagomålen avsåg bl.a. att förvaltningen, till hennes dotter C.B., hade lämnat ut handlingar som innehöll uppgifter rörande bl.a. I.B:s uppväxt.
Utredning
Inledningsvis inhämtade föredraganden per telefon upplysningar från socialsekreteraren
Sofia Hjulberg vid socialförvaltningen i Norrköpings kommun.
Därefter anmodades Socialnämnden i Norrköpings kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad I.B. anfört om förvaltningens utlämnande av handlingar till C.B.

Som sitt remissvar ingav nämndens behandlingsutskott ett yttrande som sammanställts av enheten ledning och service. I yttrandet anfördes följande.
Bakgrund
I.B. har anmält till Riksdagens ombudsmän att hon är missnöjd över att socialkontoret
i Norrköping lämnat ut papper rörande hennes personliga förhållanden till dottern C.B. Den handling som förmodligen åsyftas är en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen daterad 2000-12-19 och som avser att utreda C.B:s situation.
C.B. har begärt att få ta del av alla handlingar som finns om henne på socialkontoret.
Den 27 mars 2009 antecknas i C.B:s sons akt att journalanteckningar och dokument från 1995 till 2008 finns att hämta på socialkontoret.
Det finns ingen anteckning som visar när utlämnande vid annan tidpunkt har skett.
Övervägande vid utlämnandet av handlingar
Vid telefonsamtal med handläggare Johanna Strandberg den 11 januari 2010 uppger hon att det som lämnades ut var samtliga i akten förekommande handlingar,
såsom journalanteckningar och utredningar. Tillsammans med handläggare Sofia Hjulberg gjordes en prövning om något borde sekretessbeläggas men bedömningen var att allt kunde och borde lämnas ut till C.B. Utredningen daterad 2000-12-19 var redan delgiven föräldrarna och de antog att C.B. hade delgivits information om utredningen vid utredningstillfället. Det fanns ingen anteckning som visade på att C.B. inte var delgiven utredningen. De lämnade sedan det kopierade materialet till enhetschef Kenneth Karlsson för

ytterligare bedömning om något borde sekretessbeläggas. Han gjorde samma bedömning som handläggarna och handlingarna lämnades ut.
I.B. bereddes möjlighet att kommentera remissvaret.
I ett beslut den 16 november 2010 anförde stf JO Pennlöv följande.
Bedömning
Av utredningen framgår bl.a. följande. C.B. vände sig till socialförvaltningen med en begäran om att få ta del av alla handlingar som fanns rörande henne på socialkontoret. Förvaltningen lämnade i mars 2009 ut samtliga handlingar i akten. Bland de utlämnade handlingarna fanns en barnavårdsutredning, daterad den 19 december 2000, som gällde C.B.
Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts av offentlighets och sekretesslagen (2009:400) som i nu aktuellt hänseende inte har inneburit någon ändring i sak.
Enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessbestämmelsen innehåller ett

s.k. omvänt skaderekvisit, vilket i princip innebär att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden inte kan lämnas ut utan den enskildes samtycke eller med stöd av lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till. Det råder alltså en mycket stark sekretess på socialtjänstens område.
Jag begränsar mina uttalanden till att gälla utlämnandet av den nämnda barnavårdsutredningen rörande C.B., daterad den 19 december 2000.
Det kan konstateras att utredningen innehöll känsliga uppgifter rörande C.B:s mor, I.B. Myndigheten har anfört att förvaltningen ”antog” att C.B., som då var endast 14 år gammal, hade delgivits information om utredningen vid utredningstillfället, dvs. mer än åtta år tidigare. Såvitt framgår av remisssvaret gjorde inte förvaltningen någon prövning av om ett utlämnande av utredningen till C.B. skulle innebära men för I.B. Innan handlingen lämnades ut skulle en ingående sekretessprövning ha gjorts. Enligt min uppfattning står det klart att en sådan prövning hade utmynnat i bedömningen att det förelåg hinder mot att lämna ut vissa delar av utredningen till C.B.
Vad I.B. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.
Med den kritik som framgår av det anförda avslutas ärendet.

2011/12 : JO1
569
Yttrande- och meddelarfrihet
Remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68)
(Yttrande av JO Axberger den 13 februari 2011, dnr 6749-2010)
Remissen
Yttrandefrihetskommittén, som har presenterat tre olika grundlagsmodeller, önskar synpunkter på dessa. Kommittén anger att den sedan kommer att arbeta vidare med en av modellerna.
Kommitténs betänkande har karaktär av debattinlägg. Det är delvis mycket genomarbetat men i andra delar mer skissartat. Det är inte alltid helt lätt att överblicka, med sina modeller och varianter.
Mot denna bakgrund inriktas de här redovisade synpunkterna på grundlagsskyddets
övergripande konstruktion. Enskildheter i förslagen tas i princip inte upp. En närmare granskning får anstå tills kommittén lägger fram sitt slutliga förslag.
Verksamhets-, ansvars- och ändamålssynpunkter i nuvarande reglering
Vid en tillbakablick på den svenska tryck- och yttrandefrihetsrättens utveckling kan man konstatera att de redskap kommittén använt till sina modeller inte är nya. Våra första tryckfrihetsförordningar var således med kommitténs språkbruk att betrakta som verksamhetsmodeller. De utgick från boktryckerierna, som länge stod i centrum för regleringen. Som verksamhetsansvariga var boktryckarna också primärt ansvariga för innehållet i det som trycktes. De gavs dock tidigt möjlighet att leda detta ansvar ifrån sig genom att låta en författare underteckna en s.k. namnsedel, varigenom ansvaret övergick till denne. Ur detta utvecklades det mer sofistikerade ansvarssystem som finns

idag. Det systemet var i sin tur en förutsättning för meddelarfrihet och meddelarskydd,
rättsinstitut som annars antagligen aldrig hade uppkommit, i varje
fall inte i den unika form de har i svensk rätt.
Verksamhetsmodellen kompletterades långt senare med ett inslag av en ansvarsmodell, nämligen när det blev möjligt att förse stencilerade skrifter med ursprungsuppgifter och därmed få ett frivilligt grundlagsskydd. Vid yttrandefrihetsgrundlagens
(YGL) tillkomst var det återigen verksamheter som i
första hand fördes in under grundlagen, nämligen sändning av radio- och tvprogram
samt olika former av tillhandahållande av – som det senare kom att kallas – tekniska upptagningar. Även i yttrandefrihetsgrundlagen infördes sedermera regler om frivilligt grundlagsskydd. Utvecklingen därefter karakteriseras
av att grundlagsstiftaren med en närmast minutiös noggrannhet anpassat regleringen till tekniska förändringar på medieområdet, i det uppenbara syftet att all massmedial verksamhet ska omfattas eller frivilligt kunna omfattas av grundlagen.
1812 års tryckfrihetsförordning (TF), som bestod i nästan ett och ett halvt sekel, var utpräglat formalistisk och gjorde inga undantag från principen att

allt som tryckts skulle bedömas enligt dess bokstav. Kring förra sekelskiftet började domstolarna dock utveckla en praxis som innebar att sådant innehåll i tryckta skrifter som ”inte hade med yttrandefriheten att göra” – t.ex. bedrägliga varuannonser – fick bedömas enligt allmän lag utan hinder av TF (dvs. i strid med dess bokstavliga lydelse). Med samma modell fördes regler om illojal konkurrens genom bedräglig reklam, varumärkessnyltning m.m. undan från TF:s tillämpningsområde. Det skedde i praktiken genom ändamålstolkningar; ändamålsmodellen hade kommit till. Den kodifierades i 1949 års TF
genom att grundlagsstiftaren, efter ingående överväganden om tryckfrihetens ändamål, sammanfattade dess syfte i de ord som inflöt i den lagtext som ännu gäller: säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Utifrån denna juridiska ”lokution” har en vid det här laget omfattande praxis och även doktrin utbildats. – Det bör därvid observeras, att TF/YGL:s ändamålsbestämning
är väsentligt vidare än den kommittén föreslår i sin ändamålsmodell.
Medan kommittén tänker sig ett ändamål som omfattar det från yttrandefrihetssynpunkt viktiga, är dagens ändamålsbestämning endast till för att skära bort sådant som över huvud taget inte har med yttrandefrihet att göra. Grundlagsskyddet omfattar därför även sådant som ren underhållning, oavsett kvalitet. Högsta domstolen har uttalat:
Genom tryckfrihetsförordningen skyddas bl.a. rätten att i tryckt skrift yttra tankar och åsikter; till skrift hänförs även bild. Skyddet omfattar också t.ex.

material som endast avser att roa läsarna, även när det är av mera primitiv natur. (NJA 1999 s. 749)

I dagens grundlagar används med andra ord inslag från verksamhets-, ansvars- och ändamålsmodellerna sida vid sida, varvid de samverkar i en helhet.

Allmänt om betänkandet

Regleringen i TF/YGL är teknikberoende såtillvida att de verksamheter som regleras definieras utifrån den kommunikationsteknik de använder. Kommittén har haft i uppdrag att utreda om regleringen i stället kan göras teknikoberoende, vilket skulle göra den mindre komplicerad och mindre känslig för kommunikationstekniska förändringar. Kommittén har gripit sig an detta uppdrag med stort engagemang och på ett kreativt sätt. Den har i såväl betänkandetexten som lagförslagen visat att det finns en betydande förenklingspotential redan i den nu gällande regleringen. Arbetet med en modernisering av yttrandefrihetslagstiftningen har därmed förts en god bit framåt.

Med de modeller som redovisas – inklusive den som förkastats – har kommittén fullgjort en viktig uppgift, nämligen att förutsättningslöst utreda och konkretisera vilka alternativ som finns till den nuvarande ordningen. Det är en stor förtjänst att detta nu gjorts så helhjärtat.

Kommittén har i och för sig anfört att den framför allt vill ha synpunkter på vilken av modellerna som den bör arbeta vidare med. Enligt min mening är förslagen dock så pass konkreta att de redan nu kan läggas till grund för en bedömning av om det är realistiskt att gå vidare med en alternativ grundlagsreglering av yttrandefriheten eller om det fortsatta arbetet bör inriktas på att bygga vidare på nuvarande modell.

Vissa synpunkter på allmänna resonemang i betänkandet

I kapitlet ”Problem med dagens reglering” anläggs ett mycket kritiskt perspektiv, enligt min mening alltför kritiskt. Skyddet enligt TF och YGL betraktas exempelvis som ”en privilegiering av vissa medier”, vilket är orättvist eftersom det uttalade syftet bakom YGL är att så långt möjligt jämställa jämförbara medieformer, något som tydligt framgår i YGL:s förarbeten (särskilt i Yttrandefrihetsutredningens slutbetänkande Värna yttrandefriheten, SOU 1983:70). Genom att kommittén väljer att fokusera på nackdelar med dagens reglering – det noteras i förbigående att det även finns fördelar, ”men med hänsyn till syftet med kapitlet berörs de inte närmare här” (s. 60) – får framställningen en polemisk slagsida, som aldrig rätas upp. Gällande ordning – som vilar på sekler av rättsutveckling, kontinuerligt övervägts av parlamentariska utredningar och regelbundet uppdateras av grundlagsstiftaren – framställs på det sättet i en så ensidigt negativ dager, att man undrar hur den kunnat överleva så länge. Det finns skäl att erinra om den redogörelse kommittén i sin tidigare skepnad avgett kring samma frågor, se Tryck- och

yttrandefrihetsberedningens
betänkande, SOU 2006:96 avsnitt 5.2. Den ger en mer allsidig
bild och utgör ett bättre underlag för att bedöma de problem som finns än
det nu framlagda betänkandet.
Även de komplikationer den nuvarande regleringen kan medföra i EUsamarbetet
är belyst av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Jag instämmer
i dess överväganden (se SOU 2006:96 s. 220 f.). Där framgår att Sveriges
hittillsvarande hållning varit att inte ge avkall på grundlagsskyddet annat än
när det är alldeles nödvändigt. Efter ett grundligt utredningsarbete fann
beredningen
att det inte då med hänsyn till EU-samarbetet fanns anledning att
genomgripande förändra grundlagsskyddet för yttrandefriheten. Förhållandena
har inte ändrats sedan denna bedömning gjordes.
Det finns skäl att understryka att det saknas något ur rättsliga källor härledbart
krav på att den befintliga regleringen i TF/YGL måste harmoniseras
med EU-rätten. Det går att föreställa sig framtida konflikter mellan vårt
grundlagsskydd för yttrandefriheten, inklusive offentlighetsprincipen, och
EU-rätten. Det gjordes redan i samband med Sveriges inträde i unionen; det
var då den svenska hållningen i dessa frågor lades fast. Exakt hur de konflikterna
kan komma att se ut, och när de kan tänkas inträffa, är dock mycket
svårt att förutsäga. Det är värt att notera att trots att den svenska
yttrandefrihetsrättens
förhållande till EU-rätten ständigt ifrågasatts har saken ännu inte,
drygt femton år efter att vi blev medlemmar i unionen, föranlett någon konflikt
mellan Sverige och EU-domstolen.

Det hindrar givetvis inte att det av
hänsyn till EU-samarbetet kan bedömas politiskt lämpligt att vidta enskilda
förändringar i grundlagen. Förslag i den riktningen bör dock inte framställas
som om det idag skulle föreligga en rättslig förpliktelse för Sverige att
genomföra sådana lagstiftningsåtgärder.
Kommittén har enligt min mening anlagt ett felaktigt och från svensk synpunkt
alltför defensivt perspektiv på EU-frågorna. Direkt bakvänt blir det när
en omstridd och av teknikutvecklingen på flera sätt överspelad rättsakt som

dataskyddsdirektivet föreslås utgöra förebild för en ny svensk
yttrandefrihetsgrundlag
(ändamålsmodellen).
Det finns slutligen skäl att kommentera det som i betänkandet framförs om
behovet av ändamålstolkningar. Enligt kommittén är det ett problem att
TF/YGL:s enskilda bestämmelser när de tillämpas inte kan tolkas utifrån
bestämmelsernas ändamål. Avsnittet om detta (3.2, s. 61 ff.) har ett delvis
allmängiltigt innehåll, som det inte finns full täckning för.
Det är i och för sig riktigt att en lag ska fylla en funktion och därmed tjäna
ett ändamål. Men det är inte detsamma som att varje rättsregel ska ha ett ändamål

som kan läggas till grund för dess uttolkning i enskilda fall. I många sammanhang bedöms det tvärtom som angeläget att begränsa och ibland helt avskära möjligheten för den som tillämpar en regel att använda sig av en ändamålstolkning. Kommittén nämner själv (parentetiskt) straffrätten, där bokstavstolkning är huvudregeln och ändamålstolkning i princip otillåten. Skälen bakom detta synsätt – strävan efter förutsebarhet och fruktan för godtycke – gör sig gällande med i princip samma styrka inom annan fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning, dvs. bl.a. inom yttrandefrihetsrätten. TF/YGL innefattar dessutom rent straffrättsliga regler, vars tillämpning alltså inte ska grundas på ändamålsöverväganden.

En lag som leder till oönskade effekter kan naturligtvis behöva ändras, men det är inte detsamma som att det är lämpligt att ge dess uttolkare frihet att tillämpa den efter ändamålet. En sådan åtgärd innebär inte bara risk för godtycke utan också en maktförskjutning från lagstiftaren mot domare och andra rättstillämpare (kommittén berör detta på s. 146 i betänkandet). I svensk rättstradition har en sådan förskjutning inte brukat anses önskvärd, särskilt inte på grundlagarnas område.

Allmänt om grundlagsmodellerna

Samtliga modeller bygger på att grundlagens tillämplighet ska bedömas med utgångspunkt från begreppet massmedier i stället för som idag från olika sätt att producera massmedieinnehåll, dvs. från produkten snarare än tekniken. Greppet är tilltalande genom att nya medieformer kan föras in under grundlagen utan att dess lydelse behöver ändras. Regleringen skulle också bli mer lättillgänglig med ett samlingsbegrepp av detta slag.

De olika modellernas tillämpningsområden ska dock begränsas så att de inte omfattar alla massmedier. Skillnaden mellan modellerna består framför allt i hur den begränsningen föreslås ske.

I det följande lämnas synpunkter på det föreslagna massmediebegreppet, de utgivarsystem som föreslås beträffande två av modellerna och slutligen diskuteras de lösningar som föreslagits för avgränsningen av de enskilda modellernas tillämpningsområden.

Massmediebegreppet

Förslaget att införa ett massmediebegrepp är strategiskt lyckat, eftersom det angriper både en del av tillämpningsproblemen i den nuvarande regleringen och dess komplikationsgrad.

Massmediebegreppet är erkänt svårdefinierat. I allmänt språkbruk används det för skilda företeelser; det kan beroende på sammanhanget syfta på bl.a. kommunikationsteknik, medieföretag och journalistisk verksamhet. Den mest ursprungliga betydelsen torde vara den som anknyter till ordet medium och som alltså avser något som förmedlar information; det kan vara ett föremål men också en viss teknik. Kommittén, som behandlar detta bl.a. på s. 309 ff., utgår från ungefär den betydelsen. Massmedier är således enskilda exemplar av tidningar och böcker, cd- och dvd-skivor, m.m. Beträffande television är

kommitténs definition mer diffus (”televisionsmediet som sådant inkl. de sändningar som slutligen når tittarna”). Detsamma gäller databaser (”den företeelse som bär yttrandet på motsvarande sätt som exempelvis en papperstidning”).
I samtliga fall gäller preciseringen att som massmedier i grundlagens mening räknas endast sådana som är avsedda för att sprida yttranden till allmänheten.
Kommittén framhåller att det kan vara svårt att skilja massmediet från den teknik som används men tror inte att den svårigheten annat än sällan skulle få någon betydelse. Det är mycket möjligt att det begrepp som föreslås skulle fungera. Det undanröjer antagligen en del av de mindre lyckade inslagen i dagens reglering, framför allt TF:s onaturliga tillämpning på ”tryckta skrifter” som textförsedda förpackningar m.m. Annat kan, som kommittén själv noterar, komma att kvarstå, som t.ex. tryck på tröjor. Det är troligt att nya egendomligheter tillkommer; grundlagsskydd för text på klotterplank är ett exempel som kommittén själv antyder. Sammantaget är innebörden av förändringen att abstraktionsnivån i lagtexten höjs, dvs. att den blir mer generell och mindre precis. Typiskt sett borde det leda till en enklare lagtext men fler gränsdragningsproblem. En del av dessa minskar dock i betydelse genom de ytterligare inskränkningar av tillämpningsområdet som föreslås i form av särskilda rekvisit i de olika modellerna.
Kommitténs överväganden så här långt visar enligt min mening att införandet av ett övergripande massmediebegrepp kan vara ett sätt att lösa flera tillämpningsproblem i den nuvarande regleringen och göra denna mer lätttillänglig än idag. Det återstår dock en del analysarbete innan det är möjligt att slutligt bedöma om vägen är framkomlig (jfr bl.a. den nedan påtalade risken för smitteffekter). Det bör noteras att en förändring av detta slag torde kunna fogas in redan i den ordning som gäller idag, varvid TF och YGL skulle kunna slås samman.
Utgivare
Ansvars- och verksamhetsmodellerna innefattar huvudregeln att den som sysslar med massmedieverksamhet erbjuds respektive ska utse en utgivare.

Enligt ansvarsmodellen får en myndighet därefter bevilja utgivningsbevis. Enligt verksamhetsmodellen ska enbart en registrering ske. Det är något oklart hur reglerna är tänkta att utformas; kommittén har inte lagt fram färdiga förslag i dessa delar.
I alla händelser tycks de föreslagna systemen innebära att frågan om utgivarbehörighet
ska underkastas en mer materiell prövning än i dag. Den måste

nämligen – med reservation för att jag kan ha missförstått det som föreslås – innefatta en bedömning av om den verksamhet som ska bedrivas avser massmedier i grundlagens mening, något som enligt vad som ovan framgått inte alltid kommer att vara enkelt. Det innebär i så fall att en myndighet på förhand

ska göra något som skulle kunna beskrivas som en tillståndsprövning (jfr vad som i betänkandet sägs om en ”variant” på ansvarsmodellen, s. 208). Om det inte är tänkt att ske riskerar massmedierekvisitet att bli innehållslöst, eftersom man då kan bli utgivare inom vilket slags verksamhet som helst. Har vederbörande myndighet väl godtagit en utgivare får väl även frågan om utgivarskapet avser en massmedial verksamhet anses prövad på ett för eventuella senare rättsliga granskningar bindande sätt. Slutsatsen tycks bli att antingen har myndigheten möjlighet att vägra utgivningsbevis/registrering med hänvisning till att verksamheten inte bedöms vara massmedial – vilket innefattar en från yttrandefrihetssynpunkt tvivelaktig tillståndsprövning – eller också görs ingen sådan bedömning – och då förlorar massmedierekvisitet sin avgränsande funktion.

Ansvarsmodellen

”Ansvarsgrundlagen” (AGL) avgränsas förutom av massmedierekvisitet genom att den endast ska tillämpas på framställningar för vilka ett utgivningsbevis gäller eller som är försedda med ursprungsuppgifter. Även om modellen löser tillämpningsproblem samt är enkel och principiellt sympatisk innebär den därmed en djupgående förändring och påtaglig inskränkning i det rättighetsskydd som i dag gäller.

Med AGL blir det som idag är ett undantag huvudprincip. Hela grundlagsregleringen blir frivillig, och delvis kanske även tillståndsberoende (jfr ovan).

Enligt nuvarande ordning gäller grundlagsskyddet som bekant även exempelvis en tryckt periodisk skrift som ges ut utan utgivningsbevis och utan ursprungsuppgifter. (Underlåtenheterna kan bestraffas som ordningsförseelser men leder inte till att grundlagsskyddet försvinner.) Men enligt AGL ska alla massmedier som av ett eller annat skäl saknar utgivningsbevis och ursprungsuppgifter falla helt utanför grundlagsskyddet.

Till det kommer att en yttrandefrihetsgrundlag även fortsättningsvis måste kunna omfatta även den som utan att ge sig till känna vill nå ut till allmänheten. Idag är det som sagt möjligt att ge ut en tryckt skrift anonymt (eller under pseudonym) och utan ursprungsuppgifter men ändå åtnjuta skydd av TF. Brott i en sådan skrift kan bara utredas av Justitiekanslern, författaren och andra medverkande har meddelarskydd, vid ett eventuellt åtal finns rätt till juryprövning, m.m. Om ansvarsmodellen införs försvinner allt detta; det blir vanlig förundersökning utan tryckfrihetsrättsliga restriktioner.

Verksamhetsmodellen

”Verksamhetsgrundlagens” (VGL) tillämplighet avgränsas förutom av massmedierekvisitet enligt huvudregeln genom att endast framställningar från massmedieföretag omfattas.

Dessa omfattas direkt och fullt ut; regleringen

förutsätter att utgivare utses och anmäls men VGL gäller även om detta un

derlåts. Vid sidan av huvudregeln har – något inkonsekvent kan det kanske tyckas – ett inslag från AGL föreslagits, nämligen att även alla massmedier som försetts med ursprungsuppgifter omfattas av VGL. VGL blir därmed till sin grundstruktur tämligen lik den samlade regleringen i nuvarande TF/YGL. Den är i jämförelse därmed grövre tillyxad, men också mer överskådlig och tillgänglig.

Såvitt gäller tillämpningsområdet skiljer sig VGL från dagens ordning genom sin inriktning på företag. Som framgår av arbetsnamnet syftar den till att reglera verksamheter. Syftet synes vara att på det sättet utesluta dem som mer tillfälligt och i lösligare former ägnar sig åt att sprida information på ett sätt som i och för sig faller under VGL:s massmediebegrepp. Från fri- och rättighetssynpunkt

ter detta sig tvivelaktigt; inte minst tryck- och yttrandefriheten

har ända sedan dessa rättigheters genombrott tillkommit ”envar”. Det rör sig om en medborgerlig frihet, inte en näringsrätt.

Avgränsningen synes motiverad av att yttrandefrihetsgrundlagarna och deras ”grundbultar” anses kräva att yttrandefriheten – och kanske särskilt meddelarfriheten

– hanteras på ett ansvarsfullt sätt. Tanken verkar vara att publiceringsbeslut bör fattas inom ramen för verksamheter där det finns en professionell vana att göra de bedömningar som därvid anses böra göras.

Även om den tanken är god kan det förslag den frambringat lätt ifrågasättas. Det finns således inget som talar för att exempelvis massmedieföretag med inriktning på kommersialiserad sensationsjournalistik a priori skulle vara försiktigare i sitt sätt att handskas med känsliga personuppgifter än exempelvis en ensamarbetande journalist som förbereder en reportagebok (eller driver en blogg), snarare tvärtom.

Vad kommittén här synes vilja komma åt är ett problem som sannolikt kommer att öka i betydelse, nämligen att den naturliga gräns som tidigare funnits mellan offentlig och privat kommunikation genom teknikutvecklingen börjat lösas upp. Inom yttrandefrihetsrätten finns det definitivt ett behov av att upprätthålla en sådan gräns. Men den bör inte dras mellan företag och medborgare. På denna punkt är den rådande regleringen bättre. Problemet kan där hanteras i regleringen av de medier där det finns, dvs. databaser, medan de traditionella medierna kan lämnas orörda. Vad kommitténs förslag i denna del

visar är den risk för smitteffekter, som uppkommer när man söker slå samman grundlagsregleringen för olika medieformer. Den risken har varit av avgörande betydelse för tidigare ställningstaganden från grundlagsstiftarens sida, särskilt vid valet av att inte införa en gemensam yttrandefrihetsgrundlag utan behålla TF och låta ”de nya medierna” regleras i YGL.

Det vore onekligen en

mycket olycklig smitteffekt om den tekniska utvecklingen, tillkomsten av

sociala medier etc. skulle leda till att tryckfriheten framöver i första hand skulle förbehållas ”företag”.
Även andra inslag i VGL är tvivelaktiga, såsom att författare inte är primärt ansvariga för böcker som de ger ut via förlag; det kan beskrivas som en ny form av den gamla boktryckarcensuren.

Ändamålsmodellen
”Ändamålsgrundlagens” (ÄGL) tillämplighet avgränsas förutom av massmedierekvisitet genom att den bara ska tillämpas på yttranden för opinionsbildande, journalistiska, litterära eller konstnärliga ändamål. Den bygger till skillnad från AGL och VGL inte på något obligatoriskt formalansvar; utgivare får men behöver inte utses. ÄGL är det mest radikala av kommitténs förslag.
I betänkandet sägs att det kan genomföras med bibehållande av grundprinciperna i den nuvarande regleringen. Beträffande meddelarskyddet och den särskilda rättegångsordningen synes detta dock inte helt utrett utan det rör sig, såvitt jag kan utläsa, mer om antaganden.
Förslaget är mycket tänkvärt och den bakomliggande argumentationen är stimulerande att ta del av. Det har emellertid två huvudsakliga brister, som medför att det knappast är realiserbart.
Enligt utredningsdirektiven ska den grundläggande uppbyggnaden av grundlagsskyddet inte ta sikte på yttrandenas innehåll. Det motiveras bl.a. med att gränsdragningar baserade på yttrandenas innehåll riskerar att öppna för ökat godtycke och leda till att tryck- och yttrandefriheten i orostider får stå tillbaka för andra intressen. ÄGL:s grundprincip är emellertid just att ett yttrandes innehåll ska vara avgörande för grundlagens tillämplighet. Kommittén har handskats med denna komplikation genom att hävda att avgränsningen inte avser yttrandens innehåll utan bara ligger nära en sådan gränsdragning. Det är förvisso sant att det för den gränsdragning som förslaget bygger på är tillräckligt att bedöma vad för slags typ av innehåll ett yttrande består av. Icke desto mindre måste den som gör prövningen ta del av yttrandets innehåll och bedöma dess karaktär. När det vid beskrivningar av den nuvarande regleringen sägs att den inte kräver någon prövning av yttrandenas innehåll, betyder det att det inte ska göras någon sådan prövning alls. För att ta ett exempel: antingen är en skrift tryckt eller också inte, vad som står i den saknar betydelse för bedömningen av om grundlagen gäller. Vid tillämpning av ÄGL ska polismannen/åklagaren/domaren emellertid ta del av skriftens innehåll och avgöra om den utgör ett massmedium som framställts för något av de ändamål ÄGL anger. Detta är självfallet en prövning av skriftens innehåll.
I ÄGL byts därmed teknikberoende ut mot innehållsberoende. Det är inte heller bara fråga om att, som enligt dagens TF/YGL, på marginalen skära bort sådant som är irrelevant från yttrandefrihetssynpunkt utan om att begränsa grundlagsskyddet till det som anses särskilt skyddsvärt.

Den risk för godtycke som omnämns i direktiven har sin grund i att de

rättsliga förutsättningarna för en ändamålsprövning utifrån ett yttrandes innehåll inte kan anges annat än i allmänna termer. Bedömningsutrymmet blir därmed stort och förutsebarheten begränsas. Spelrummet för bedömarens personliga åsikter ökar och det blir svårare för t.ex. en domare att motstå opinionstryck, än det är när han eller hon kan hänvisa till entydig lag. Det sistnämnda gäller för övrigt även politiska beslutsfattare, som kan få svårt att hålla stånd gentemot exempelvis företrädare för främmande makt, om grundlagen består av tänjbara bestämmelser. Invändningarna, som härrör från den svenska yttrandefrihetsrättens rotsystem, skulle kunna broderas ut långt mer

än så här, men det sagda bör räcka för att i detta sammanhang understryka vikten av att grundlagen avgränsas på ett tydligt sätt. Som ett illustrativt exempel av jämförelsevis sent datum vill jag dock även erinra om den s.k. IBaffären. Saken gällde publicering av hemliga uppgifter i tryckt skrift. En rättslig prövning skulle normalt ske enligt TF mot den enligt dessa regler ansvarige. Formellt lämnade emellertid de dåvarande reglerna även en öppning för att i vanligt brottmål – helt utanför TF:s skyddssystem – åtala de journalister som medverkat till publiceringen. Myndigheterna valde att utnyttja detta till att enbart lagföra journalisterna, till synes för att slippa konfronteras med TF:s regler. Flera rättinstanser, däribland Svea hovrätt och Riksåklagaren, anmärkte att en tryckfrihetsprocess borde varit det primära, men de hade ingen tydlig lag att stödja sig på. Polis och åklagare kunde ignorera regleringens ändamål för att ostörda av grundlagen nå det repressiva mål som eftersträvades. Det är ett tydligt exempel på hur lätt sådant som lagars syfte kan väga, och hur viktigt det från fri- och rättighetssynpunkt är att det inte finns luckor mellan lagens bokstäver, när ett etablissemang utmanas av besvärande publicitet. (TF ändrades på grund av IB-affären och kan därefter inte kringgås på det sätt som då skedde.)

Den andra grundläggande bristen, som är av straffprocessuellt slag, hänger samman med den första på det sättet att även den har att göra med den otydlighet som uppstår kring gränsen för ÄGL:s tillämpningsområde. Tryckfrihetsstraffrätten skiljer sig i en rad avseenden från den allmänna straffrätten.

Skillnaderna berodde ursprungligen på det särskilda ansvarssystemet, därefter tillkom juryrättegången som medförde att även delar av straffprocessrätten påverkades. Ur dessa specialregleringar har andra rättsinstitut utvecklats. Idag betraktas flera av dessa som viktiga värn för yttrandefriheten (anonymitetsskydd, meddelarfrihet, efterforsknings- och repressalieförbud, JK ensam utredare och åklagare, rättegång inför jury med särskilt förmånliga omröstningsregler m.m.). Förutsättningen för denna utveckling har varit den tydliga avgränsning av detta rättsområde som begreppet tryckt skrift utgjorde under mycket lång tid. Straff- och straffprocessrätten i övrigt följer generellt giltiga principer och regler som tillämpas i snart sagt alla andra sammanhang än just på detta område. Om avgränsningen görs på något annat sätt än medelst strikt formella regler, som är enkla att tillämpa även för befattningshavare på låg nivå i rättssystemet, kommer den gränsen att luckras upp.

Konsekvensen
skulle bli att de ”kortslutningseffekter” som kommittén beskriver i betänkandet blev betydligt vanligare; såväl enskilda som allmänna intressen skulle därmed komma i kläm.
Det är ingen tillfällighet att kommittén i denna modell inte lyckats knäcka frågan om hur det ska kunna säkerställas att yttrandefrihetsmål, men inga andra, handläggs i den särskilda rättegångsordningen. Kommittén tror visserligen att saken – på något sätt – ska kunna redas ut, men flaggar också för alternativet att ”juryrättegången slopas” (betänkandet s. 279). I det sammanhanget gör kommittén det i mitt tycke uppseendeväckande tillägget att det ”kan kanske diskuteras om den [tryckfrihetsjuryn] innebär det viktiga värn för yttrandefriheten som den är tänkt att vara”. – Det finns utrymme för kritik mot rättegångsordningen i tryck- och yttrandefrihetsmål, men att den ända

sedan sin tillkomst så gott som hundraprocentigt gynnat svarandesidan, och därmed yttrandefriheten, är ett faktum.
Kommitténs överväganden kring ändamålsmodellen visar slutligen hur svårt det är att i lag beskriva en ”ändamålsenlig ändamålsbestämmelse”.
Författningskommentaren
innefattar på sina ställen ett enligt min mening besvärande godtycke (underhållning i böcker ska omfattas, men inte annan underhållning; sportreferat ska omfattas, men inte enklare lek- och spelprogram på tv; m.m., se s. 302 ff.). Sammanställningen av ändamål framstår vidare som ofullständig – varför finns t.ex. inte vetenskapliga ändamål upptagna?
Ändamålsmodellen får sammanfattningsvis anses utesluten om man vill ha kvar ett grundlagsskydd av den typ vi har idag; det synes mig tveksamt om den ens ryms inom de direktiv regeringen angett för utredningsuppdraget. Den illustrerar samtidigt på ett bra sätt i vilken riktning man måste gå för att på allvar bli kvitt ”teknikberoendet”, och att en konsekvens blir att det beroendet byts mot ett innehållsberoende, något som från rättstillämpningssynpunkt kan beskrivas som en förflyttning ur askan, i elden.
Sammanvägning
Av det sagda framgår att jag inte bedömer det som meningsfullt för kommittén att arbeta vidare med ansvars- och ändamålsmodellerna.
Verksamhetsmodellen företer en hel del likheter med dagens reglering. Den synes enligt min mening och med de reservationer jag anfört ovan utgöra det mest realistiska av förslagen.
I alla händelser torde det vara meningsfullt att försöka ersätta dagens tekniskt baserade tillämpningsrekvisit (tryckta skrifter, tekniska upptagningar, elektromagnetiska vågor) med ett massmediebegrepp av det slag kommittén skissat på. Det är vidare en god idé att, som kommittén är inne på, till en sådan lag överföra den typ av regler om den allmänna yttrandefriheten som finns i regeringsformen. I betänkandet visas också att vissa av TF/YGL:s grundprinciper kan göras allmänt tillämpliga; reglerna om censurförbud m.m.

och etableringsfrihet torde således kunna ingå i en ”yttrandefrihetsrättens allmänna del”. Genom ändringar av det slaget kan skillnaden mellan det som idag ”bara” skyddas enligt RF och det som omfattas av TF/YGL minska, vilket är önskvärt. – Det kan vara hugget som stucket om man vill kalla en sådan lag för en ny modell eller för en sammanslagning av de befintliga grundlagsbestämmelserna om yttrandefriheten. Förutsättningarna för att vinna gehör och acceptans för förändringar torde dock öka i takt med att dessa anknyts till gällande rätt.

Skulle försöken att etablera ett massmediebegrepp som ersätter dagens teknikbaserade
rekvisit misslyckas bör man försöka slå samman nuvarande grundlagsbestämmelser om yttrandefriheten i en gemensam yttrandefrihetsgrundlag,
inom vilken olika medieformer kan hållas isär där det krävs, och regleras gemensamt när det är möjligt. Betänkandet visar enligt min mening att detta är genomförbart och att det skulle medföra betydande förbättringar i jämförelse med dagens splittrade, svåröverskådliga reglering.

Skulle inte detta kunna åstadkommas bör TF och YGL undergå en allmän översyn med inriktning på att lösa en del av de kända tillämpningsproblemen och på en omredigering av ungefär det slag som sekretesslagstiftningen nyligen genomgått.

Övrigt

De ursprungliga utredningsdirektiven innebar att en beredning med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området tillkallades. Beredningen skulle utreda och lämna förslag till lösningar på olika problem , särskilt sådana som var relaterade till den tekniska och mediala utvecklingen. Efter att i omgångar ha erhållit tilläggsdirektiv omvandlades beredningen till en parlamentarisk kommitté, i anledning av att uppdraget getts en annan inriktning.

Den ursprungliga tanken med en tryck- och yttrandefrihetsberedning var enligt min mening god. När denna del av kommitténs uppdrag är avslutad finns det skäl att låta dess arbete fortsätta i enlighet med de ursprungliga direktiven.

Lagstiftningen kommer, oavsett vilket resultat det nu pågående arbetet leder till, att vara fortsatt komplicerad, varvid den tekniska och mediala utvecklingen allteftersom lär skapa nya tillämpningsproblem, som behöver identifieras och övervägas.

Övriga områden

Under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla

adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad.
Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt
(Dnr 2932-2010)

Anmälan

L.P. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Karlstads universitet avseende handläggningen av hans begäran om utlämnande av allmän handling.
Han kompletterade därefter sin anmälan. Till sina skrivelser fogade han vissa handlingar.
Av insända handlingar framgick följande. L.P. begärde i ett e-brev till Studentcentrum vid Karlstads universitet den 7 maj 2010 att studieintyg rörande en annan person, B.K., skulle lämnas ut till honom via e-post. Eftersom universitetet som huvudregel inte lämnar ut studieintyg innehållande personnummer i elektronisk form skickades en förfrågan om ordinarie postadress per e-brev till L.P. E-brevet kom emellertid i retur till universitetet som med anledning härav kontaktade B.K. för att efterhöra om denne kände till någon adress till L.P.
L.P. ansåg att universitetet agerat olämpligt genom att kontakta B.K.

Utredning

Karlstads universitet anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i L.P:s anmälan. I remissvar anfördes följande.
Karlstads universitet beklagar om hanteringen av ärendet förorsakat L.P. eller B.K. obehag. Det kan i efterhand konstateras, att det sätt som användes för att spåra L.P:s adress ledde till konsekvenser som myndigheten inte kunde förutse, i och med att P. och K. var inbegripna i en för myndigheten helt okänd polemik med politiska anspelningar. Karlstads universitets ansträngningar att spåra postadressen till L.P. skedde dock helt utan några baktankar eller onda avsikter. Karlstads universitet försäkrar att hanteringen tvärtom har sin bakgrund i en iver att leverera efterfrågat studieintyg så snabbt som möjligt.
Karlstads universitet har som statlig myndighet en skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen att ge ut avskrift eller kopia av en allmän handling till den del den får lämnas ut. Begäran att få utskrift eller kopia av allmän handling ska behandlas skyndsamt. Även förvaltningslagen innehåller bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. I syfte att uppfylla dessa lagkrav har Karlstads universitet gjort efterforskningar för att få fram postadressen till den person som per e-post begärt ut en allmän handling. Utöver detta har Karlstads universitet inte gjort någon som helst efterforskning om vem L.P. är eller vilket syfte han hade med sin begäran. Frågan om kritik kan riktas mot ärendets handläggning överlämnas härmed till JO för bedömning.

Utredning
I brev ställt till L.P. från Karlstads universitet (undertecknat av L.F.) daterat 2010-05-18 framgår hur arbetsgångens förlopp varit. Fredagen den 7 maj 2010 kom till Studentcentrums expedition en förfrågan per e-post från L.P. om studieintyg på B.K. Expeditionspersonalen tog måndagen den 10 maj 2010 fram intyget i pappersform ur studeranderegistret, Ladok, med avsikt att sända detta till L.P:s postadress. Karlstads universitet lämnar som huvudregel inte ut personuppgifter ur Ladok, som bl.a. innehåller personnummer, i elektroniskt
format i större utsträckning än vad som följer av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. I e-postbrevet från L.P. fanns emellertid ingen postadress, varför ett svarsmail sändes iväg för att höra efter till vilken adress intyget skulle skickas. E-postbrevet till L.P. med förfrågan om hans postadress kom i retur med förklaringen att meddelandet inte kunde vidarebefordras till adressaten ”...for policy reasons”. Se bilaga 1 (här utesluten; JO:s anm.).
När det nu visade sig omöjligt att via e-post få veta vart intyget skulle skickas, återstod att spåra L.P. på annat sätt. Via sökmotorn ”hitta.se” kunde konstateras att det fanns 66 personer med detta namn runt omkring i Sverige. Av e-postbrevet framgick inte vari landet den efterfrågade L.P. var bosatt, varför det inte ansågs möjligt att spåra vilken L.P. som bett om intyget.
Expeditionspersonalen kände väl till att frågor om utlämning av offentliga handlingar ska besvaras snabbt och att skälet till förfrågan inte får efterfrågas. På en studentexpedition är förfrågningar om studieintyg mycket vanliga, naturligtvis oftast av den berörde studenten själv men också arbetsgivare, bostadsbolag och andra ber om intyg för studenters räkning. I merparten av fallen handlar det om intyg som ska användas för att styrka ansökningar om bostad, arbete och studier på andra studieorter. Det kan handla om att styrka att man är student när man söker om medlemskap i olika föreningar eller söker studielån och stipendier. Expeditionspersonalen , som är van vid att skälen till förfrågningar om studieintyg
är av högst oskyldig natur, valde då att kontakta B.K. för att fråga om han råkade känna till L.P:s adress. Frågan om hans adress besvarades emellertid inte.
L.P. vände sig därefter till JO i en skrivelse med rubriken ”Universitets bristfälliga handläggning av begäran om studieintyg” och sände universitetet en kopia av sin skrivelse.

I denna finns den adress som expeditionspersonalen
förgäves letat efter och studieintyget, som tagits fram måndagen den 10 maj 2010, kunde den 18 maj 2010 sändas till L.P. med ett förklarande brev om turerna i hanteringen.
– – –
I ett beslut den 11 april 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, finns grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. 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.
I 2 kap. 12 § TF stadgas att allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den

som önskar ta del av handlingen har i sådant fall enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen.
Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF får inte en myndighet på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.
L.P. har i ett e-brev till Karlstads universitet begärt att få ta del av allmän handling. Genom att ange sig själv som avsändare av e-brevet har han gjort ett visst avkall på det anonymitetsskydd som han åtnjöt enligt tryckfrihetsförordningen.
Hans skriftliga framställan utgör i sig en allmän handling hos myndigheten.
Karlstads universitet har, då det e-brev som sänts till L.P. kommit i retur den 10 maj 2010, som en serviceåtgärd försökt att finna andra sätt att komma i kontakt med honom. Universitetet har bl.a. kontaktat den person, B.K., som handlingen avsåg i syfte att erhålla uppgift om L.P:s postadress. Härvid har B.K. informerats om L.P:s begäran och hans identitet.
Även om identiteten hos en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör myndigheten, utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet
i 2 kap. 14 § TF, inte utan vidare föra uppgifterna vidare (jfr JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 527). Att det i och för sig vällovliga syftet i förevarande
fall varit att kunna skyndsamt lämna ut den begärda handlingen kan inte anses vara skäl att frångå den principen. Det var således inte lämpligt att universitetet kontaktade den person som handlingen avsåg för att få fram L.P:s postadress.
Med den kritik som framgår av det anförda avslutas ärendet.
Sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta.
Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen
(Dnr 4258-2010)
Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 21 juli 2010, framförde R.Ö. klagomål mot Slottsstadens skola, Västra Innerstadens stadsdelsförvaltning i Malmö kommun. Klagomålen rörde handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling. Han anförde bl.a. följande.

Den 23 juni 2010 ringde han till skolans kansli och begärde att få kopia av slutbetyget för en viss elev. Han fick först tala med en kanslist och sedan med biträdande rektorn, Jörgen Birch-Jensen. Vid båda dessa samtal blev han tillfrågad om sin identitet och vad han skulle ha betyget till. Han svarade att han hade rätt att vara anonym och begärde att betyget skyndsamt skulle läm

nas ut till honom. På begäran av Jörgen Birch-Jensen lämnade han ett telefonnummer
där han kunde nås för besked om när ett utlämnande kunde ske.
Efter några timmar blev han uppringd av Jörgen Birch-Jensen och åkte därefter och hämtade betyget. Dagen efter blev han uppringd av modern till den elev vars betyg han hade hämtat ut. Telefonnumret till honom hade hon erhållit från skolan. Skolan hade således meddelat modern vad som hänt och lämnat ut hans telefonnummer. Han anser att skolan har gjort fel genom att efterforska hans identitet, lämna ut uppgifter om honom till elevens mor och inte skyndsamt lämna ut den begärda handlingen.

Utredning

Västra Innerstadens stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad R.Ö. hade framfört i sin anmälan.
Stadsdelsfullmäktige anförde följande.
Det anmälda händelseförloppet kan delas in i tre skeden. Utredning och stadsdelsfullmäktiges kommentar presenteras samlade avseende de olika skedena.
1. Anmälaren beskriver att han den 23 juni 2010, kl. 11.40, ringde till kansliet på Slottsstadens skola och begärde ut en kopia på ett slutbetyg av en elev som gått där samt att kanslisten frågat efter hans identitet och syfte med detta.

Stadsdelsfullmäktiges utredning

Kanslisten vid Slottsstadens skola Maigret Linins fick den 23 juni 2010 kl. 11.50 ett telefonsamtal från ”okänd” från telefonnummer (telefonnumret har här utelämnats, JO:s anmärkning) enligt IP-telefonens display.
Maigret Linins har uppgett följande.
Personen som ringde presenterade sig inte. Det var en man, och han bad att få ett betyg. Tonen var aggressiv och uppfattades som hotfull. Maigret Linins upplyste om att det kostade 50 kr att skriva av ett betyg. Mannen sade att han endast ville ha en kopia av ett betyg. Maigret Linins bad om personnumret avseende den person vilkens betyg som begärdes utlämnat. Mannen kunde bara de första siffrorna. Han uppgav dem, och sedan frågade Maigret Linins honom vem han var. Mannen sade till henne på ett aggressivt sätt att hon var otrevlig. Hon insisterade i viss mån på att han skulle uppge sitt namn, detta i anledning av den aggressiva, hotfulla tonen. Han sade att han började bli

irriterad på henne och att hon skulle ”skita i” vem han var som frågade efter betyget. Han sade att hon bara skulle se till att ta en kopia och lägga i receptionen så skulle han hämta det på eftermiddagen. Efter att hon kommenterat hans reaktion sade han att ”han var riktigt irriterad på henne”. Hon sade att han inte fick betyget i eftermiddag eftersom hon slutade kl. 12.00 samt att hon ville förankra ett utlämnande hos rektorn. Därefter avslutade personen samtalet.

Stadsdelsfullmäktiges kommentar
En medborgare begärde ut en allmän handling hos skola i form av kopia på ett betyg tillhörande en elev som precis hade gått ut årskurs 9.
Betygshandlingar är som utgångspunkt offentliga handlingar då de varken är handlingar som förvaras hos psykolog eller kurator i skolan (23 kap. 2 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL) eller i den övriga elev

vården (23 kap. 2 § andra stycket OSL). Huvudregeln är således att kopia på sådan begärd handling ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt och utan avgift (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, TF). Medborgaren har också rätt att få ut en kopia på den begärda handlingen mot fastställd avgift.
Kommunfullmäktige i Malmö kommun har den 28 april 1994 beslutat att specifikt uppräknade paragrafer i den statliga avgiftsförordningen (1992:191) ska anses vara tillämpliga i detta avseende, bl.a. 16 § och 18 § som innebär att avgift får tas ut för ”vanliga” kopior först om en beställning omfattar tio sidor eller mer.
Maigret Linins utgick inledningsvis ifrån att R.Ö. begärde en bestyrkt kopia av ett betyg (det är sådan begäran som är vanligast förekommande i skolan), som är avgiftsbelagd med 50 kr i enlighet med 18 § avgiftsförordningen. Maigret Linins fick sedan klart för sig att han endast ville ha en kopia på en betygshandling, varför det inte längre var aktuellt med en avgift.
Maigret Linins uppfattade personen som begärde ut handlingen som mycket aggressiv och hotfull, vilket medförde att hon kände sig osäker på huruvida ett sådant beteende kunde påverka den juridiska bedömningen av att lämna ut betygshandlingen eller inte. Mannens avvikande uppträdande indikerade i hennes ögon en risk för eleven och dess närstående. Därför frågade hon sin chef om hur hon skulle förfara med utlämnandet. Enligt stadsdelsfullmäktiges mening är att efterfråga mannens namn och att förankra sitt agerande befogat mot bakgrund av sökandens aggressiva och hotfulla beteende, i vart fall ursäktligt, och alltjämt inom ramen för definitionen av ”så snart det är möjligt” i 2 kap. 12 § TF. Härvid bör påpekas att handlingen de facto lämnades ut två timmar efter R.Ö:s första begäran.
2. Anmälaren beskriver att han ringde upp biträdande rektor på Slottsstadens skola, Jörgen Birch-Jensen, och att även Jörgen Birch-Jensen frågade efter syftet med hans begäran samt hans namn.
Stadsdelsfullmäktiges utredning
Jörgen Birch-Jensen beskriver det aktuella händelseförloppet enligt följande.

En man ringde till honom och framförde en begäran om att få ut kopia av en elevs slutbetyg. Eleven gick ut årskurs 9 vårterminen 2010. Mannen var mycket otrevlig och aggressiv direkt i samtalet. Mannen hade elevens sex första siffror i personnumret men kunde inte svara på när Jörgen Birch-Jensen frågade i vilken klass eleven gick i utan svarade ”Det kan väl inte vara så svårt för Er, ni har väl bara tre klasser i nian.” Jörgen Birch-Jensen upplyste honom om att det funnits fem klasser i årskurs 9.

Jörgen Birch-Jensen har
ingen exakt minnesbild men tror sig vid den tidpunkten ha frågat mannen vem han var och varför han ville få ut handlingarna. Mannen fortsatte aggressivt med att upplysa honom om att han inte hade rätt att fråga honom om någonting, att betyg är en allmän handling och att han bara skulle se till att kopiera betyget så skulle han komma och hämta det. Jörgen Birch-Jensen svarade att allmänna handlingar inte i alla lägen är helt offentliga handlingar och att även uppgifter i allmänna handlingar kan sekretessbeläggas samt att han ville kontrollera
med stadsjurist innan han gjorde något åt mannens begäran. Jörgen Birch-Jensen avsåg 23 kap. 2 § tredje stycket i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att uppgifter om enskilds identitet m.m. kan sekretessbeläggas i för övrigt helt offentliga handlingar om det finns särskild anledning att anta att eleven eller någon honom närstående lider men. Mannen sade då att ”Nu börjar du göra mig riktigt irriterad” på ett väldigt hotfullt sätt. Jörgen Birch-Jensen bad att få återkomma med besked efter att han hade talat med stadsjurist och fick ett mobiltelefonnummer av mannen som sade att han hette Jonathan.

2011/12 : JO1
585
Stadsdelsfullmäktiges kommentar
Sökandens aggressiva och hotfulla beteende gav Jörgen Birch-Jensen anledning att anta att eleven eller någon av dess vårdnadshavare skulle utsättas för en risk om man lämnade ut betyget inkluderande uppgift om det fullständiga personnumret. Sökandes aggressiva och hotfulla beteende uppfattades av Jörgen Birch-Jensen som en stark indikation för att det fanns ett skyddsbehov av eleven och dess närstående med avseende på personförföljelse och andra trakasserier. Därmed ställde sig frågan huruvida det var angeläget att sekretessbelägga
uppgift om elevens identitet och personnummer i enlighet med 23 kap. 2 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen. I och med att Jörgen Birch-Jensen funnit att denna sekretessbestämmelse aktualiserats upphävs frågeförbudet. För att kunna göra en menbedömning krävs nämligen uppgift om vem som önskar ta del av en handling och i vilket syfte. Att bolla frågan om hur denna bedömning ska göras med en stadsjurist anser stadsdelsfullmäktige
varit korrekt handlagt och stadsdelsfullmäktige anser att även

denna fördröjning alltjämt ligger inom ramen för definitionen av ”så snart det är möjligt” i 2 kap. 12 § TF. Sökanden har erhållit en kopia på den begärda handlingen, som anfört ovan, två timmar efter hans första begäran.
Att fråga efter en precisering i form av elevens sista fyra siffror i personnumret i syfte att kunna hitta den allmänna handlingen på ett snabbare sätt är inget som är förbjudet. Efterfrågeförbudet enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF är formulerat på följande sätt:
Myndighet får 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.
Efterfrågeförbudet avser således endast sökandens identitet och syfte, inga andra uppgifter. Efterfrågeförbudet gäller inte om en menprövning enligt en explicit sekretessbestämmelse aktualiseras, vilket har varit fallet här.
3. Anmälaren beskriver vidare att Jörgen Birch-Jensen frågade efter hans telefonnummer för att kunna höra av sig när betyget kunde hämtas, varpå anmälaren gav honom ett mobilnummer. Efter några timmar ringde Jörgen Birch-Jensen upp och sade att betyget gick att hämta. Anmälaren gick till Jörgen Birch-Jensens rum, ser ett betyg ligga på ett sidobord, tog betyget och gick. Dagen efter skriver anmälaren att han blev uppringd av elevens vårdnadshavare
som fått numret av Slottsstadens skola.

Anmälaren anser att skolan
begått ett grovt fel i strid mot grundlag i och med att skolan aktivt meddelat vårdnadshavaren vad som hänt samt lämnat ut telefonnumret till denna.
Slutligen anför anmälaren att han upplevt det som mycket integritetskränkande att skolan letat efter hans identitet på Eniro.
Stadsdelsfullmäktiges utredning
Jörgen Birch-Jensen beskriver följande. Efter lunch den aktuella dagen fick han kontakt med stadsjuristen som upplyste om rättsläget. Innan han ringde tillbaka till mannen kontrollerade han telefonnumret han hade fått av honom på Eniro. Detta för att han hade en stark känsla av att mannen inte uppgav sitt rätta namn. Han pratade sedan med mannen och meddelade honom bara kort att han kunde komma och hämta betygskopian på skolans expedition. Mannen kom till hans kontor, öppnade dörren utan att knacka på, hälsa eller presentera sig. Han sade bara ”Jag skulle hämta ett betyg, är det här?” Och så tog han upp betyget, som Jörgen Birch-Jensen hade lagt på ett besöksbord. Sedan gick mannen bara ut. Jörgen Birch-Jensen diskuterade händelsen med rektorn Emy Palmgren, sade att det inte kändes bra och att han på grund av mannens aggressivitet
ville meddela pojkens vårdnadshavare vad som hänt, av omtanke

om familjen. Med tanke på hur mannen uppträdde var han orolig för familjen.

Han ringde pojkens far och informerade honom. Pojkens mor ringde nästa dag till Maigret Linins och var helt förtvivlad, hade inte sovit på hela natten på grund av oro över vem som skulle vilja ha ut hennes sons betyg och varför. Maigret Linins hänvisade henne till Jörgen Birch-Jensen, och han ringde upp henne. Han informerade henne om vad som hänt och att han efter samråd med stadsjuristen kommit fram till att kopia av betyget måste lämnas ut. Han beskrev mannen som hon genast kände igen som en man hon arbetat tillsammans med. När hon förstod att han hade ett mobiltelefonnummer till mannen insisterade hon på att få det. Med tanke på hennes oro lämnade han ut telefonnumret.

Stadsdelsfullmäktiges kommentar

Uppgift om sökandens telefonnummer och det sammanhang inom vilket det lämnades (nämligen en ansökan om att få ut en allmän handling) är helt offentliga uppgifter i skolans verksamhet. Det finns således enligt stadsdelsfullmäktiges uppfattning ingen sekretessbestämmelse som kan åberopas till stöd för att skolan/Jörgen Birch-Jensen skulle ha varit förhindrad att lämna sådan uppgift vidare till elevens föräldrar.

I Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet Lpo 94 punkten 2.4 anges följande:

Läraren skall

• samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och

• hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och därvid iaktta respekt för elevens integritet.

Skolan har således en i författning angiven informationsplikt till föräldrarna. Detta inkluderar incidenter i skolan med anknytning till eleven. När en hotfull person begär ut kopia på en elevs betygshandling ingår det i informationsskyldigheten till föräldrarna att aktivt berätta om incidenten. Nu hade den aktuella eleven precis gått ut årskurs 9 i Slottsstadens skola och var således inte elev där längre. En formell skyldighet att informera föräldrarna föreligger således inte. Jörgen Birch-Jensens agerande i detta skede och hans oroskänslor vad gäller familjen i anledning av händelsen bottnade dock alltjämt i denna omsorg om eleven och dess familj och det i författning stadgade ansvaret för noggrann kommunikation föräldrar och skola emellan som sitter i ryggmärgen .

Ingen tystnadsplikt har brutits genom att aktivt meddela föräldrarna sökandens telefonnummer samt vad som har hänt.

Det verkar som att anmälaren blandar ihop tryckfrihetsförordningens bestämmelse om meddelarfrihet/efterforskningsförbud i 3 kap. 4 § TF med regleringen som är tillämplig i detta ärende, 3 kap. 4 § TF:

Myndighet eller annat allmänt organ må ej efterforska författaren till framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som utgivit eller avsett att utgiva framställning i sådan skrift eller den som lämnat meddelande enligt

1 kap. 1 § tredje stycket, i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som ej står i strid med denna förordning. Får efterforskning förekomma, skall därvid beaktas den i 3 § angivna tystnadsplikten. Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarfrihet är inte tilllämpliga i detta ärende. Anmälaren har inte meddelat uppgifter och underrättelser 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 finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig
förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

Skolan har inte efterforskat vem som har lämnat uppgifter som härstammar från skolan till journalist, redaktion eller liknande.
Vad som har hänt är att en person som begärt ut en allmän handling har lämnat sin telefonnummer, varvid personen uppträtt mycket hotfullt, vilket skulle ha genererat en upplysningsskyldighet till elevens vårdnadshavare såvida eleven alltjämt hade varit elev i skolan. Det finns ingen sekretessbestämmelse
som är tillämplig på en sökandes (som vill ha ut en allmän handling), dvs. icke anställds respektive icke elevs/vårdnadshavares, telefonnummer.
Vidare upplever anmälaren det som integritetskränkande att man letat efter hans identitet på Eniro.
Det finns inget rättsligt hinder för en rektor att söka på ett telefonnummer hos Eniro i förevarande sammanhang då bestämmelserna om meddelarfrihet och anonymitetsskydd inte är tillämpliga.
Sammanfattningsvis anser stadsdelsfullmäktige att en noggrann prövning av utlämnandet av den aktuella handlingen mot bakgrund av sökandens aggressiva och hotfulla beteende har varit befogad och till och med påbjudet, i vart fall ursäktligt, med hänvisning till sekretessbestämmelsen i 23 kap. 2 § tredje stycket OSL. Att en sekretessbestämmelse ansågs aktuell innebär dels att frågan efter sökandens identitet och syftet med begäran att ta del av en handling varit korrekt för att kunna göra en menbedömning, dels att handläggningen
tog lite längre tid. Begäran om utlämnandet togs emellertid tag i genast och handlingen lämnades ut så skyndsamt som möjligt efter att man noggrant bollat sekretessfrågan med dels rektor (kanslisten), dels stadsjurist (biträdande rektor). Handlingen lämnades ut två timmar efter inkommen begäran.
Sökandens hotfulla och aggressiva beteende har även medfört att biträdande rektor av omtanke för eleven och dennes familj informerat vårdnadshavarna.
Det har inte funnits något rättsligt hinder för vare sig ett sådant agerande eller för att biträdande rektor har letat på det angivna telefonnumret i Eniro.

Stadsdelsfullmäktige bestrider således i första hand att skolans handläggning i fråga om utlämnandet av allmän handling stridit mot lag, i andra hand anses att både kanslistens och rektorns förhållningssätt mot bakgrund av mannens aggressiva och hotfulla beteende varit ursäktligt.
Stadsdelsfullmäktige tar offentlighets- och sekretessfrågor på djupt allvar. Stadsjuristerna ger regelbundet utbildningar i ämnet. Samtliga rektorer i stadsdelen kommer den 22 september 2010 utbildas i skoljuridik inkluderat en genomgång av offentlighet och sekretess i skolans värld.
Utöver detta skall särskilda insatser göras så att även annan personal inom skolan får tillfälle att fräscha upp sina kunskaper om handläggningsregler vad gäller utlämnande av allmän handling.
R.Ö. yttrade sig över remissvaret.

Han förnekade bestämt att han uppträtt
aggressivt och hotfullt mot skolans personal.
I ett beslut den 17 mars 2011 anförde JO Wiklund följande.
Bedömning
Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran om att få en avskrift eller en kopia av en allmän hand

ling ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts.
I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges att en myndighet inte, på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling, får efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet.
Ett undantag från denna huvudregel föreligger då efterforskning
av sökandens identitet och ändamålet med framställningen behövs för att myndigheten ska kunna avgöra om handlingen kan lämnas ut. Detta undantag blir framför allt tillämpligt när den efterfrågade handlingen innehåller sekretessbelagda
uppgifter. Sökanden kan då genom att uppge sin identitet och redogöra för syftet med sin begäran visa att handlingen kan lämnas ut utan risk för att den som skyddas av sekretessen lider men.
Nämnden har i sitt remissvar angett att R.Ö. tillfrågades om sin identitet och anledningen till begäran eftersom en tillämpning av 23 kap. 2 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, övervägdes. Enligt

den bestämmelsen gäller sekretess i bl.a. grundskolan för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. En tillämpning av bestämmelsen kan enbart aktualiseras till följd av någon särskild omständighet hänförlig till den person som begär att få ta del av handlingen. Det är endast i undantagsfall som det inför en sådan sekretessprövning kan finnas skäl att efterfråga sökandens identitet eller syftet med begäran (jfr JO:s ämbetsberättelse
1990/91 s. 421).
Anledningen till att en tillämpning av regeln övervägdes i förevarande fall var enligt nämnden att R.Ö. uppträdde aggressivt och hotfullt när han begärde att få ta del av betyget. R.Ö. har förnekat att så var fallet. Uppgift står således mot uppgift i denna del. Enligt min mening var dock omständigheterna inte heller med utgångspunkt från nämndens redovisning sådana att det fanns skäl att göra några efterforskningar med anledning av R.Ö:s begäran.

Skyddet som
bestämmelsen i 23 kap. 2 § OSL ger är i första hand inriktat på personer som på förhand kan sägas ha behov av skydd, dvs. elever för vilka en hotbild föreligger (se prop. 1997/98:9 s. 39). Det har inte påstått att så var fallet beträffande den aktuella eleven. R.Ö. kände dessutom till elevens namn och födelsedatum när han begärde att få ta del av betyget. Med hänsyn till det nu anförda borde skolan omedelbart ha lämnat ut handlingen till R.Ö. Det fanns inte fog för att avkräva R.Ö. uppgift om hans identitet och hans syfte med framställningen. Det fanns inte heller någon anledning att kontrollera det telefonnummer som R.Ö. lämnade till biträdande rektorn. Den bristfälliga handläggningen förtjänar kritik.
Det framgår av utredningen att biträdande rektorn, sedan handlingen lämnats ut, kontaktade den berörde elevens vårdnadshavare och informerade om det inträffade. Något formellt hinder mot att en myndighet upplyser en en

skild om att viss handling som rör den enskilde har lämnats ut föreligger inte. I detta fall har biträdande rektor även lämnat en beskrivning av den person som begärt att få ta del av handlingen och dessutom lämnat ut hans telefonnummer.
Visserligen strider inte åtgärderna mot efterforskningsförbudet. Mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen framstår dock agerandet som olämpligt. Att skolan tidigare haft en informationsskyldighet gentemot elevens vårdnadshavare föranleder inte någon annan bedömning. Om skolan ansåg att eleven på något sätt var i fara borde skolan i stället ha kontaktat polismyndigheten. Jag är således även i denna del kritisk till skolans agerande.
Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.
Utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag

(Beslut av JO Axberger den 9 december 2010, dnr 6673-2010)
Beslutet i korthet: En journalist har begärt besked om vilken lön vd i ett kommunalt
bolag hade. Frågan ställdes till vd själv som inte svarade utan hänvisade till kommande årsredovisning. I beslutet konstateras att skyldigheten att lämna ut offentliga uppgifter ur allmänna handlingar måste anses gälla även om den enskilde inte uttryckligen hänför sig till en allmän handling, om det är uppenbart att uppgiften finns i en sådan handling och kan lämnas ut utan att det hindrar arbetets behöriga gång. Om vd inte ville svara själv, skulle han hänvisat till någon som hade vård om de allmänna handlingar där uppgiften fanns. Även fråga om bolagets sätt att hantera inkommande e-postmeddelanden.
Bakgrund och utredning
Minna Mäki, journalist på tidningen Hem & Hyra, anmälde det kommunala bostadsbolaget Hyresbostäder i Falköping AB:s verkställande direktör Thomas Ekberg till JO.
Hon hade den 19 november 2009 sänt e-postmeddelanden till flera verkställande direktörer i olika kommunala bostadsbolag, däribland Thomas Ekberg.
Hon frågade bl.a. vilken månadslön han hade. Eftersom han inte hörde av sig ringde hon upp honom den 27 november. Han svarade då att hans lön var mellan styrelsen och honom samt att förmåner och lön angavs i årsredovisningen.
När hon uppgav att hon ville ha uppgift om 2009 års lön, vilken inte framgick av årsredovisningen för 2008, svarade han att hon fick vänta till nästa årsredovisning. Hon bad honom att motivera sitt beslut och ange vilka paragrafer han stödde sig på. Vidare efterfrågade hon en skriftlig besvärshänvisning,
men fick ingen.
Hyresbostäder i Falköping AB anmodades att yttra sig. I sitt yttrande bekräftade bolagets styrelse anmälarens beskrivning av händelseförloppet i stort.

Styrelsen uppgav vidare att de efterfrågade uppgifterna lämnades i dess årsredovisningar och att man på det sättet uppfyllde kraven på offentlighet.
Frågan om varför inkomstuppgifter för innevarande år inte hade lämnats ut

var enligt styrelsen av principiell art. Den handlade om ”var gränsen går för bolagets anställda att behöva lämna ut personliga uppgifter om sig själv när vem som helst frågar efter något personligt just då”. Styrelsen fortsatte:
Frågan som kan ställas är om det är den anställde som är offentlig eller bolaget. För att en handling från bolaget skulle lämnats ut i detta fall hade krävts att VD lämnade ut sin personliga lönespecifikation. På denna finns även uppgifter såsom personnummer, kontonummer hos bank, semester och andra uppgifter av personlig art. Någon annan handling finns inte hos bolaget i aktuell fråga att lämna ut. [– – –]
Styrelsen tillade att det aktuella företagsledaravtalet var tecknat 1994 och att

det inte torde besvara frågan om vd:ns nuvarande lön.
Styrelsen kommenterade även det förhållandet att Minna Mäkis epostmeddelande inte besvarats. Det berodde på att det hade skickats till vd:ns personliga e-postadress och inte till bolagets officiella. På grund av frånvaro öppnades meddelandet inte förrän veckan därpå.
I en kommentar till vad bolaget anfört uppgav Minna Mäki bl.a. att hon aldrig hade begärt att få ut uppgiften som en handling. Det hade varit tillräckligt om man hade uppgivit lönebeloppet i ett e-postmeddelande eller muntligt per telefon. Hon ifrågasatte vidare bolagets inställning att e-postadressen thomas@hyresbo.se var vd:ns personliga e-postadress.
Rättslig reglering
Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (kommunala bolag). Sådana bolag ska vid tillämpningen av OSL jämställas med myndigheter.
Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som har rätt att ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen.
En begäran om att få en kopia ska behandlas skyndsamt. För att leva upp till TF:s skyndsamhetskrav måste den som omfattas av regleringen organisera sin verksamhet på sådant sätt att framställningar om handlingsutlämnande kan behandlas även under semesterperioder och enskilda personers bortovaro.

Om en anställd vid en myndighet eller ett kommunalt bolag har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § OSL i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten eller bolaget göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens eller bolagets prövning och att det krävs ett skriftligt beslut

därifrån för att beslutet ska kunna överklagas. Av 21 § andra stycket förvaltningslagen
(1986:223) följer att en myndighet är skyldig att underrätta den sökande om hur beslutet kan överklagas. Samma skyldighet gäller för kommunala bolag (se JO 2008/09 s. 540).
Utöver TF:s regler om utlämnande av allmänna handlingar finns det i OSL regler om upplysningsskyldighet gentemot allmänheten. I 6 kap. 4 § OSL stadgas att en myndighet på begäran av enskild ska lämna uppgift ur allmän

handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Detta gäller även kommunala bolag (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar, s. 6:4:1). OSL uppställer inga uttryckliga krav på att en sådan begäran ska besvaras omgående. Någon överklaganderätt finns heller inte i den situationen. Reglerna om rätt att få muntligt besked om innehållet i en allmän handling är med andra ord inte lika långtgående som de regler som gäller rätten att utfå själva handlingen.
En myndighet har utöver TF:s och OSL:s regler att ta hänsyn till den serviceplikt som kan utläsas i förvaltningslagen. Enligt dess 7 § gäller bl.a. att ärenden där enskild är part ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt. I 4 § stadgas bl.a. att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt samt att en myndighet ska lämna upplysningar och hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. – Förvaltningslagen gäller inte kommunala bolag. Det har emellertid varit lagstiftarens avsikt att samma öppenhet i princip bör gälla för kommunala företag som för kommunala myndigheter, oavsett vilken verksamhet de bedriver (prop. 1993/94:48 s. 18). I frågor som gäller offentlighet och sekretess bör förvaltningslagens bestämmelser därför vara vägledande även inom kommunala bolag. (Se vidare JO 2008/09 s. 540.)
En fråga om skyldigheten för det allmänna att lämna muntliga upplysningar om en anställds lön har bedömts i JO 1990/91 s. 382. Ärendet gällde en journalist som bett att få ut uppgift om en primärvårdschefs lön per telefon. Han fick beskedet att han inte kunde få uppgiften på det sättet, men att det gick bra att komma till sjukhusets kontor och där ta del av informationen. JO uttalade:
Bestämmelsen i 15:4 sekretesslagen [nuvarande 6 kap. 4 § OSL] är inte grundlagsfäst men får ses som ett viktigt komplement till tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip om allmänhetens rätt till insyn i myndigheters verksamhet.

Det är därför angeläget att myndigheterna tillämpar 15:4 på ett korrekt sätt.
När en myndighet får en begäran om uppgifter ur en allmän handling har vederbörande tjänsteman således att pröva om uppgiften kan lämnas ut. Att så skall ske är huvudregeln. I detta fall kan konstateras att något sekretesskydd för offentliganställdas lön inte föreligger vilket heller inte har gjorts gällande från landstingets sida. [– – –]
I detta fall rörde det sig av allt att döma om en enstaka offentlig uppgift ur en allmän handling varför det ålegat personalen att lämna ut den begärda uppgiften [– – –].
2011/12 : JO1
592
Bedömning
Hyresbostäder i Falköping AB är ett helägt kommunalt bolag. Bolaget omfattas alltså av offentlighetsprincipen och har att agera såväl efter dess bokstav

som i dess anda.
Information om lönen för en vd i ett kommunalt bolag är normalt offentlig (se RÅ 2003 ref. 28). Bolaget har inte heller gjort gällande att uppgiften – som finns i dess årsredovisningar – skulle omfattas av sekretess.
Minna Mäki begärde i ett telefonsamtal med bolagets vd Thomas Ekberg att få uppgift om dennes lön, efter att tidigare ha framställt samma fråga i ett e-postmeddelande. Mäki har klargjort att hon inte frågade efter någon handling utan att hon ville ha just denna uppgift. Det finns därmed inte utrymme för att förstå hennes fråga som en begäran om att få ut en handling med denna uppgift (jfr RÅ 1981:45 och 1982:68). Hon har i den situationen inte heller haft rätt att få ett överklagbart beslut.
Ett kommunalt bolag är som framgått skyldigt att på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos bolaget, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller utlämnandet skulle hindra arbetets behöriga gång. Den skyldigheten måste anses gälla även om den enskilde inte uttryckligen hänför sig till en allmän handling, om det är uppenbart att uppgiften finns i en sådan handling och kan lämnas ut utan att det hindrar arbetets behöriga gång.
Bolaget har gjort gällande att det – bortsett från vd:s ”personliga lönespecifikation”
– inte fanns någon handling hos bolaget där uppgiften ingick. Det är inte alldeles enkelt att förstå vad man från bolagets sida menat med detta. I alla händelser anser jag mig kunna utgå från att uppgiften om vd:s lön fanns tillgänglig i allmänna handlingar som förvarades hos bolaget. Om inte annat ska bolaget bevara egna underlag för de lönebesked som tillställs de anställda. Att handlingar av det slaget även kan innehålla annan och eventuellt sekretessbelagd
information spelar i detta fall ingen roll, eftersom det enbart var löneuppgiften som efterfrågades.
Thomas Ekberg måste i egenskap av bolagets vd ha insett att uppgiften om hans lön fanns tillgänglig i allmänna handlingar hos bolaget och att den var lätt att ta fram. Om han inte ville lämna uppgiften själv borde han ha hänvisat Minna Mäki till den hos bolaget som haft vård om den eller de handlingar där uppgiften fanns. Den befattningshavaren skulle i sin tur ha lämnat ut uppgiften till henne.
I bolagets yttrande uppges att Minna Mäkis e-postmeddelande inte öppnades förrän en vecka efter att det inkommit.

Som förklaring anges att meddelandet
hade sänts till Thomas Ekbergs personliga e-postadress och att han var frånvarande vid tillfället.
E-postmeddelanden som kommer in till och sänds ut från en befattningshavares e-postbrevlåda är normalt allmänna handlingar. Sådana handlingar ska tas om hand fortlöpande. Innefattar de önskemål om att få ut allmänna handlingar ska myndigheten eller bolaget skyndsamt ta ställning till detta. Verksamheten ska vara så organiserad att dessa skyldigheter kan fullgöras även vid enskilda befattningshavares bortovaro. Det betyder att om en befatt

ningshavare har en egen e-postbrevlåda, måste det finnas rutiner som säkerställer att innehållet bevakas när denne inte är på plats.
Bolaget och Thomas Ekberg ska mot denna bakgrund kritiseras för det sätt på vilket Minna Mäkis framställningar hanterats.
Kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha
(Beslut av JO Axberger den 10 december 2010, dnr 6446-2009)
Beslutet i korthet: En journalist har efterfrågat bilagor till en handling som en tillsynsmyndighet enligt lag varit skyldig att inneha. Bilagorna förvarades hos tillsynsobjektet. Handlingar som en myndighet är skyldig att inneha ska dock innefatta de eventuella bilagor handlingen hänvisar till. Länsstyrelsen borde därför ha begärt in de aktuella bilagorna. Därefter skulle journalistens begäran ha prövats i enlighet med reglerna om allmänna handlingars offentlighet.
Bakgrund och utredning
Björn Djurberg anmälde Länsstyrelsen i Skåne län till JO. Han framförde följande. När TV4 Nyheterna Malmö, där Björn Djurberg arbetade, i oktober/november
2009 skulle granska s.k. Seveso-anläggningar i Skåne framkom att endast en del av den obligatoriska säkerhetsrapporten avseende ett visst företag hade getts in till länsstyrelsen. Resterande del av rapporten fanns hos företaget, som nekade att lämna ut den. Efter att ha konsulterat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hade Björn Djurberg förstått det så att en säkerhetsrapport i sin helhet ska ges in till tillsynsmyndigheten. Björn Djurberg hade begärt att länsstyrelsen i efterhand skulle begära in den fullständiga säkerhetsrapporten från det aktuella företaget, så att han i sin tur kunde begära att få del av rapporten från myndigheten. Länsstyrelsen hade nekat med hänvisning till att ärendet var avslutat.
Länsstyrelsen anmodades att yttra sig. I sin bedömning anförde länsstyrelsen bl.a. följande.
Den i ärendet aktuella säkerhetsrapporten inkom till länsstyrelsen den 1 juni 2007. Den utgör en reviderad version av en rapport som inkom den 25 januari 2005. Till säkerhetsrapporten var fogat ett handlingsprogram. Vissa bilagor till detta handlingsprogram fanns hos bolaget.
En anledning till att samtliga handlingar som nämndes i handlingsprogrammet inte fanns tillgängliga hos länsstyrelsen torde ha haft sin förklaring i att de inte ansågs höra till det obligatoriska material som skulle redovisas enligt Räddningsverkets föreskrifter.
[– – –] De handlingar som enligt vad ovan sagts ska ingå i säkerhetsrapporten skulle ha lämnats till länsstyrelsen och ha förvarats hos myndigheten och därmed utgöra sådana allmänna handlingar som myndigheten ska kunna tillhandahålla den som begär att få ta del av dem.

I den mån de handlingar som begärdes utlämnade inte fanns tillgängliga hos länsstyrelsen hade det

funnits anledning för länsstyrelsen att omgående begära in dem från företaget. I vanlig ordning skulle länsstyrelsen därefter företa en prövning huruvida hinder mot utlämnande av handlingarna förelegat p.g.a. sekretess. För det fall

länsstyrelsen funnit att sekretess hade medfört hinder för utlämnande hade klaganden haft rätt till ett myndighetsbeslut med överklagningshänvisning till kammarrätten.

Bedömning

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet – offentlighetsprincipen – omfattar sådant som förvaras av myndigheten. Den som i en allmän handling finner en hänvisning till andra handlingar kan således inte med stöd av offentlighetsprincipen
kräva att en myndighet inhämtar dessa.

I detta fall tillkommer emellertid att den rättsliga regleringen stadgar att en säkerhetsrapport inklusive ett handlingsprogram ska ges in till och därmed finnas hos tillsynsmyndigheten. Ett material förvarades också hos länsstyrelsen, men det hänvisade till bilagor, som inte fanns där.

Allmänt gäller att en handling som innehåller hänvisningar till bilagor inte är komplett utan dessa. En handling som en myndighet är skyldig att inneha ska alltså innefatta de eventuella bilagor handlingen hänvisar till. Av detta följer att om en handling tillsammans med bilagor getts in till en myndighet är även bilagorna inkomna och därmed allmänna handlingar, som myndigheten inte kan göra sig av med.

Såvitt gäller den nu aktuella regleringen är det tydligt att den förutsätter att tillsynsmyndigheten har tillgång till säkerhetsrapporten i dess helhet. Det finns t.ex. ett krav på att länsstyrelsen ska sända ett exemplar av säkerhetsrapporten
till berörda kommuner, en skyldighet som förutsätter att länsstyrelsen faktiskt förfogar över allt material, dvs. inklusive eventuella bilagor.

Av regleringen framgår att en säkerhetsrapport fyller en vidare funktion än att enbart utgöra underlag för myndigheters ställningstagande. Den har betydande allmänt intresse och ska enligt Seveso II-direktivet hållas tillgänglig för allmänheten. Detta säkerställs i svensk rätt genom offentlighetsprincipen. På motsvarande sätt tillgodoses det i direktivet omnämnda behovet av att skydda känsliga uppgifter genom de sekretessbestämmelser som hör till reglerna om allmänna handlingars offentlighet.

Länsstyrelsen borde mot denna bakgrund, i vart fall sedan myndigheten genom Björn Djurbergs framställan blivit uppmärksammad på att säkerhetsrapporten
inte var komplett, ha vidtagit åtgärder för att reparera den bristen.

Länsstyrelsen skulle därefter, i enlighet med reglerna om allmänna handlingars offentlighet och med iakttagande av tillämpliga sekretessbestämmelser, ha prövat i vad mån materialet kunde lämnas ut till Björn Djurberg.

Rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot

Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad
(Beslut av JO Axberger den 25 februari 2011, dnr 3909-2010)
Beslutet i korthet: I ett tv-program visades ett inslag från en kommunal lokal där ett uppmärksammat möte med en kommunal nämnd pågick.

Såvitt framgick
meddelade vakter i lokalen att där rådde förbud mot fotografering m.m.

Det framgick även att tv-bolagets reporter avvisades av vakter när han sökte intervjua nämndens förvaltningschef.
Utredningen ger inte underlag för slutsatsen att nämnden själv skulle ha uppställt förbud av det slag som beskrivs i tv-inslaget. Den ger inte heller något entydigt underlag för att bedöma om ingripandet mot Sveriges Televisions reporter hade sin grund i att denne sökte genomföra en intervju. Nämnden måste likväl hållas ansvarig för att ordningen kring det aktuella sammanträdet var så otillfredsställande att den gav upphov till misstankar om att allmänhetens, inklusive journalisters, rätt till insyn otillbörligt begränsades.
Bakgrund och utredning
Den 28 april 2010 sändes ett program i Sveriges Television (Uppdrag granskning) som handlade om mutanklagelser mot tjänstemän inom idrotts- och föreningsförvaltningen i Göteborg. Av programmet framgick bl.a. följande.
I samband med att Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad den 24 mars 2010 höll ett för allmänheten öppet sammanträde hade en reporter begett sig till kommunens lokaler för att intervjua nämndens förvaltningschef. I programmet visas en sekvens där reportern vid en ytterdörr möts av en uniformerad
vakt. Denne upplyser reportern om förbud mot att filma, fotografera och ta upp ljud i lokalerna. I speakertexten uppger reportern ”man har hyrt in Securitasvakter för att stoppa oss” samt ”man inför i all hast inte bara foto och ljudupptagningsförbud utan också ett intervjuförbud i kommunens lokaler”.
I en följande sekvens – enligt uppgift i programmet filmad med dold kamera – visas hur reportern efter sammanträdets slut söker upp förvaltningschefen utanför sammanträdesrummet. När reportern frågar ”vi skulle vilja göra en intervju med dig” avbryts han av en vakt som säger ”kan du gå utanför avspärrningen”. Reportern frågar om han inte får prata med förvaltningschefen, varvid vakten svarar ”tyvärr inte innanför avspärrningarna”.
Sedan programmet hade sänts inkom ett antal anmälningar till JO där det framfördes kritik mot det sätt på vilket reportern hindrats i sitt arbete. Efter att ha tagit del av anmälningarna och tv-inslaget beslutade jag att på eget initiativ söka utreda dessa omständigheter.
Utredning
En promemoria upprättades hos JO. Där beskrevs de ovan redovisade omständigheterna,
såsom de kunde uppfattas utifrån tv-inslaget. Promemorian sändes till idrotts- och föreningsnämnden, som bereddes tillfälle att yttra sig

över beskrivningen. Det angavs att berörd befattningshavare borde ges tillfälle att lämna synpunkter. I promemorian ställdes även vissa frågor till nämnden. Idrotts- och föreningsnämnden beslutade den 25 augusti 2010 att ställa sig bakom ett tjänsteutlåtande upprättat av tf.

förvaltningschefen Rolf van Dalen
och verksamhetschefen Gösta Malmryd, och ge in det som svar till JO. I yttrandet uppgavs huvudsakligen följande.

Nämnden beslutade i februari 2005 att dess sammanträden skulle vara öppna för allmänheten. Några tydliga riktlinjer för vad som därvid närmare skulle gälla fanns emellertid inte vid tiden för det här aktuella sammanträdet. I kompletterande riktlinjer har nämnden därefter, den 9 juni 2010, bl.a. slagit fast att det är tillåtet med ljud- och bildupptagning under sammanträdena. Nämnden har aldrig fattat några beslut om förbud mot att filma, ta upp ljud, fotografera eller genomföra intervjuer i kommunens lokaler. Såvitt nämnden förstod stämde detta heller inte överens med de instruktioner som förvaltningen hade gett vaktbolaget. Instruktionen innebar att det inte var tillåtet att filma eller ta upp ljud ”under sammanträden i nämndens sammanträdeslokaler”.
Beträffande arrangemangen vid det aktuella sammanträdet anförde nämnden bl.a. följande.
Inför nämndsammanträdet den 24 mars gjorde dåvarande förvaltningschef bedömningen att det fanns risk för att mötet liksom ordinarie verksamhet i kontorsbyggnaden skulle kunna störas och ville förebygga detta genom anlitande av vakter, avspärrningar och uttryckliga förbud mot bild- och ljudupptagning samt intervjuer i nämndens sammanträdeslokaler.
För verkställighet av dessa beslut kom flera medarbetare på handläggarnivå att instrueras direkt av förvaltningschefen. Här har det uppenbart kommit att uppstå oklarheter om huruvida förvaltningschefens beslut om förbud enbart gällde nämndens sammanträdeslokaler och under själva sammanträdet eller även andra delar av kontorsbyggnaden och andra tidpunkter. Dessa oklarheter kan också ha kommit att påverka vakternas agerande.
Enskilda har enligt nämnden inte fritt tillträde till förvaltningens kontorslokaler. De förväntas anmäla sig i receptionen, varefter berörd tjänsteman tillfrågas om huruvida han eller hon tar emot besök. Avgränsningen mellan entrén till nämndsalen och kontorslokalerna är inte helt tydlig och var därför vid det aktuella tillfället markerad med en cirka en meter hög avspärrning. Den avspärrningen
var tydlig för de närvarande, men framgick kanske inte av tvinslaget. Reportern passerade denna för att nå förvaltningschefen, som inte ville låta sig intervjuas. Först efter att reportern hade passerat avspärrningen ingrep vakten.
Nämnden beklagade händelserna i samband med det aktuella sammanträdet. Med anledning av det inträffade hade mer precisa riktlinjer fastställts.

Dessa bifogades. Nämnden utgick från att risken för att något liknande ska kunna hända igen hade undanröjts genom de åtgärder som den sålunda vidtagit.

Bedömning

Utgångspunkter för bedömningen

Det som anmälts till JO och föranlett denna utredning gäller vad som tilldrog sig utanför nämndens sammanträdesrum, men i kommunens lokaler.

Vad som sägs i det följande tar därför inte sikte på de särskilda förhållanden som råder i lokaler där förhandlingar eller sammanträden äger rum (jfr om detta i JO:s beslut den 29 december 2010; dnr 6968-2009).

Av tv-inslaget att döma blev en reporter av uniformerad vakt i entrén upplyst om att det i lokalerna rådde diverse förbud. Han blev vidare, likaledes av uniformerad vakt, avvisad när han ville intervjua nämndens förvaltningschef. Utredningen här har inriktats på att i görlig mån klarlägga vad som därvid faktiskt förekommit, i syfte att bedöma lagligheten och lämpligheten däri. Utredningen har begränsats till en anmodan till nämnden att kommentera händelserna och att besvara vissa frågor. Jag noterar därvid att nämnden, såvitt framgår, valt att inte låta förvaltningschefen komma till tals. (Av yttrandet kan utläsas att förvaltningschefen inte längre har kvar sin befattning.) Nämnden synes likväl vilja lägga skulden för den situation som uppkom på henne.

Det övergripande ansvaret åvilar dock nämnden. Frågan om hur detta bör bedömas ska prövas med utgångspunkt från den rättsliga regleringen. Eftersom ärendet väcker flera frågor av principiellt intresse finns det skäl att inledningsvis ge ett något bredare perspektiv på regleringen.

Allmänhetens tillträde till en myndighets lokaler

Det allmännas verksamhet bedrivs för medborgarnas räkning. Det är därför självklart att de ska ha insyn i hur denna bedrivs. Från den synpunkten gäller att myndigheternas dörrar ska stå öppna för medborgarna. Detta måste alltså vara huvudregeln. För åtskilliga myndigheters verksamheter gäller dock att de inte fullt ut kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt om allmänheten skulle ha rätt att röra sig fritt överallt i deras lokaler.

JO har uttalat sig om detta (se t.ex. JO 1982/83 s. 203 och JO 2006/07 s. 408). Av JO:s ställningstaganden framgår att myndigheters lokaler inte utgör platser där allmänheten har rätt att vistas efter – som det flera gånger uttryckts – eget gottfinnande.

Myndigheter kan därför inskränka allmänhetens tillträde till att endast gälla vissa delar av lokalerna eller under vissa tider. Vidare kan de ställa upp ordningsregler. Myndigheternas frihet i dessa avseenden är dock inte obegränsad. Tillträdes- och ordningsregler får inte vara godtyckliga, diskriminerande eller på annat sätt dikterade av ovidkommande skäl. Den för all myndighetsverksamhet grundläggande regeln i 1 kap. 9 § regeringsformen, som föreskriver

att saklighet och opartiskhet iakttas, sätter en tydlig ram. Av kravet på att uppställda regler ska ha saklig grund följer att möjligheterna att begränsa allmänhetens tillträde till och frihet att vistas i en myndighets lokaler kan variera beroende på vad slags verksamhet som bedrivs. Det är t.ex. skillnad mellan att besöka ett kommunalt bibliotek (jfr JO 2009/10 s.

436) och att
uppehålla sig i landstingens sjukhuslokaler (jfr JO:s beslut med dnr 601-1986, som omnämns nedan).
På flera områden föreskrivs även en skyldighet för myndigheter att ta emot allmänheten. Enligt 5 § förvaltningslagen ska myndigheter vara tillgängliga. De kan, som det heter i en kommentar till bestämmelsen, ”inte stänga om sig” (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen – med kommentarer, tredje upplagan, s. 90). Bestämmelsen slår uttryckligen fast att myndigheter ska ta emot

besök från enskilda. Vidare har myndigheter enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen
en principiell skyldighet att på stället tillhandahålla allmänna handlingar om någon önskar ta del av dem. För kommunala myndigheter följer även av kommunallagen vissa krav på att allmänheten kan besöka kommunens lokaler. Enligt 5 kap. 9 och 62 §§ gäller t.ex. att vissa handlingar ska anslås på kommunens anslagstavla; allmänheten måste då ha tillträde till den lokal där anslagstavlan finns. Motsvarande gäller då en kommunal nämnd valt att hålla sina sammanträden öppna för allmänheten; allmänheten måste då självfallet även ha tillträde till de lokaler varigenom sammanträdesrummet nås.
En myndighets möjlighet att ställa upp ordningsregler för sina lokaler, såsom fotograferings- och ljudupptagningsförbud
Om det finns förutsättningar för en myndighet att begränsa allmänhetens tillträde till dess lokaler har myndigheten även rätt att ställa upp villkor för den som beviljas tillträde. Det följer av den allmänna principen att en mindre ingripande åtgärd kan vidtas inom ramen för en befogenhet att vidta en mer ingripande åtgärd. Intresset av öppenhet i det allmännas verksamheter gagnas av att begränsningar inte görs mer långtgående än vad som är påkallat från verksamhetens synpunkt. Om risker för ordningsstörningar eller integritetskränkningar
kan förebyggas genom ett fotograferingsförbud är detta att föredra framför att helt utestänga allmänheten från en myndighetslokal.
För uppställandet av sådana ordningsregler gäller samma grundläggande förutsättningar som för uppställandet av tillträdesregler, dvs. att de ska vara förenliga med 1 kap. 9 § regeringsformen.
Frågor av detta slag har tidigare varit föremål för JO:s bedömning. Följande beslut kan här anföras som exempel.
I ett beslut den 27 mars 1987 (dnr 601-1986) godtog JO att en sjukhusledning av integritetsskäl hade förbjudit fotografering utan särskilt tillstånd i

sjukhusets lokaler, inklusive en cafeteria dit allmänheten hade tillträde.
I ett beslut den 7 juni 1994 (dnr 1246-1993) behandlade JO frågan om en skolledning haft godtagbara skäl för att vägra en journalist tillträde till en skola, där denne avsåg att göra ett filmreportage som skulle visas i tv. I det fallet hade skolledningens vägran grundats på en bedömning av vilken inverkan det tänkta reportaget skulle kunna komma att få på arbetsmiljön i skolan, liksom på hänsyn till personalens och elevernas integritet.

JO ansåg inte att de
överväganden som hade legat till grund för skolledningens beslut kunde bedömas som utslag av godtycke från ledningens sida och riktade därför inte någon kritik mot beslutet.
De redovisade ärendena visar att fotograferingsförbud m.m. i myndigheters lokaler kan vara godtagbara. Huvudregeln måste likväl vara att enskilda, i myndighetslokaler till vilka allmänheten har tillträde, även har rätt att fotografera, filma och ta upp ljud.

Förbud mot att i en myndighets lokaler intervjua tjänstemän
Grundlagens regler om meddelarfrihet ger enskilda tjänstemän rätt att tala med journalister (1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen). Journalisters möjligheter att ställa frågor ges vidare ett visst skydd genom grundlagens regler om rätt att anskaffa uppgifter för publicering (s.k. anskaffarfrihet [1 kap. 1 § fjärde stycket tryckfrihetsförordningen
och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen]). Varken meddelarfriheten eller anskaffarfriheten innefattar dock någon skyldighet för myndigheter eller tjänstemän att lämna upplysningar till massmedia.
Några särskilda regler om att myndigheters företrädare ska svara på frågor från företrädare för massmedierna finns inte heller i övrigt; utgångspunkten i svensk rätt är att journalister inte intar någon rättslig särställning i förhållande till andra enskilda. Det betyder att den allmänna principen i 4 § förvaltningslagen – att myndigheter ska besvara frågor från enskilda, så snart som möjligt – gäller, oavsett vem det är som frågar. Skyldigheten gäller myndigheten som sådan, inte varje enskild tjänsteman.
Även om det saknas rättsregler om att myndigheter ska ta särskild hänsyn till massmedia är det många gånger lämpligt att göra det. Massmedierna fyller en viktig och indirekt grundlagsskyddad samhällsfunktion vars fullgörande myndigheter generellt sett bör underlätta. Därtill kommer att det oftast ligger i en myndighets eget intresse att genom bidrag med upplysningar säkerställa att den information som går ut via massmedia blir så korrekt och allsidig som möjligt.
Det finns självfallet inte heller utrymme för att särbehandla företrädare för massmedia på ett negativt sätt. De principer som gäller allmänheten gäller även journalister. Det innebär bl.a. att allmänna förbud mot att i myndighetslokaler intervjua myndigheternas företrädare inte får förekomma, eftersom de

vore oförenliga med förvaltningsrättsliga principer om service och tillgänglighet. Därutöver torde förbud av det slaget komma i konflikt med såväl den enskildes meddelarfrihet som journalisters anskaffarfrihet.

De här aktuella händelserna

Uppgifterna i tv-inslaget om att en vakt i entrén meddelade att det rådde förbud mot film- och ljudupptagning i lokalerna som helhet vinner stöd i det vakten uttalar i programmet. Huvudregeln är som framgått att film- och ljudupptagning är tillåten i lokaler dit allmänheten har tillträde. Något sakligt skäl för att frångå den principen under de här aktuella omständigheterna är svårt att tänka sig; i anslutning till lokaler där en kommunal nämnd håller offentliga sammanträden föreligger typiskt sett ett starkt intresse av öppenhet och insyn.

Det har med andra ord inte framkommit något som visar att det skulle ha varit godtagbart att i anslutning till detta sammanträde göra något undantag från huvudregeln.

Det är ostridigt att reportern avvisades av vakter i samband med att han sökte göra en intervju med förvaltningschefen. Det är däremot inte klarlagt om detta berodde på att han begett sig in i lokaler dit allmänheten inte ägde tillträde eller på att han ville intervjua henne. Vaktens svar till reportern – att

denne inte fick ställa frågor innanför avspärrningarna – kan, i förening med att reportern inte dessförinnan hade avvisats, tolkas som att denne fick vistas i lokalen men inte om han ställde frågor. I alla händelser har det uppstått oklarhet om anledningen till vaktens ingripande. Det inträffade understryker vikten av att de eventuella tillträdes- och ordningsregler som gäller är tydligt angivna och att de tillämpas konsekvent. Risken är annars att det, som i detta fall, framstår som om allmänheten kan röra sig relativt fritt i lokalerna, men att den friheten inte gäller för en journalist som önskar ställa frågor till befattningshavare.

Nämndens ansvar

Utredningen ger inte underlag för slutsatsen att nämnden själv skulle ha uppställt något fotograferings- eller ljudupptagningsförbud av det slag som beskrivs i tv-inslaget. Den ger inte heller något entydigt underlag för att bedöma om ingripandet mot Sveriges Televisions reporter hade sin grund i att denne sökte genomföra en intervju.

Nämnden har emellertid vidgått att åtgärder som vidtagits från dess sida lett till oklarheter. Jag noterar att vad som därvid anförts inte direkt motsäger den beskrivning som i programmet gavs om fotoförbud m.m. och inte heller reporterns beskrivning av att han av vakter förbjöds genomföra intervjun. Utredningen ger sammanfattningsvis grund för slutsatsen att från nämnden emanerande åtgärder gett upphov till missförstånd, som i sin tur synes ha lett till att förbud mot intervjuer, fotografering m.m. felaktigt meddelats allmänhet och journalister.

Nämnden måste således hållas ansvarig för att ordningen kring sammanträdet

den 24 mars 2010 var så otillfredsställande, att den föranledde misstankar om att allmänhetens, inklusive journalisters, rätt till insyn otillbörligt begränsades. Detta hade enkelt kunnat undvikas genom tydligare regler, utformade och tillämpade i enlighet med de principer som ovan redovisats. Jag noterar att nämnden dragit slutsatser av det slaget och vidtagit åtgärder för att något liknande inte ska hända igen. Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad ska likväl kritiseras för det inträffade.

Förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten

(Beslut av JO Axberger den 29 december 2010, dnr 6968-2009)

Beslutet i korthet: En länsstyrelse har hållit ett sammanträde i ett miljöbalksärende öppet för allmänheten, men förbjudit fotografering och filmupptagning, med hänvisning till att detta kunnat verka återhållande på sakägarnas vilja att yttra sig. Länsstyrelsen anses ha haft befogenhet att att göra så. Förbudet har uppfyllt regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Det anses inte ha inneburit att journalister som arbetar med tv diskriminerats i förhållande till andra journalister.

Bakgrund och utredning

Två journalister vid TV4Nyheterna Uppsala anmälde Länsstyrelsen i Uppsala län och ordföranden i miljöprövningsdelegationen till JO. Deras klagomål gällde ett beslut att inte tillåta fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde i ett uppmärksammat ärende som gällde Uppsala flygplats. Det framgick att de ansåg att journalister som arbetade med rörliga bilder på det sätt TV4Nyheterna gör diskriminerades i förhållande till andra journalister.

Länsstyrelsen i Uppsala län anmodades att yttra sig. I sitt yttrande anförde länsstyrelsen inledningsvis följande.

Länsstyrelsen prövar för närvarande en ansökan om tillstånd enligt 9 kap Miljöbalken att bedriva viss flygverksamhet i Uppsala kommun. Beslut i ärendet ska enligt 16 § 1 Länsstyrelse-instruktionen fattas av myndighetens miljöprövningsdelegation. Beredning och föredragning av ärendet sker vid Länsstyrelsens miljöskyddsenhet.

Som ett led i denna prövning inbjöd Länsstyrelsen dem som saken angår (s.k. sakägare) till ett sammanträde enligt 19 kap 4 § 3 miljöbalken den 25 november 2009, där dessa skulle få tillfälle att lämna synpunkter på ansökan samt ställa frågor till sökanden i ärendet. Eftersom den aktuella flygverksamheten avses bedrivas i närhet av Uppsala tätort är såväl antalet sakägare som allmänhetens intresse för frågan stort. Mot bakgrund härav spred Länsstyrelsen information om sammanträdet – utöver den i 10 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskrivna kungörelsen i ortstidning – genom utdelning av meddelande i alla brevlådor i ett stort område runt den tilltänkta flygplatsen, genom information på Länsstyrelsens hemsida på Internet

samt genom ett pressmeddelande till massmedia.
Sammanträdet samlade ett stort antal deltagare (sakägare och allmänhet) samt representanter för massmedia. Mötet leddes av ordföranden i miljöprövningsdelegationen,
länsassessorn Roger Gustafsson.
Länsstyrelsen bifogade ett yttrande från Roger Gustafsson. Denne anförde bl.a. följande.
Vid det aktuella sammanträdet, liksom vid alla andra sammanträden med sakägarna som Länsstyrelsen hållit i tillståndsärenden enligt MB, rådde film och fotograferingsförbud, vilket jag delgav de närvarande företrädarna för massmedia innan sammanträdet. Däremot var det tillåtet med ljudupptagning vid sammanträdet. Vid inledningen av sammanträdet erinrade jag återigen om att det inte var tillåtet att filma och fotografera under själva den kommunikativa delen av sammanträdet, dvs. den del av sammanträdet då sakägarna ställer frågor till sökanden och uttrycker sina synpunkter om den verksamhet som ansökan avser. Jag bad vidare företrädarna för massmedia att respektera förbudet.

[Det] var … fråga om ett sammanträde med sakägarna och ett sådant sammanträde ska genomföras på ett sådant sätt att det underlättas för sakägarna att lägga fram sina synpunkter (se prop. 1969:28 s. 272). Fråga var således inte om någon slags allmän hearing om de i massmedia i Uppsala mycket omdiskuterade planerna på civilt linjeflyg vid Uppsala flygplats (Ärna). Fotografering och filmning under ett sådant sammanträde med sakägarna underlättar definitivt inte för sakägarna att fritt lägga fram sina synpunkter. Fotografering och filmning har en stark hämmande effekt vid ett sådant sammanträde.
Länsstyrelsen underströk avslutningsvis vikten av goda kontakter med såväl länsinnevånarna som massmedia, och fortsatte:

I detta fall har dock massmedias intresse av att genom filmning av deltagarna bevaka sammanträdet fått vika för intresset av en omsorgsfull utredning i ett viktigt förvaltningsärende och omsorgen om sakägarnas integritet i ett ärende som rört upp starka känslor. Länsstyrelsen är angelägen att denna avvägning i det enskilda fallet inte ska tas till intäkt för att myndigheten motarbetar massmedias nyhetsbevakande roll. Länsstyrelsens åtgärder att hålla massmedia informerad om sammanträdet samt att inbjuda media till mötet är uttryck för Länsstyrelsens strävan att underlätta god insyn i ärendehandläggningen. Som ett led i denna strävan kommer Länsstyrelsen i fortsättningen att i liknande situationer i god tid innan sammanträdet träffa företrädare för massmedia för att reda ut vad som gäller under sammanträdet.
Rättslig reglering m.m.
I 19 kap. miljöbalken finns bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas prövning av ärenden enligt miljöbalken. Där anges bl.a. att en länsstyrelse ska hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet (19 kap. 4 § punkten 3). Sammanträdet

utgör ett led i beredningen av ärendet hos myndigheten. Ett bärande syfte är att underlätta för enskilda sakägare att komma till tals och komplettera utredningen i ärendet.
Sakägarkretsen i ett ärende enligt miljöbalken är många gånger vid och svår att avgränsa. Besked om tid och plats för ett sammanträde ska därför kungöras i ortstidning. Naturvårdsverket, sökanden och andra som har yttrat sig i ärendet ska på lämpligt sätt underrättas (se 10 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd [1998:899]).
Författningarna på miljörättens område innehåller i övrigt inte några närmare regler om förfarandet vid ett sammanträde enligt 19 kap. 4 §. Inte heller förvaltningslagen innehåller några regler om förfarandet vid sammanträden hos förvaltningsmyndigheterna.
Enligt 16 kap. 4 § brottsbalken kan den som genom våldshandling eller oljud eller på annat dylikt sätt stör en domstols förhandling eller annan statlig eller kommunal förrättning dömas för störande av förrättning. Bestämmelsen torde gälla sammanträden av det här aktuella slaget (jfr Holmqvist m.fl., Brottsbalken. En kommentar, s. 16:16). Ordningsförseelser av mindre allvarligt slag omfattas inte av straffansvaret (jfr a.st.).
En fråga liknande den som här uppkommit har tidigare behandlats i JO 1984/85 s. 413. Även det ärendet gällde en länsstyrelse som förbjudit filmupptagning
vid ett sammanträde enligt (den dåvarande) lagstiftningen på miljöområdet.

I beslutet anförde JO – som inte ansåg att länsstyrelsen handlat felaktigt eller olämpligt – att rättsläget kunde beskrivas på följande sätt:
En länsstyrelse som håller ett offentligt sammanträde enligt 14 § miljöskyddslagen har i princip möjlighet att förbjuda filmupptagningar vid sammanträdet. Men för detta fordras att myndigheten i det enskilda fallet bedömer att upptagningen
skulle vara så störande att syftet med sammanträdet skulle äventyras. Självfallet kan myndigheten inte utan vidare utgå från att filmupptagningar generellt försvårar utredningen vid offentliga sammanträden av detta slag. Det skall tilläggas att myndigheterna alltid bör i positiv anda överväga vilka möjligheter det finns att i rimlig utsträckning tillgodose massmediernas intressen vid sådana sammanträden.

Samma bedömning av rättsläget har gjorts i ett ärende som gällde möjligheten för en förrättningslantmätare att förbjuda ljudupptagning vid ett sammanträde (JO 2006/07 s. 419).
Bedömning
Det finns inga särskilda regler för hur ett sammanträde av det slag som TV4 Nyheterna Uppsala bevakade ska gå till. Det finns således varken uppställt något krav på offentlighet eller på begränsad tillträdesrätt. Länsstyrelsen har i detta fall beslutat om att hålla sammanträdet med sakägarna öppet för allmänheten.

Ordföranden har därefter vid sammanträdet meddelat vissa ordningsregler. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen m.m. har han i egenskap av länsstyrelsens representant och ordförande haft rätt att göra det.
En förutsättning är dock att det grundläggande kravet på saklighet och opartiskhet – 1 kap 9 § regeringsformen, som gäller i all myndighetsverksamhet – iakttagits. Kravet innebär bl.a. att en myndighets åtgärder inte får påverkas av ovidkommande skäl. De får inte heller innebära att någon diskrimineras
.
Länsstyrelsen har redovisat såväl varför sammanträdet hölls öppet för allmänheten som varför fotografering och filmupptagning inte tilläts under vissa delar. Sammanträdets ordförande har i det senare hänseendet hänvisat till att ett sådant sammanträde som det var fråga om ska genomföras så att det underlättar för sakägarna att lägga fram sina synpunkter. Fotografering och filmupptagning underlättar enligt ordföranden definitivt inte detta. Tvärtom bedömde han att aktivitet av det slaget har en stark hämmande effekt.
De anförda skälen är inte ovidkommande. De visar att det fanns en saklig grund för de ordningsregler länsstyrelsen ställde upp. Jag delar länsstyrelsens uppfattning att syftet med sammanträdet – att ge den beslutande myndigheten möjlighet att för sakens utredning inhämta synpunkter från sakägarna och att i övrigt ge dem tillfälle att komma till tals – var överordnat intresset av att tillåta fotografering och filmupptagning. Eftersom fotografering och filmupptagning
typiskt sett torde upplevas som mer störande av människor i allmänhet än ljudupptagning anser jag inte heller att det finns skäl att ifrågasätta sakligheten i den bedömning som länsstyrelsen redovisat när det förra förbjöds medan det senare tilläts.
Det meddelade förbudet var såvitt framkommit generellt och alltså inte specifikt riktat mot anmälarna. Den omständigheten att de som journalister arbetar med rörliga bilder kan inte anses innebära att filmningsförbudet diskriminerat
dem i förhållande till andra journalister.

Ett motsatt synsätt skulle
för övrigt innebära att störande filmupptagning bara kan förhindras om man samtidigt begränsar möjligheten att dokumentera i ljud och skrift. En sådan begränsning vore sakligt obefogad, eftersom den skulle sträcka sig långt utöver det behov som föranleder den.
Anmälarna har även hänvisat till att länsstyrelsen hade kunnat välja andra sätt att tillgodose de ändamål man ville uppnå med fotograferings- och filmningsförbudet.
– Intresset av insyn i det allmännas verksamheter är utomor

dentligt starkt. Det finns därför alltid skäl för myndigheter att noga överväga alternativ till åtgärder som försvårar för massmediernas representanter att

utföra sitt arbete. Även om något eller några av de förslag anmälarna för fram hade varit värda att överväga, finner jag dock inte skäl att ifrågasätta länsstyrelsens bedömning i detta fall.
Sammanfattningsvis saknas det rättsliga grunder för kritik mot länsstyrelsen för det sätt på vilket sammanträdet genomfördes. Förbudet mot filmning kom dock uppenbarligen som en överraskning för anmälarna, och uppfattades som kontroversiellt. Det synes troligt att detta skulle ha kunnat undvikas om informationen till allmänhet och massmedia inför sammanträdet hade innefattat upplysningar om de ordningsregler som skulle tillämpas. Det framgår av länsstyrelsens yttrande att styrelsen redan dragit slutsatsen att förberedelserna i det hänseendet kunde ha varit bättre.
2011/12 : JO1
605
Övrigt
Kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot
(Beslut av JO Axberger den 4 november 2010, dnr 5127-2009 och 21-2010)
Beslutet i korthet: Forum för levande historia, som är en statlig myndighet med uppgift att informera om brott mot mänskligheten, har i ett utställningsmaterial
velat visa att ideologiska uppfattningar kan hindra människor från att uppfatta verkligheten på ett korrekt sätt.
Som ett led i detta har en kampanjfilm framställts. I filmen används fyra i sammanhanget lätt identifierbara individer som avskräckande exempel. Framställningen innefattar ett förlöjligande av dem.
Även i utställningen används personerna som avskräckande exempel. En av dem har anmält detta till JO. I beslutet konstateras att utställningen är ägnad att utsätta anmälaren för andras missaktning. Detta har inte varit försvarligt.
Forum för levande historia har som stöd för sitt handlande hänvisat till sitt uppdrag och argumenterat på ett sätt som för tanken till journalisters och forskares frihet. I anledning av detta framhålls i beslutet att myndigheter måste hålla sig inom grundlagens ramar och att de inte på samma sätt som enskilda har yttrandefrihet.
Forum för levande historia kritiseras såväl för kampanjfilmen som för den integritetskränkning som anmälaren utsatts för. Inom myndigheten saknas insikt om de rättsliga begränsningar som gäller för en statlig informationsmyndighet.
Myndighetens uppdragsgivare informeras därför om beslutet.
Bakgrund
Forum för levande historia är en myndighet som bildades den 1 juni 2003. Den har till uppgift att som ett nationellt forum främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen.
På uppdrag av regeringen startade myndigheten i december 2006 ett projekt om kommunistiska regimers brott mot mänskligheten. I uppdraget ingick att göra en kartläggning och sammanställning av forskning på området samt

att vid behov initiera ytterligare forskning. Arbetet skulle vara utåtriktat med seminarier, utbildningsinsatser och utställningar runt om i landet. Inom ramen för projektet anordnade myndigheten utställningen Middag med Pol Pot – En utställning om ideologiska skygglappar och selektivt seende. Utställningen invigdes den 9 september 2009.
I utställningen restes frågan om hur det kom sig att svenskar som stödde Pol Pot och de röda khmererna inte upptäckte det massmord som pågick. En rundresa i Kampuchea (nuvarande Kambodja), som en delegation från Vänskapsföreningen
Sverige-Kampuchea gjorde 1978, uppmärksammades. ”Middag
med Pol Pot” syftar på en tillställning som delegationen enligt uppgift var inbjuden till.

I samband med utställningen producerades vidare vad som på myndighetens webbplats kallas för en kampanjfilm, Mao-glasögonen. Med kampanjfilmen ville myndigheten ”belysa hur vårt seende förändras med våra förväntningar”. I filmen refererades till 1978 års resa och två av de svenska deltagarna namngavs.
Utställningen presenterades förutom på webbplatsen i en tryckt folder, vars framsida till större delen upptogs av ett trettiotal bilder på fångar i ett beryktat fängelse, S-21. I foldern finns ett gruppfoto på den ovan nämnda delegationens deltagare, som alla namnges.
Anmälningarna
Forum för levande historia har anmälts till JO av först Stefan Lindgren och sedan Hedvig Ekerwald.
Stefan Lindgren, som såvitt framkommit inte själv förekommer i utställningen eller filmen, begärde att JO skulle utreda huruvida Forum för levande historias sätt att angripa namngivna personer i form av en reklamfilm för påstått stöd till folkmordshandlingar var förenligt med gällande lagstiftning och god sed i statsförvaltningen. Han ville även ha prövat om myndighetens sätt att hantera historisk dokumentation kunde anses överensstämma med de krav på oväld och saklighet som normalt ställs på statliga myndigheter. Han pekade därvid på att Forum för levande historia angivit felaktiga ursprungsuppgifter
beträffande bilder som använts i myndighetens publikationer.
Hedvig Ekerwald, som deltog i resan till Kambodja 1978, anmälde utställningen och anförde i huvudsak följande.
Hon förekom i utställningen på två fotografier och på ett förlöjligande konstfoto. Hon var citerad två gånger och namngiven vid ett flertal tillfällen. I utställningen kopplades hon i ord och bild samman med massmord. Sådana kopplingar kan göras i en debatt mellan medborgare, men det är inte försvarligt när det rör sig om en statlig myndighet som gör det i sin maktutövning. Utställningen som den var gjord kunde inte leda till annat än hennes medmänniskors

ringaktning för henne.
Hedvig Ekerwald lämnade vidare följande upplysningar. Utställningen ägde rum i centrala Stockholm med fritt inträde. Den skulle sedan ”turnera” i landet. Uppgifter om utställningen gavs stor spridning via myndighetens webbplats, en kampanjfilm, en folder och annonser i tidningar.
Hon upplyste vidare att hon i ett samtal med företrädare för Forum för levande historia hade godkänt att ett fotografi hon hade tagit fick användas i utställningen och att ett citat från henne också kunde återges där. Detta godkännande
hade dock lämnats utan att hon dessförinnan fått klart för sig i vilket sammanhang hon skulle infogas. Det var alltså inget informerat samtycke.
Hedvig Ekerwald redovisade att hon hållit ett antal föredrag om sin resa och författat flera skrifter om den.

Efter att ha åberopat vissa grundläggande
bestämmelser om tryck- och yttrandefriheten anförde hon:
Jag anser att myndigheten Forum för levande historia har kränkt min yttrandefrihet och tryckfrihet då de gjort utställningen ”Middag med Pol Pot”. Hela

utställningen fungerar som ett straff för det jag talat om och det jag skrivit om när det gäller de röda khmerernas Kambodja.
Utredning
Forum för levande historia anmodades att yttra sig över vad som hade framförts i anmälningarna. Myndigheten, genom överintendenten Eskil Franck, anförde såvitt gällde Stefan Lindgrens anmälan följande.
Myndigheten Forum för levande historia har låtit producera en kampanjfilm för sin utställning ”Middag med Pol Pot”. Denna reklamfilm har anmälts av författaren/doktoranden Stefan Lindgren till JO. Följande resonemang följer ordningen i Lindgrens skrivelse.
Frågan om namngivning av enskilda personer
Utställningen handlar om ”ideologiska skygglappar och selektivt seende”. Eftersom filmen ska spegla utställningen är fokus även i den ”ideologiska skygglappar och selektivt seende”. Att präglas av detta är inte brottsligt. Ingenstans
i reklamfilmen eller i utställningen påstås heller att så skulle vara fallet. Att personer namnges är avsett att tjäna syftet att ge konkreta exempel på sådana skygglappar och sådant seende utifrån en delegationsresa till dåvarande Kampuchea, en resa som på en rad olika sätt gjorts offentlig genom media, genom delegationens egna ansträngningar i film, artiklar m.m.
De två som namnges är inga okända privatpersoner. Den ene är Jan Myrdal, sedan årtionden en av Sveriges mest kända debattörer. Jan Myrdal har gång på gång, i böcker, artiklar och debatter, uttalat sig om Kampuchea/Kambodja. Han har offentligt stött Pol Pot och de röda khmererna, trots att dessa bär ansvaret för att uppskattningsvis minst 1,5 miljoner människor miste sina liv i 1970-talets Kambodja. Ingen seriös forskare eller historiker

förnekar idag vad som skedde i Kambodja under denna tid.
Att en institution som Forum för levande historia – inom ramen för det av regeringen givna uppdraget att informera om kommunistiska regimers brott mot mänskligheten – inte skulle få referera till Myrdals offentliga påståenden och agerande vore mycket märkligt. Snarare är det utmärkande för en demokrati att en debattör även får låta sina påståenden utsättas för kritisk granskning.
En sådan granskning ligger inom ramen för Forum för levande historias uppdrag att ”informera” och att ”främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter”.
Gunnar Bergström har själv uttryckligen velat vara med i utställningen, som till stor del handlar om honom. Gunnar Bergström har idag en diametralt motsatt åsikt om sin propagandaresa till Kampuchea 1978. Han arbetar idag för att be Kambodjas folk om ursäkt, och för att belysa problemen med ideologiska skygglappar.
Slutsats: såväl Jan Myrdal som Gunnar Bergström är offentliga personer, som under lång tid frivilligt och aktivt har valt att offentligt debattera Kambodja.

Ingen av dem beskylls för att vara kriminell i Forum för levande historias kampanjfilm. I den mån Bergström eller Myrdal har utpekats för något klandervärt, måste det anses vara försvarligt att lämna ifrågavarande uppgifter med hänsyn till det allmänna intresse frågan haft och har. Vi finner det inte befogat att begränsa museers och andra statliga kulturinstitutioners rätt att visa upp historien, även om det innebär obehag för enskilda personer.
Frågan om hantering av historisk dokumentation
Alla museer och andra organisationer som arbetar med historia har att brottas med problemet att viss faktaframställning trots stor noggrannhet ibland kan bli fel. Att sådana fel skulle innebära brister med avseende på sådan ”oväld

och saklighet” som kan krävas av statliga myndigheter, är en orimlig ståndpunkt med hänsyn tagen till materialets karaktär och uppgiften att belysa omstridda och kontroversiella ämnen. Det är i praktiken omöjligt att bedriva denna sorts verksamhet utan att det smyger sig in fel eller tveksamheter.
Den viktiga frågan är i stället hur upptäckten av sådana fel hanteras. Det grundläggande är att de ska erkännas. Därefter ska de rättas. Forum för levande historia uppmärksammar upptäckta fel i erratalistor och i nya upplagor rättas felen till.
Faktaskriften
Vad gäller felaktigheterna i faktaskriften ”Brott mot mänskligheten under kommunistiska regimer”, som anmälaren kommenterar, stämmer det att boken innehöll ett fåtal felaktigheter. Dessa felaktigheter är borttagna ur den reviderade versionen som trycktes i början av 2009. Information om felaktigheter angavs också i en erratalista som visades i anslutning till materialet på vår hemsida [– – –].
Filmen
Vi har precis som anmälaren säger använt en felaktig bild i vår reklamfilm för

utställningen Middag med Pol Pot. Bilden föreställer undernärda barn i 1970talets Kambodja, men den är tagen efter Vietnams inmarsch. När felet uppdagades la vi omedelbart upp följande information om detta på vår hemsida:
Felaktighet i filmen
Vi använder en felaktig arkivbild i filmen. Bilden som föreställer två svältande barn är tagen efter det att Vietnam invaderat landet. Barnens svält går alltså inte att härleda till de röda khmerernas skräckvälde.
Myndigheten redogjorde även för ytterligare korrigeringar och andra åtgärder som föranletts av felaktigheter eller otydligheter i myndighetens material. Såvitt gällde Hedvig Ekerwalds anmälan anfördes följande.
Utställningen
Ekerwald förekommer i utställningen med två citat och på två fotografier. De båda citaten är tidigare publicerade i två olika böcker. Det första fotografiet är taget när hela delegationen är uppställd framför ett palats och finns publicerat på baksidan av den bok som delegationen gav ut efter resan. På det andra fotografiet förekommer tre av de fyra svenskarna tillsammans med fyra andra människor, bland dem en person från Kambodjas utrikesdepartement. Bilden kommer från Documentation Center of Cambodia.
Det som Ekerwald i sin anmälan beskriver som ”ett förlöjligande konstfoto” är ett arrangerat, nytaget fotografi på skådespelare, gjort i nutid i Kambodja av ett internationellt sammansatt konstnärskollektiv som en kommentar till resan som gjordes av svenskarna under Pol Pots regim. Bilden speglar alltså det historiska faktumet, resan och att svenskarna åt middag med Pol Pot och hans närmaste, men att utläsa vem av kvinnorna på bilden som skall föreställa Ekerwald låter sig inte göras.

Ekerwald menar i sin anmälan att ”I den här utställningen kopplas mitt namn och min person i ord och bild samman med massmord”. Detta är korrekt endast i den meningen att Ekerwald var en av fyra som deltog i resan till Kambodja 1978, personligen inbjudna av Pol Pot, och därför förekommer i utställningen. Någon koppling till massmord förekommer inte, utan till resan till Pol Pots Kambodja. Ekerwalds namn nämns endast vid citat och under bilder där hon förekommer.

Myndigheten menar sig inte ha någon juridisk skyldighet att be någon om lov för att citera denna person men kontaktade Ekerwald i förväg i en anda av öppenhet och dialog. Till denna del vill myndigheten anföra följande.
Utställningen
öppnade i början av september 2009 och redan i maj samma år tog utställningens projektledare kontakt med Hedvig Ekerwald. Ett möte bokades den 10 juni, vilket dock Ekerwald ställde in. Det beslutades att Ekerwald skulle höra av sig, vilket inte skedde. Syftet med den tidiga kontakten med Ekerwald var att hon skulle ges möjlighet att bifoga en kommentar eller ett avståndstagande gällande resan till Kambodja 1978.
Forum för levande historia tillbakavisade anmälarens uppfattning att utställningen

kränkte hennes yttrandefrihet. Myndigheten anförde bl.a.:
Tryck- och yttrandefriheten innebär dessutom aldrig en rättighet att oemotsagd få uttrycka sig. Det är snarare så att rätten att öppet diskutera och bemöta åsikter är en fundamental del av tryck- och yttrandefriheten. Utställningen utgör inte maktutövning gentemot enskild i den mening som avses i Förvaltningslagen.
Inte heller kunde utställningen anses utgöra förtal eller förolämpning av henne.
Myndigheten avslutade sitt yttrande på följande sätt:
Slutligen kan sägas att utställningen utgör en naturlig aktivitet inom ramen för det uppdrag som regeringen givit till Forum för levande historia: ”Myndigheten har särskilt till uppgift att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Myndigheten ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde” såsom detta uttrycks bland annat i instruktionen till myndighetens regleringsbrev för 2009.
Stefan Lindgren och Hedvig Ekerwald yttrade sig över vad Forum för levande historia anfört angående deras respektive anmälningar. Hedvig Ekerwald bifogade därvid en del skriftväxling. Av denna framgår bl.a. att hon i maj 2009 kontaktades av företrädare för myndigheten som önskade presentera utställningen för henne och att hon sedermera fick del av utställningsmanuset samt att hon den 7 september 2009 skrev till myndigheten och begärde att hennes namn skulle tas bort ur utställningen. Projektledaren Erika Aronowitsch tillbakavisade hennes önskemål i ett e-postmeddelande den 8 augusti 2009, där hon bl.a. svarade att ”det tyvärr är omöjligt att ändra i utställningen nu”.
Rättslig reglering
Den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 § första stycket regeringsformen). Det allmänna ska värna den enskildes privatliv (1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen). Den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap.

9 § regeringsformen).
Enligt artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna har den enskilde rätt till respekt för sitt privatliv. Detta innefattar rätt till skydd mot förtal eller nedsättande uppgifter (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e upplagan, 2007, s. 308).
I 5 kap. brottsbalken finns bestämmelser om ärekränkning. Straffbestämmelsen om förtal skyddar den enskilde mot att andra lämnar uppgifter som är

ägnade att utsätta henne eller honom för andras missaktning. Skyddet gäller inte när det funnits en skyldighet att uttala sig eller när det annars varit försvarligt att lämna uppgift i saken, och den som uttalat sig kan visa att uppgiften var sann eller att vederbörande haft skälig grund för den.
Regler om tryck- och yttrandefrihet finns i tryckfrihetsförordningen och

yttrandefrihetsgrundlagen. Därvid gäller att den som yttrat sig i en framställning som omfattas av dessa grundlagar inte får utsättas för straff eller andra sanktioner från det allmänna annat än då grundlagarna ger stöd för detta (det s.k. repressalieförbudet). I regeringsformen finns en allmän bestämmelse som tillförsäkrar var och en yttrandefrihet (2 kap. 1 § 1 regeringsformen). Bestämmelsen
har bl.a. den innebörden att repressalieförbudet får anses gälla
även när den enskilde brukat sin yttrandefrihet i andra former än dem som omfattas av de särskilda grundlagarna (se närmare JO:s beslut 2009-09-25, i ärende dnr 149-2009, JO 2010/11 s. 605).
Enligt förordningen (2007:1197) med instruktion för Forum för levande historia gäller i huvudsak följande.
Myndigheten har till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Den har särskilt till uppgift att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten, och ska sträva efter att stärka människors
vilja att aktivt verka för alla människors lika värde.
Myndigheten ska bedriva utåtriktad verksamhet med inriktning på kunskap, kultur och utbildning. Verksamheten ska bedrivas i nära kontakt med pågående forskning, andra kultur- och utbildningsinstitutioner samt myndigheter, organisationer och föreningar vars verksamhet rör liknande frågor.
Myndigheten ska verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde.
Bedömning
Felaktig information
Stefan Lindgren har påtalat att det i framställningar från Forum för levande historia förekommit felaktiga sakuppgifter.
Myndighetsinformation ska vara korrekt. Det följer om inte annat av regeringsformens
krav på att myndigheter i sin verksamhet ska iaktta saklighet.
Det måste därför säkerställas att information som utgår från det allmänna är vederhäftig och väl kontrollerad. Avsteg från detta kan bli föremål för rättsligt grundad kritik, särskilt om uppgifterna varit till skada för enskilda personer (se JO:s beslut 2010-02-16, dnr 4935-2009, JO 2010/11 s. 616).
Det är klarlagt att felaktig information om historisk dokumentation förekommit.

I en verksamhet av det slag Forum för levande historia ska bedriva kan oriktiga uppgifter dock inflyta även om höga krav på noggrannhet iakttagits. När det uppdagas måste, som myndigheten framhållit i sitt yttrande till JO, de upptäckta bristerna hanteras.
Forum för levande historia erinras om de krav som gäller. Det är självfallet av stor vikt att allmänheten inte ges anledning att betvivla att dokument som

myndigheten använder i sin informationsverksamhet är autentiska. Mot bakgrund av de rättelseåtgärder myndigheten redovisat i sitt yttrande till JO finns det dock utöver dessa påpekanden inte tillräcklig grund för kritik mot myndigheten på denna punkt.

Kampanjfilmen

Den s.k. kampanjfilmen är cirka två minuter lång. Den består av att en skådespelare framför en monolog om de s.k. Mao-glasögonens förtjänster:

Är du också trött på massmord, tortyr, diktatorer som förföljer, förtrycker och förintar? Då ska du prova 1978 års stora nyhet – Mao-glasögonen.

Gör som Gunnar Bergström och Jan Myrdal, åk till landet kallat det demokratiska Kampuchea. Ett land, där 1,7 miljoner människor dör till följd av svält och tortyr eller rena avrättningar. Man ser bara glädje, folkets glädje, allt tack vare Mao-glasögonen.

Titta på dessa människor, regimen har tvingat dem att lämna sina hem och sina jobb i städerna för att arbeta på risfälten. Ja, de verkar inte särskilt glada, men med Mao-glasögonen, då ser de ju i alla fall lyckliga ut! Frivilliga som tillsammans arbetar i jämlikhet, allt för revolutionen.

Barnarbete? Nej, nej, nej, nej, nej! Det är ju utbildning. Ja, alltså leran formas ju bäst när den är mjuk, som Pol Pot och de röda khmererna brukar säga. Ja, se de flitiga små barnen. Vad lyckliga de är att få lära sig.

Det här är glasögonen som hjälper dig korrigera ditt seende. Och du, ta väl hand om dem så fungerar de i över 30 år!

Så varför vänta? Gör som den svenska delegationen – se det du vill se. Beställ dina Mao-glasögon idag!

[avslutning ohörbar]

Monologen illustreras av bilder föreställande bl.a. massgravar, tortyroffer, historiskt beryktade diktatorer och personer iförda ”Mao-glasögon”.

Filmens budskap är som framgår ironiskt. Till sin genre är den närmast att betrakta som satir. Varken grundlagens krav på att myndigheter agerar sakligt eller andra allmänna principer för hur det allmänna får bedriva sin verksamhet hindrar enligt min mening en myndighet från att i upplysningssammanhang använda stilgrepp av skilda slag. Det är emellertid skillnad mellan att i satirens form gissla en företeelse och att gissla utpekade individer. (Jfr JO 1990/91 s.

144, där JO godtog att myndighetsinformation om tobak innehöll en hel del uttalanden som kunde uppfattas som ensidiga och subjektivt färgade, men riktade kritik mot att väsentlig information utelämnats och mot att bilden av enskild person tecknats så att den gett en negativ uppfattning om dennes person och karaktär.)

Kampanjfilmens innehåll är förknippat med den grupp av fyra personer som reste till Kampuchea (”Gör som den svenska delegationen – se det du vill se”). Två av deltagarna är omnämnda i själva filmen. I det utställningsmaterial som den ingår i namngavs samtliga. Även om filmen syftar till att belysa en företeelse innefattar den alltså ett utpekande av fyra i sammanhanget lätt

identifierbara individer.
Det är självklart att staten inte får utnyttja utpekade individer som något slags avskräckande exempel i en i och för sig vällovlig informationsverksamhet. Det följer av det allmännas skyldighet att såväl respektera den enskilda människans frihet och värdighet som att skydda vars och ens namn och rykte.

Bestämmelserna om ärekränkning lämnar inte staten annat än ett ytterst begränsat utrymme för att i allmänt upplysnings- eller undervisningssyfte lämna nedsättande uppgifter om enskilda. Det utrymme som finns torde gälla dem som genom sitt ämbete eller på annat sätt kommit att inta en särskild historisk eller samtidshistorisk ställning. För att utrymmet ska kunna tas i anspråk krävs emellertid att det sker på ett försvarligt sätt. Därutöver gäller bestämmelsen om saklighet och opartiskhet. Att återge fakta om en historiskt eller samtidshistoriskt väl känd person kan med andra ord vara godtagbart, även när fakta är diskrediterande för den utpekade, men inte att – som här skett – göra det i former som är ägnade att förlöjliga honom eller henne.

Utställningen i övrigt

Det är klarlagt att utställningen haft 1978 års resa som en utgångspunkt och att den handlat om att människors förmåga att se verkligheten kan skymmas av ideologiska skygglappar; bägge dessa saker framgår redan i utställningens namn. Det är likaledes klarlagt att Hedvig Ekerwald är utpekad som en av de personer vilka fått illustrera utställningens tes. Innebörden är därvid att hon på grund av ideologisk övertygelse underlåtit eller varit oförmögen att reagera inför de brott mot mänskligheten som pågick när hon besökte dåvarande Kampuchea. Detta är ägnat att utsätta Ekerwald för andras missaktning.
Det är som redan sagts inte godtagbart att staten för informationsändamål använder utpekade individer som avskräckande exempel. Forum för levande historia har inte gjort gällande att Hedvig Ekerwald är en ”offentlig person”. Det har inte heller i övrigt framkommit något som visar att det skulle kunna finnas ett utrymme för det allmänna att lämna nedsättande uppgifter om henne i ett sammanhang som detta. Det saknas därmed skäl att gå närmare in på det sätt på vilket uppgifterna framförts.
Hedvig Ekerwald har i sin anmälan till JO anfört att hon anser att utställningen utgör ett straff för de åsikter hon framfört. Jag vill ge henne delvis rätt i detta. Utställningen innebär som framgått att hennes göranden och låtanden i politiska frågor har lyfts fram och använts som avskräckande exempel.

Tryckfrihetsförordningens repressalieförbud har i praxis bl.a. åberopats som grund för kritik mot myndigheter som tillrättavisat anställda för att de gjort bruk av sin yttrandefrihet. Det som här inträffat är inte helt olikt repressalier av det slaget.
Det har framkommit att Forum för levande historia varit i kontakt med Hedvig Ekerwald under arbetet med utställningen.

Ekerwald har uppgett att

hon först godkänt användningen av ett fotografi och ett citat, men att hon då inte haft klart för sig vad hon samtyckte till, och att hon när hon sedermera förstått detta begärt att det som gällde henne skulle tas bort.
Myndigheten har i sitt yttrande till JO anfört att den inte menar sig ha skyldighet att be någon om lov för att citera denna person men att man ändå kontaktade Hedvig Ekerwald i förväg i en anda av öppenhet och dialog. Enligt yttrandet var ”syftet med den tidiga kontakten med Ekerwald […] att hon skulle ges möjlighet att bifoga en kommentar eller ett avståndstagande gällande resan till Kambodja 1978”.

Det som i denna del anförts från Forum för levande historias sida kan inte tolkas på annat sätt än att man avsåg att använda Hedvig Ekerwald i sin utställning oavsett om hon ville det eller inte, och att syftet med att söka kontakt med henne inskränkte sig till att ge henne tillfälle till en kommentar eller ett avståndstagande till sitt eget handlande. Slutsatsen är att något samtycke från hennes sida inte efterfrågades.
Forum för levande historias inställning
En myndighet har att agera inom de ramar lagstiftningen ställer upp för dess uppdrag (legalitetsprincipen). Forum för levande historia har i det sammanhanget gjort gällande att, som det får förstås, det som ifrågasatts av anmälarna är sådant som hör till myndighetens uppdrag.
Uppdraget är allmänt formulerat och det måste enligt min mening betvivlas att avsikten varit att ge myndigheten friheter av det slag den i detta sammanhang tagit sig. Men oavsett hur det härmed förhåller sig finns myndighetens instruktion i en av regeringen utfärdad förordning. En sådan är underordnad vad som stadgas i av riksdagen stiftad lag och grundlag. Uppdraget måste därför utföras inom ramen för bl.a. de grundlagsregler som redovisats ovan, något myndigheten varit skyldig att självmant iaktta.
Forum för levande historia har till sitt försvar vidare resonerat i banor som för tanken till journalistens eller forskarens frihet. En sådan frihet gäller dock inte myndigheters uttalanden, som görs på det allmännas vägnar och med den auktoritet som detta innefattar. Mer konkret har myndigheten argumenterat som om den skulle ha en med den medborgerliga yttrandefriheten jämförbar rätt att granska och kritisera enskilda personer. Så är inte fallet. En myndighet kan inte härleda befogenheter ur regler som uppställts för att tillförsäkra medborgarna
yttrandefrihet gentemot det allmänna. I stället gäller bl.a. kraven på saklighet och opartiskhet, som påtagligt beskär möjligheten att göra uttalanden på det allmännas vägnar. Myndigheter har med andra ord inte på samma sätt som enskilda yttrandefrihet. (Jfr JO:s beslut 2010-02-16, dnr 4935-2009, JO 2010/11 s. 616.)
Det sagda hindrar självfallet inte att en myndighet med ett uppdrag av det slag Forum för levande historia har i sin verksamhet lämnar utrymme för enskilda aktörer, och ger dessa stor frihet att framföra åsikter m.m. Under förutsättning att det klargörs att det som framförs inte är uttryck för något

myndighetens ställningstagande, begränsar inte kraven på saklighet och opartiskhet
den möjligheten på annat sätt än att myndigheten har ett ansvar för att helheten är balanserad och vederhäftig.

Till missförstånds undvikande bör även tillfogas att det som nu sagts gäller myndigheten som sådan. Enskilda myndighetsanställda har som medborgare yttrandefrihet och kan naturligtvis utnyttja sin meddelarfrihet utan hinder av de begränsningar som gäller uttalanden som görs på det allmännas vägnar. Något sådant har det emellertid inte varit fråga om här.

Slutsatser
Forum för levande historia ska kritiseras för att utpekade individer utnyttjats som avskräckande exempel i kampanjfilmen. Forum för levande historia ska vidare kritiseras för den integritetskränkning myndigheten genom utställningen i dess helhet utsatt Hedvig Ekerwald för.
Filmen har avsiktligt utformats på ett sätt som är ägnat att förlöjliga de fyra personer som deltog i resan till Kampuchea. Den är därmed oförenlig med kravet på att det allmänna ska respektera den enskilda människans frihet och värdighet, även om någon eller några av de utpekade skulle ha förklarat sig inte ha någon erinran mot hur de framställs. Av samma skäl saknar det betydelse vilken samtidshistorisk ställning de intar.
Hedvig Ekerwald har anmält utställningen i dess helhet till JO. Som framgått innefattar dess grundbudskap nedsättande uppgifter om henne. Ekerwalds integritet har således kränkts. Med visst fog har hon därtill upplevt utställningen som ett straff för sådant hon sagt och skrivit, dvs. som en kränkning av hennes yttrandefrihet. Hon har inte självmant medverkat och Forum för levande historia har inte efterfrågat hennes samtycke. Hon intar inte på grund av ämbete eller på annat sätt någon särskild ställning utan är att betrakta som privatperson. Det har inte heller i övrigt framkommit något som kan göra myndighetens behandling av Ekerwald försvarlig.
Såväl det inträffade som det Forum för levande historia anfört i sina yttranden till JO visar att man inom myndigheten saknar insikt om de rättsliga begränsningar som gäller för en statlig informationsmyndighet. Det är allvarligt – inte minst när det, som här, går ut över enskilda. Detta beslut sänds därför till myndighetens uppdragsgivare, för kännedom.
Remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29)
(Yttrande av JO Axberger den 1 oktober 2010, dnr 3239-2010)
Allmänna synpunkter
Betänkandet innehåller en mycket värdefull genomgång av tidigare lagstiftningsarbete
och internationell och svensk praxis på de aktuella områdena.
Utredningens arbete har lett fram till förslag till en ny förvaltningslag där syftet har varit att ta bort onödiga hinder för ett rättssäkert förfarande utan att effektiviteten hämmas.

Det förslag som presenteras innehåller både regler som stärker den enskildes ställning i förhållande till myndigheterna och många tydliga och pedagogiska regler till hjälp i myndighetens verksamhet. Förslaget att avvikande bestämmelser ska föreskrivas i lagform ger stadga åt de grundläggande rättssäkerhetsgarantier
som ställs upp i lagförslaget.
I betänkandet föreslås att de skillnader som hittills gällt mellan handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild och andra ärenden tas bort.

Detta innebär att den enskildes ställning stärks. När avgränsningen till myndighetsutövning tas bort finns det dock en risk för att en del

skyldigheter för myndigheterna blir onödigt långtgående. Men under förutsättning att det som föreslås inte får till följd att handläggningstiderna hos myndigheterna allmänt fördröjs, finns det ingen anledning att från de synpunkter JO har att anlägga motsätta sig förslaget.
Både för den enskilde och för myndigheterna är det betydelsefullt att svaret på olika förfarandefrågor kan sökas i skrivna normer. Utredningens förslag att i en ny förvaltningslag ta in vissa förvaltningsrättsliga principer är därför värdefullt, liksom det tydliggörande av vissa bestämmelser som föreslås.
Enskildheter som det från JO:s perspektiv finns skäl att lyfta fram som särskilda förbättringar är förslagen avseende myndigheters utredningsansvar, kodifiering av praxis när det gäller besluts verkställbarhet och myndigheters rättelse av egna beslut samt förvaltningsbesluts överklagbarhet.
Sammanfattningsvis är förslaget väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Det är angeläget att arbetet fullföljs i enlighet med utredningens intentioner.
I det följande diskuteras vissa enskildheter som kan behöva göras till föremål för ytterligare överväganden.
Lagens tillämpningsområde
Utredningen föreslår att undantaget i den nuvarande lagens 32 § avseende exekutiv och brottsbekämpande verksamhet ska tas bort. Den nya lagen ska i sin helhet vara tillämplig även på dessa områden. Jag instämmer i de principiella överväganden som utredningen anför till stöd för det ställningstagandet (se betänkandet, s. 123 f.). Som utredningen konstaterar har det dock ansetts besvärligt att synkronisera den särreglering som sedan länge finns på vissa håll med förvaltningslagens allmänna regler. För att förslaget ska kunna genomföras torde krävas att ett underlag för en sådan synkronisering tas fram. Det kan inte uteslutas att det därvid visar sig vara svårare att genomföra denna del av utredningens förslag än vad man i förstone kan anta.
Lagfästande av principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet
Utredningen har föreslagit att vissa grundläggande principer ska komma till uttryck i lagen. Det rör sig delvis om sådant som redan finns fastlagt i regeringsformen.
I dessa delar tillför det som föreslås knappast något i förhållande

till det grundlagen stadgar. Utredningens huvudsakliga skäl för att ändå föra in principerna även i allmän lag synes vara pedagogiskt. Det anförs även att tillsynsorgan som exempelvis JO inte känner sig helt bekväma med att inte kunna luta sig mot en mera handfast bestämmelse i vanlig lag då man vill påtala bristande objektivitet och saklighet i myndigheternas aktiviteter.

För JO:s del finns det enligt min mening inget behov av de föreslagna reglerna. Att känna tvekan inför att åberopa en princip för att den finns i grundlag förefaller mig alldeles förfelat. Tvärtom ger reglernas grundlagsstatus dem en extra tyngd. Jag vill även erinra om att 3 § i JO:s instruktion i praktiken uppdrar åt JO att använda sig av regeringsformens bestämmelse om saklighet och opartiskhet.

Att i lag reglera sådant som finns stadgat i grundlag kan skapa osäkerhet om såväl grundlagens innehåll som dess tillämplighet på områden där det inte i vanlig lag särskilt påtalats att dess principer är gällande.

Jag är således tveksam till utredningens förslag såvitt gäller de principer som finns i grundlagen. Ambitionen att tydliggöra dessa principer för myndigheterna
är dock god. Det borde kunna ske genom att den föreslagna lagen hänvisar till regeringsformen.

När det särskilt gäller proportionalitetsprincipen är läget annorlunda, eftersom den inte finns upptagen i grundlagen. Något hinder mot att kodifiera den praxis som utvecklats av framför allt Regeringsrätten finns i och för sig inte. Även här talar pedagogiska skäl för någon form av omnämnande.

Service, tillgänglighet och samverkan

Utredningen föreslår en mer generell reglering när det gäller bl.a. service och tillgänglighet. De skäl som förs fram för en sådan ordning är i och för sig goda. Erfarenheter från JO:s verksamhet visar emellertid att det i vissa avseenden finns behov av enkla och klargörande regler för vad som ankommer på myndigheterna. Stadgandet om myndigheternas skyldighet att besvara frågor från enskilda är exempel på en sådan regel. Även om denna skyldighet ryms inom den nu föreslagna bestämmelsen finns det ett värde i att skyldigheten kommer till klart uttryck även i en ny förvaltningslag. Samma resonemang kan föras när det gäller regeln som ålägger myndigheterna att visa enskilda som vänt sig till fel myndighet till rätta.

Regeln om myndigheternas öppethållande under minst två timmar tillkom efter initiativ av JO och efter att JO under flera år noterat och även kritiserat myndigheter för att de hållit helt stängt under s.k. klämdagar. Om det uttryckliga kravet på visst öppethållande nu tas bort ur lagregleringen finns det en påtaglig risk för att tillgängligheten återigen försämras. Regleringen behöver inte tyngas med någon exakt tidsfrist för öppethållande men det bör framgå att myndigheterna ska vara tillgängliga alla normala vardagar. Av bestämmelsen bör också uttryckligen framgå att myndigheten ska vara tillgänglig för besök. Att enskilda kan komma till en myndighet och personligen föra fram

sin sak till en handläggare är viktigt ur ett medborgarperspektiv.
Om lagstiftaren skulle välja att genomföra utredningens förslag är det angeläget att det i en författningskommentar slås fast att några ändringar i sak inte är åsyftade utan att avsikten endast är att uttrycka det som gäller i mer generella ordalag.

Andra stycket i den föreslagna 6 § innehåller regler om myndighetens tillgänglighet via e-post. Bestämmelserna om bekräftelse av mottagen e-post innebär en mycket god service gentemot allmänheten. Någon motsvarande reglering när det gäller handlingar som sänds med ordinarie postgång finns emellertid inte och det kan ifrågasättas om regleringen inte bör vara enhetlig.

Riktlinjer för handläggningen

I nuvarande förvaltningslag heter det att ”varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säker

heten eftersätts” (7 §). Motsvarande regel i utredningens förslag lyder: ”Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att den enskildes rättssäkerhet eftersätts.”
Även om det som sägs är självklart är det av värde att det blir sagt i lag. I den typ av tillsynsverksamhet som bl.a. JO bedriver utgör stadganden av detta slag en god utgångspunkt för vidare bedömningar i enskilda ärenden.
Det är delvis en smaksak vilken av formuleringarna man föredrar. Lokutionen ”den enskildes rättssäkerhet” är dock mindre lyckad. Rättssäkerhet är något som ska prägla rättstillämpningen som helhet. Preciseringen att det endast är den enskildes rättssäkerhet som inte får eftersättas kan leda till missuppfattningen att det viktigaste är att den enskilde som part i ett ärende får sina intressen tillgodosedda. Så snävt kan myndigheterna inte tillåtas se på rättssäkerheten, som bl.a. förutsätter att ärenden handläggs likformigt, på sådant sätt att lika fall behandlas lika. Om lagstiftaren väljer utredningens förslag bör lydelsen därför ändras till ”… utan att rättssäkerheten eftersätts”.

Åtgärder vid dröjsmål

Kapitel 13 i betänkandet, om åtgärder vid dröjsmål, är mycket värdefullt och tankeväckande. Utredningens utgångspunkt förtjänar att upprepas:

Att handlägga ärenden på ett rättssäkert sätt tar tid. Vill man förvissa sig om att ärendena är ordentligt utredda, att parternas intressen tillgodosetts på ett rimligt sätt och att besluten är korrekta och väl motiverade, måste man acceptera en viss tidsåtgång. Överdrivna förhoppningar om mycket snabba avgöranden grusas inte sällan av helt legitima skäl. (s. 253)

Utredningen anser med rätta att den som kritiserar myndigheternas handläggningstider måste beakta det sagda. Det som kan kritiseras är ”oskäliga dröjsmål, som inte har något samband med vidtagandet av nödvändiga rättssäkerhetsåtgärder, liksom naturligtvis […] fullständig passivitet” (a.st.). Till skillnad

från utredningen anser jag att man inte kan räkna dröjsmål som kan visas bero på bristande resurser som oskäliga, i vart fall inte med den enskilda myndigheten som ansvarig. Jag återkommer till detta.
Redogörelsen i betänkandet visar på ett övertygande sätt att det krävs åtgärder med sikte på de problem som är kopplade till myndigheters handläggningstider och medborgarnas förväntningar därvidlag. Lämpligheten i utredningens förslag att handläggningstider över sex månader ska kunna bli föremål för särskild prövning har dock föranlett invändningar under JO:s beredning av detta remissvar.

Flera av dessa har att göra med betänkligheter av samma slag som synes ha förekommit i ett motsvarande lagstiftningsärende i Finland (se betänkandet, s. 265). En schematisk och undantagslös tidsgräns ansågs där med hänsyn till förvaltningsärendenas varierande art inte ändamålsenlig.
Det kan enligt min mening ifrågasättas om lagen bör ange en generell tidsgräns, när en försvarbar handläggningstid för olika ärenden inom förvaltningen som helhet kan variera från några dagar upp till ett år eller mer. Ett generellt angreppssätt beaktar inte heller att handläggningstidens betydelse varierar för olika slags ärenden. Typiskt sett har den enskilde mer befogade an

språk på snabb handläggning vid myndighetsingripanden som riktar sig mot hans eller hennes rättssfär, än i ärenden som initieras av den enskilde vid exempelvis ansöknings- eller tillståndsförfaranden.
En besvärande omständighet är att det inte ges någon normativ vägledning för när ett ärende måste avgöras och när avgörandet kan anstå (jfr lagen [2009:1058] om förtursförklaring i domstol, som anger vissa rekvisit för bedömningen av om ett mål eller ärende ska handläggas med förtur, se betänkandet s. 276). Eftersom överinstansernas beslut inte ska gå att överklaga kan någon prejudikatbildning inte heller komma till stånd. Utan en rättslig norm att tillämpa riskerar överinstanserna att tvingas till andra slags bedömningar än de de normalt gör, såsom om myndigheten har organiserat sin verksamhet effektivt, gjort rimliga prioriteringar bland sina uppgifter etc. Ställningstaganden av det slaget är snarare revisionella än juridiska.
Att problem med långa handläggningstider förekommer är tydligt. Det finns därför goda skäl att överväga rättsregler som inskärper vikten av snabb ärendehandläggning. Möjligen har utredningen utgått från en något för enkel bild av problemen. Det talas bl.a. generellt om ”myndigheternas långa handläggningstider” (s. 271). Det kan ge intryck av att det är ett allmänt vedertaget faktum att myndigheterna arbetar långsamt. Men så förhåller det sig knappast; det är i varje fall inte närmare utrett. Ur JO:s perspektiv kan konstateras att problemen kan se olika ut.
Grava fall, med ett mer eller mindre uppsåtligt förhalande eller annan allvarlig

misskötsel, inträffar undantagsvis. Det kan då leda till åtal och fällande dom för tjänstefel. Därutöver finns de ärenden som av ett eller annat skäl ”blivit liggande” på ett oacceptabelt sätt. De dröjsmål som uppkommer i fall av dessa slag skulle kunna angripas med den typ av regler som utredningen föreslår.

Slutligen finns de ärenden vilkas handläggande tar lång tid – idealiskt sett alltför lång tid – utan att man för den skull kan peka på att myndigheten eller någon tjänsteman i det enskilda fallet förfarit klandervärt. Till den gruppen hör handläggningstider som av myndigheten försvaras med att man jobbar så fort man kan och att man med rådande resurser inte kan göra mer. Hit kan även räknas långa handläggningstider som beror på andra omständigheter över vilka myndigheten inte råder, t.ex. av staten beslutade omorganisationer. Den sistnämnda gruppen bedömer jag på grundval av de klagomål som inkommer till JO som rätt stor. Utredningen har i det sammanhanget anfört att resursbrist absolut inte duger som generell förklaringsmodell (s. 298). På annat ställe anförs: ”Att förklaringar som hänför sig till stor arbetsbörda, resursbrist eller andra administrativa problem aldrig kan accepteras som godtagbara skäl följer av Europadomstolens praxis …”.

Hänvisningen till Europadomstolens praxis haltar. Domstolens avgöranden riktar sig till stater och grundar sig på dessa staters konventionsåtaganden. De utgår från att en stat har utrymme att fördela sina resurser så att konventionsåtagandena kan uppfyllas. De rättsprinciper avgörandena ger uttryck för kan däremot inte direkt göras gällande mot enskilda myndigheter i en stat. En myndighet kan inte fördela andra resurser än de den fått sig anslagna. Om en

myndighet, som argument för att den inte hunnit handlägga ett ärende inom vad som från allmän synpunkt kan synas vara en normal tidsrymd, anför att den saknar resurser att arbeta fortare än den gör med den aktuella ärendetypen, måste detta argument enligt min mening granskas och, om det är välgrundat, beaktas. Det kan inte avfärdas med hänvisning till Europadomstolens praxis. Om en myndighet gör så gott den kan med befintliga resurser men ändå inte lever upp till Europakonventionens krav är det staten och inte den enskilda myndigheten som ska ställas till svars.

Förutsatt att en myndighet arbetar rationellt och gör korrekta prioriteringar, är dess handläggningstider en funktion av tre saker: arbetsuppgifternas omfattning (ärendenas mängd och komplexitet), arbetets kvalitet (den kompetens och grundlighet med vilken uppdraget utförs) och resurserna. Om arbetsmängden ökar men kraven på kvalitet och resurserna är oförändrade kommer handläggningstiderna att förlängas. Frågan om resurser är med andra ord inte något som man kan bortse från vid ställningstagandet till om en myndighets handläggningstider är rimliga eller inte. Gör man det finns det en uppenbar

risk för att myndigheterna tvingas att i stället ge avkall på handläggningens kvalitet, något som i enlighet med utredningens ovan angivna utgångspunkt vore mycket olyckligt. Även om det är viktigt att ärenden handläggs snabbt är det än viktigare att de handläggs korrekt och rättssäkert.
Det som nu sagts leder fram till slutsatsen att en förvaltningsrättslig reglering innefattande rättsliga åtgärder vid dröjsmål kräver ytterligare överväganden. Därvid kan det finnas skäl att även undersöka alternativ till den ”skarpa” reglering med krav på beslut och möjlighet till överklagande som föreslagits. Utredningen redogör för den diskussion som förts i Norge, där myndigheterna synes ha uppställt egna tidsfrister, och där förslag om serviceutfästelser,
organisatoriska åtgärder, ekonomiska styrmedel och information
lagts fram som alternativ till i lag fastställda tidsfrister. Detta ligger i linje med utredningens förslag att en myndighet ska underrätta en part om ett ärende kommer att bli väsentligt försenat. Det skulle kunna kompletteras med en skyldighet för myndigheterna att på lämpligt sätt informera allmänheten om handläggningstider för olika typer av ärenden.
Kommunikation
Den föreslagna bestämmelsen i 21 § om kommunikation innebär att tillämpningsområdet
vidgas i förhållande till den ordning som gäller idag. Kommunikation
med part ska i princip föregå allt beslutsfattande och begränsning
knuten till myndighetsutövningsbegreppet utgår liksom förutsättningen att det rör sig om slutliga beslut. Kommunikation behöver dock inte ske om det är uppenbart obehövligt.

Från den enskildes synpunkt är det naturligtvis tilltalande att han eller hon informeras om olika åtgärder samt ges möjlighet att påverka förloppet i större utsträckning än vad som gäller idag. Detta gäller särskilt när det är fråga om beslut som berör den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Man kan dock inte utesluta tillämpningssvårigheter. Enligt förslaget ska kommunikation föregå även beslut under förfarandet (s. 451 f.). Beslut om

anstånd, inhämtande av sakkunnigutlåtande och andra beslut om utredning är således exempel på beslut som kan komma att föregås av kommunicering. I många fall torde det röra sig om beslut där myndighetens åsikt om behovet av åtgärden inte kan påverkas av den enskildes eventuella synpunkter. I det fallet tillgodoses självfallet informationsbehovet men något egentligt skäl att kommunicera
i sådana fall kan knappast föreligga. Möjligen kan det som nu sagts hänföras till sådana fall där det är uppenbart obehövligt med kommunicering. För att förslaget ska få avsedd effekt och inte onödigt tynga myndigheternas arbete bör tillämpningsområdet ytterligare klarläggas.
Dokumentation
När det gäller dokumentationsskyldigheten har JO:s praxis sedan länge gett

uttryck för att skyldigheten sträcker sig längre än vad som direkt framgår av gällande förvaltningslag. Enligt utredningen har JO haft mycket goda grunder för att inta denna position.
Utredningen föreslår nu en utvidgad dokumentationsskyldighet. Den gäller uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Med en sådan lydelse synes emellertid dokumentationsskyldigheten enligt lagen även fortsättningsvis bli väsentligt snävare än vad den enligt JO:s praxis bör vara.
På ett allmänt plan bör dokumentationsskyldigheten omfatta allt som krävs för att följa ett ärendes gång. Det är nödvändigt redan för att en myndighets egen verksamhet ska fungera friktionsfritt, t.ex. vid handläggarbyten. För den enskilde är det av vikt att uppgifter som han eller hon lämnar muntligen blir antecknade så att de blir del av myndighetens underlag, oavsett om myndigheten bedömer att uppgifterna är av betydelse för kommande beslut eller inte.
Även den enskildes rätt till partsinsyn kräver fullgod dokumentation. Om ett ärende ska granskas av annan – en överklagandeinstans eller en tillsynsmyndighet – krävs att dokumentationen på ett korrekt sätt återspeglar inte bara sådant som påverkat beslutet utan även handläggningen i dess helhet. Detsamma gäller den rätt allmänheten har att genom offentlighetsprincipen bereda sig insyn i myndigheternas verksamhet.
Av detta följer att dokumentationsskyldigheten måste omfatta väsentligt mer än det som den föreslagna lagtexten uttryckligen föreskriver. Exempel på sådant som kan sakna betydelse för ett beslut men som i förekommande fall likväl bör dokumenteras är hur ett ärende initierats, särskilda incidenter under handläggningen, utredningsåtgärder som i och för sig inte lett till åsyftat resultat, klagomål från den enskilde avseende handläggningen och hur dessa hanterats m.m.
Dokumentationsskyldigheten är av särskild betydelse vid myndighetsutövning.

I andra sammanhang torde det inte möta några hinder att ställa dokumentationskraven lägre. Utredningen har föreslagit att den nya lagen ska gälla även då det inte är fråga om myndighetsutövning. Såvitt gäller dokumentationsskyldigheten har utredningen valt att i stället begränsa denna till uppgifter som är av betydelse för ett beslut i ärendet. Resultatet har som framgår av det sagda inte blivit optimalt.

BILAGA 1

Ärendestatistiken 2010/11

Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden 1.7.1999–30.6.2011

År	Klagomålsärenden och lagstiftningsremisser	Initiativärenden
1999/2000	4 626	113

2000/01 4 511 133
2001/02 4 463 111
2002/03 4 739 95
2003/04 5 074 100
2004/05 5 543 52
2005/06 5 919 89
2006/07 5 620 91
2007/08 6 477 73
2008/09 6 850 68
2009/10 7 398 46
2010/11 6 918 36
Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret
Månad Nya Avslutade Balans
Juli 584 425 1144
Augusti 616 564 1196
September 598 736 1058
Oktober 632 654 1036
November 629 669 996
December 517 581 932
Januari 579 576 935
Februari 566 574 927
Mars 523 615 835
April 644 485 994
Maj 566 682 878
Juni 500 500 878
Summa 6954 7061

Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren
0
1000
2000
3000
4000
5000
6000
7000
8000
9000
2001/02 2002/03 2003/04 2004/05 2005/06 2006/07 2007/08 2008/09 2009/10
2010/11
Inkomna
Avslutade

Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2010–den 30 juni 2011 avgjorda inspektionsärenden och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Summa ärenden
Allmänna domstolar	0	4	1	5
Förvaltningsdomstolar	0	4	0	4
Åklagarväsendet	0	5	0	5
Polisväsendet	0	1	0	1
Kriminalvård	5	6	0	11
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	1	8	0	9
Hälso- och sjukvård	0	3	0	3
Socialförsäkring	0	3	0	3
Icke specialreglerad kommunalförvaltning	0	1	0	1
Kommunikationsväsendet	0	1	0	1
Skolväsendet	0	1	0	1
Konsumentskydd	0	1	0	1
Utlänningsärenden	0	2	0	2
Överförmyndarväsendet	2	1	0	3
Summa ärenden	8	41	1	50

Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2010–den 30 juni 2011 avgjorda klagomålsärendena

Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt

18 §
instruktionen
Avgjor
da
efter
utredning;
ingen
kritik
Erinran
eller
annan
kritik;
vägledandeut
talanden
Åtal
eller
anmälan
för
disciplinär
åtgärd
Förunder
sökning;
ej åtal
Vägledande
uttalanden;
ej
kritik
Rättelse
vidtagen
under
JO:s
utredning
Summa
ärenden
Allm. domstolar 108 0 222 21 2 1 1 1 356
Förvaltningsdomstolar
49 0 52 13 0 0 0 0 114
Åklagarväsendet 67 4 151 23 0 1 0 0 246
Polisväsendet 275 5 359 50 0 0 1 1 691
Tullväsendet 4 0 4 0 0 0 0 0 8
Försvarsmakten 13 0 4 0 0 0 0 0 17
Kriminalvård 609 0 447 146 0 0 1 0 1203
Socialtjänst, omsorgsverksamhet
496 6 407 59 0 0 0 0 968
Hälso- och sjukvård
169 1 60 24 0 0 0 0 254

Socialförsäkring 372 1 136 75 0 0 0 0 584
Arbetsmarknad 134 0 48 8 0 0 0 1 191
Plan- och bygg nadsväsendet
115 0 50 16 0 0 0 0 181
Exekutionsväsendet
82 0 69 7 0 0 0 0 158
Kommunal själv styrelse
67 0 10 3 0 0 0 0 80
Kommunikationsväsendet,
färdtjänst
220 0 75 241 0 0 0 0 319
Beskattning,
folkbokföring
83 0 42 9 0 0 0 0 134
Utbildning,
forskning, studiestöd
139 12 75 6 0 0 0 1 233
Kultur 18 0 5 2 0 0 0 0 25
Överförmyndarväsendet
40 0 30 10 0 0 0 0 80

Jordbruk, djur skydd,
miljö- och
hälsoskydd m.m.
113 0 58 13 0 0 0 0 184
Utlänningsärenden
104 0 63 7 0 0 0 0 174
Övriga länsstyrelseärenden,
serveringstillstånd,
spel
18 0 7 1 0 0 0 0 26
Bostadsväsendet 5 0 3 2 0 0 0 0 10
Tjänstemanna ärenden
81 0 2 2 0 0 0 0 85
Yttrandefrihet;
offentlighet och
sekretess
120 1 104 90 0 0 0 0 315
Riksdags- samt
utrikesförvaltning;
allm. val;
reg.kans.
24 0 1 0 0 0 0 0 25
Övrig förvaltning 98 0 33 18 0 0 0 0 149

Frågor utom kom
petensområdet;
oklara yrkanden
100 0 1 0 0 0 0 0 101
Summa ärenden 3723 30 2518 629 2 2 3 4 6911
1 Härtill kommer ett stort antal anmälningsärenden som, med hänvisning till initiativärendet 1708-2010 om
Transportstyrelsens övertagande av ärenden om körkort m.m. (se s. 532), inte föranledde någon åtgärd.

Besluten i tillsynsärenden inom hela tillsynsområdet: totalt 6961 beslut12
53%
34%
10%
3%
Fullständig utredning; ej kritik
Fullständig utredning; kritik
Avskrivning efter viss utredning eller
överlämnande till annan tillsynsmyndighet
Ej utredning; avskrivning
12 Ärenden som rubriceras Ej utredning har gjorts till föremål för en rättslig bedömning på i
huvudsak det underlag som redovisas i anmälan. Med Viss utredning avses att visst underlag
inhämtats rörande ärendet, till exempel genom att en akt infordrats och granskats eller genom
att en kontroll via telefon gjorts hos berörd myndighet. Fullständig utredning innebär
normalt att anmälan remitteras till den myndighet som anmälts med anmodan om att en
utredning och bedömning redovisas till JO.

Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden
m.m.
Riksdagens ombudsmän har besvarat 100 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.
ChefsJO Melin har handlagt remisser från
1) Justitiedepartementet om slutbetänkandet (SOU 2010:14) Partsinsyn
enligt rättegångsbalken
2) konstitutionsutskottet om riksdagsstyrelsens framställning (2009/10:RS5)
Delegationsbeslut inom JO-ämbetet
3) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:38) Mutbrott

4) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2010:25) Genomförande
av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet
5) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:43) Förundersökningsbegränsning
6) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:49) Förbud mot köp av sexuell tjänst
7) Justitiedepartementet om en departementspromemoria (Ds 2010:26) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder
8) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:59) Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll
9) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:44) Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol.
JO (från och med den 3 januari 2011 chefsJO) Nordenfelt har handlagt remisser från
1) Socialdepartementet om promemorian Förbättringar inom familjepolitiken
2) Socialdepartementet om Rehabiliteringsrådets slutbetänkande (SOU 2011:15)
3) Finansdepartementet om promemorian Ändrad tillsyn över kreditvärderingsinstitut
4) Socialdepartementet om promemorian Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar
5) Försvarsdepartementet om Promemoria med förslag på vissa ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och offentlighets- och sekretessförordningen
(2009:641)
6) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2010:20) Bortom fagert tal – Om bristande tillgänglighet som diskriminering
7) Socialdepartementet om Försäkringskassans rapport om differentierad timschablon i lagen (1993:389) om assistansersättning

8) Finansdepartementet om promemorian Bättre förutsättningar för internationellt tillsynsarbete
9) Socialdepartementet om promemorian Förslag om tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit, m.m.
10) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2010:41) Kompensationstilllägg – om ersättning vid försenade utbetalningar
11) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:60) Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering
12) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2010:41) Statligt tandvårdsstöd och utbildningstandvård
13) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2010:42) Friskare

tänder till rimliga kostnader – även för personer med sjukdom och funktionsnedsättning
14) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2011:4) Behandlingen av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m.
15) Justitiedepartementet om Inbjudan att lämna synpunkter på Europeiska kommissionens konsultationsdokument om kollektiv prövning.
JO André har handlagt remisser från
1) Utbildningsdepartementet om promemorian Legitimation för lärare och förskollärare
2) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2010:17) En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess
3) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2010:21) Ansvarsfördelning mellan kommuner i vissa fall
4) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2010:39) Ny ordning för nationella vaccinationsprogram
5) Utbildningsdepartementet om promemorian Olovlig frånvaro i skolan
6) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:54) Förbättrad återbetalning av studieskulder
7) Socialstyrelsens rapport Transsexuella och övriga personer med könsidentitetsstörningar – Rättsliga villkor för fastställelse av könstillhörighet samt vård och stöd.
JO Axberger har handlagt remisser från
1) Kulturdepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:6) Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen
2) Finansdepartementet om promemorian om förändringar av trängselskatten för Göteborg
3) Kulturdepartementet om betänkandet (SOU 2011:10) Antidopning Sverige – En ny väg för arbetet mot dopning
4) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2011:17) Förvar
5) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:87) Skadestånd och Europakonventionen
6) Finansdepartementet om promemorian Ändrad tillsyn över kreditvärderingsinstitutet

7) Utrikesdepartementet om slutbetänkandet (SOU 2011:21) Utrikesförvaltning i världsklass
8) Justitiedepartementet om promemorian Framställning om ändringar i rättegångsbalken
9) Kulturdepartementet om Riksantikvarieämbetets rapport Förslag till ny reglering om användning av metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
10) Kulturdepartementet om promemorian Förslag till ändring i radio- och tv-lagen (2010:696) om avgift för analog kommersiell radio

11) Finansdepartementet om Europeiska kommissionens förslag till ny förordning angående tullmyndigheternas ingripanden mot intrång i vissa immateriella rättigheter
12) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:29) En ny förvaltningslag
13) Utrikesdepartementet om departementspromemorian (Ds 2010:46) Sveriges tillträde till konventionen om klusterammunition
14) Jordbruksdepartementet om betänkandet (SOU 2010:21) Tjänstehundsavelsutredningen
– Bättre marknad för tjänstehundar
15) Jordbruksdepartementet om departementspromemorian (Ds 2010:22) ”Renskötselkonventionen”
16) Arbetsmarknadsdepartementet om promemorian (Ds 2010:23) Ändringar i Arbetsförmedlingens personuppgiftslag
17) Utrikesdepartementet om departementspromemorian (Ds 2010:16) En myndighet för bortförda barn
18) riksdagsförvaltningen om utredningen (2009/10:URF1) En ny instruktion för Riksdagsförvaltningen
19) Näringsdepartementet om en promemoria om tillsyn och kontroll av alkolås
20) riksdagsförvaltningen om utredningen Reglering av riksdagens nämnder
21) Näringsdepartementet om förslaget om ändring i yrkestrafiklagen
22) Statsrådsberedningen om promemorian Godkännande av EU:s regler om övergångsåtgärder avseende Europaparlamentets sammansättning
23) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om slutbetänkandet (SOU 2010:37) Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet
24) Näringsdepartementet om Transportstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag
gällande avgifter inom myndighetens verksamhet
25) Näringsdepartementet om promemorian (Ds 2010:19) Bättre regler för elektroniska kommunikationer
26) Justitiedepartementet om en inbjudan att lämna synpunkter på Europeiska kommissionens grönbok om fri rörlighet för officiella handlingar och erkännande av handlingar angående civilstånd
27) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:55) Romers rätt – en strategi för romer i Sverige
28) Arbetsmarknadsdepartementet om promemorian (Ds 2010:33) Borttagande av samtyckeskravet för behandling av känsliga och ömtåliga personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

29) Miljödepartementet om rapporten om den nationella implementeringen av Århuskonventionen
30) Utrikesdepartementet om Utrikesförvaltningsutredningens delbetänkande (SOU 2010:32) Utrikesförvaltning i världsklass – En mer flexibel utrikesrepresentation

31) Jordbruksdepartementet om promemorian Ekologisk produktion
32) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:63) EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare
33) Arbetsmarknadsdepartementet om promemorian (Ds 2010:00) Ändringar i Arbetsförmedlingens och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens registerlagar – Tydligare och mer ändamålsenliga regler för personuppgiftsbehandling
34) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:61) Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem
35) Miljödepartementet om promemorian Nedskräpning – förslag till ändring i miljöbalken
36) Justitiedepartementet om Kronofogdemyndighetens rapport (KFM Rapport 2010:3) Försäljning av utmätt lös egendom
37) Jutitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2010:68) Ny yttrandefrihetsgrundlag?
Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller
38) Näringsdepartementet om Vägtrafikregisterutredningens betänkande (SOU 2010:76) Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet
39) Utrikesdepartementet om Europeiska kommissionens förslag till en inre marknadsakt
40) Jordbruksdepartementet om Fiskelagsutredningens (Jo2007:03) slutbetänkande (SOU 2010:42) Med fiskevården i fokus – en ny fiskevårdslag
41) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om en promemoria om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
42) Integrations- och jämställdhetsdepartementet om slutbetänkandet (SOU 2010:70) Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige – Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter.
JO Wiklund har handlagt remisser från
1) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2011:9) Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården.
2) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:8) Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning
3) Utbildningsdepartementet om delbetänkandet av utredningen om en flexibel specialskola (SOU 2011:30) Med rätt att välja
4) Skolverket om Skolverkets stödmaterial Mitt riktiga namn – Om barn och ungdomar med skyddade personuppgifter
5) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2010:65) Kompetens och ansvar

6) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:67) I rättan tid? Om ålder och skolstart

7) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2010:81) En ny biobankslag
8) Socialdepartementet om rapporten Guldgruvan i hälso- och sjukvården – Förslag till gemensam satsning 2011–2015. Översyn av de Nationella kvalitetsregistrens fortsatta utveckling
9) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:96) Riktiga betyg är bättre än höga betyg
10) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:5) Barns rätt till vård och sociala insatser stärks
11) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:99) Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan
12) Utbildningsdepartementet om slutbetänkandet (SOU 2010:95) Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning
13) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:1) Svart på vitt – om jämställdhet i akademin.
JO Lindström har handlagt remisser från
1) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2011:16) Allmän skyldighet att hjälpa nödställda
2) Justitiedepartementet om en promemoria med utkast till lagrådsremissen Skydd för enskilds identitet i domar och beslut.
Stf JO Pennlöv har handlagt remisser från
1) Justitiedepartementet om kompletterande remittering av vissa frågor i anledning av beredning av departementspromemorian (Ds 2010:26) Överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder
2) Miljödepartementet om promemorian Ändrade sanktionsbestämmelser på grund av nya EU-regler på kemikalieområdet
3) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2010:36) En översyn av regelverket för sprutor och kanyler
4) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:72) Folkrätten i väpnad konflikt
5) Landsbygdsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:23) Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter.
Stf JO Ragnemalm har handlagt remisser från
1) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:1) Olovlig fotografering
2) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2010:39) Medling i vissa privaträttsliga tvister
3) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2010:71) Sexualbrottslagstiftningen
– utvärdering och reformförslag
4) Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:86) Personalförsörjningen i ett reformerat försvar

5) Justitiedepartementet om utkast till propositionen Förkortad lagrådsperiod

6) Justitiedepartementet om en inbjudan att lämna synpunkter på Europeiska kommissionens förslag till revidering av Bryssel I-förordningen
7) Landsbygdsdepartementet om betänkandet (SOU 2010:106) Folkhälsa – djurhälsa. Ny ansvarsdelning mellan stat och näring.

BILAGA 3
Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.
1. Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen
Under verksamhetsåret har en framställning gjorts till regeringen om översyn av lag- eller författningsregleringar jämlikt 4 § instruktionen.
Nitton beslut har överlämnats till departement inom Regeringskansliet eller myndigheter för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom.
2. Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet
ChefsJO Melin anmälde den 15 november 2010 en rådman för tjänsteförseelse till Statens ansvarsnämnd (dnr 1936-2010). Den 3 maj 2011 beslutade ansvarsnämnden att ålägga rådmannen disciplinpåföljd i form av varning.
Med stöd av 18 § instruktionen har 30 klagomålsärenden lämnats över till annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till åklagarmyndighet för fullföljande av en förundersökning som JO inlett. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2009/10 var 32 klagomålsärenden.)

BILAGA 4
Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier i Sverige m.m.
1 Inspektioner och myndighetsbesök
ChefsJOMelin har inspekterat Solna tingsrätt, Södertörns tingsrätt, Nacka tingsrätt, Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen. Inspektioner och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 6 dagar.
JO (från och med den 3 januari 2011 chefsJO) Nordenfelt har inspekterat Allmänna reklamationsnämnden (ARN), Kriminalvården, anstalten Helsingborg, Kriminalvården, anstalten Kirseberg, Kriminalvården, anstalten Fosie, Kriminalvården, anstalten Hall, Kriminalvården, anstalten Tillberga, Försäkringskassan, nationellt försäkringscenter (NFC) Göteborg City, Försäkringskassan, internationella kontoret i Sunne, Försäkringskassan, lokalt försäkringscenter (LFC) Karlstad, Försäkringskassan, LFC Huddinge och Överförmyndarnämnden i Solna kommun. Byråchefen Buhre har på uppdrag av chefsJO Nordenfelt inspekterat Kriminalvården, anstalterna Kristianstad Centrum och

Kristianstad samt häktet Kristianstad Kriminalvården, anstalten Ystad.
Inspektioner
och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 16 dagar.
JO Wiklund har inspekterat Socialnämnden i Västerviks kommun och
Landstinget i Kalmar län, psykiatriska kliniken vid Västerviks sjukhus.
Inspektioner
och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 3 dagar.
Totalt har JO-ämbetet ägnat 25 dagar åt inspektioner och myndighetsbesök,
vilket är 20 dagar färre än tidigare verksamhetsår.
2 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.
I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2010/11
besökte ChefsJO Melin, JO André, JO Nordenfelt, JO Axberger samt kanslichefen
Westberg den 30 november 2010 konstitutionsutskottet och informerade
dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten
under 2009/10 samt besvarade ledamöternas frågor.
Tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen
den 15 november 2010 för att orientera sig om verksamheten och
arbetsläget.
Den 17 mars besökte hela konstitutionsutskottet ämbetsmannaexpeditionen
för att informera sig om verksamheten. ChefsJO Nordenfelt, JO Axberger, JO
Wiklund och ställföreträdande JO Pennlöv, tog emot.
I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse dryftats vid informella
kontakter mellan ombudsmännen – främst chefsJO – och företrädare
för konstitutionsutskottet. Samråd har även förekommit mellan kanslicheferna.

3 Justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser,
seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige
ChefsJO Melin och JO Axberger
• tog den 12 november 2010 emot besök av assessorer för information om
JO:s verksamhet.
JO Nordenfelt (från och med den 3 januari 2011 chefsJO)
• besökte den 14 oktober 2010, tillsammans med byråchefen Buhre,
Justitiekanslern
(JK)
• tog den 9 november, tillsammans med byråchefen Johansson, områdesansvariga
föredraganden Svensson samt föredragandena Sollerborn,
Mossfeldt, Malmgren och Fridén, emot besök av Försäkringskassan, juridikstaben
• gjorde den 22 november 2010, tillsammans med hela avdelningen, ett
informationsbesök hos Försvarets radioanstalt (FRA)
• höll den 1 februari information, tillsammans med byråchefen Johansson,
i Socialförsäkringsutskottet om Försäkringskassan och tillsyn
• deltog på Riksrevisionsdagen den 9 februari 2011 i Stockholm, tema
Staten, förtroendet och medborgarna
• besökte den 10 mars 2011, tillsammans med byråchefen Johansson,

områdesansvariga föredraganden Svensson samt föredraganden Ericson
, generaldirektören Adriana Lender, Försäkringskassans huvudkontor
• informerade den 24 mars 2010 om JO:s verksamhet vid Klusterträffen/riksdagen
för personer från kanslierna i JuU, MJU, CU och TU
• tog den 25 mars 2011, tillsammans med byråchefen Lundgren samt
områdesansvariga
föredraganden Forzelius, emot assessorer för information
om JO:s verksamhet
• höll den 3 maj 2011 föredrag för Juristföreningen i Örebro.
JO Axberger
• deltog den 5 juli 2011 i en debatt i ämnet Mediemakt och pressetik – i
dag och i framtiden,
• tog den 16 maj, tillsammans med byråchefen Johnson, emot besök av
anordnat av Tidningsutgivarna (TU) i Almedalen, Visby studenter från
Juridicum i Lund.
JO Wiklund
• deltog den 9 februari 2011 i Riksrevisionsdagen, tema Staten, förtroendet
och medborgarna.
Enhetschefen von der Esch
• deltog den 19 november 2010 i World Child and Youth Forum i Stockholm
– ett forum for samtal och erfarenhetsutbyte om FN:s konvention
om barnets rättigheter.

Byråchefen Lindblom
• föreläste den 13 september 2010, 22 november 2010 och 14 mars 2011
vid utbildning för åklagare.
Byråchefen Lindberg
• föreläste den 22 september och den 27 oktober 2010 vid en
förundersökningsledareutbildning,
Polismyndigheten i Stockholms län
• föreläste i ämnet operativ juridik den 29 september och den 28 oktober
2010 vid Polishögskolan, Sörentorp
• föreläste den 9 februari, den 30 mars och den 25 maj 2011 vid en
förundersökningsledareutbildning,
Polismyndigheten i Stockholms län
• föreläste i ämnet operativ juridik den 16 mars 2011 vid Polishögskolan,
Sörentorp.
Byråchefen Johansson
• deltog den 17 september 2010, tillsammans med områdesansvariga
föredraganden
Svensson samt föredragandena Skerfving, Sollerborn, Ericson,
Mossfeldt, Fridén och Malmgren på en informationsdag om
socialförsäkringsbalken
anordnad av Domstolsakademin

• informerade den 2 december 2010, tillsammans med områdesansvariga föredraganden Svensson, om JO:s verksamhet för Regeringskansliet, Socialdepartementet
• gjorde den 31 januari 2011, tillsammans med byråchefen Buhre, ett informationsbesök
hos Kriminalvården, häktet Kronoberg.
Byråchefen Buhre
• gjorde den 31 januari 2011, tillsammans med byråchefen Johansson, ett informationsbesök hos Kriminalvården, häktet Kronoberg.
Byråchefen Lundgren
• tog den 21 oktober, tillsammans med föredraganden Ulfsdotter Klang, emot besök från juridiska enheten vid Riksdagsförvaltningen.
Föredraganden De Geer Fällman
• deltog den 8–12 november 2010 i ledarskapskursen UGL – Utveckling grupp och ledare i Sigtuna
• deltog den 9 mars 2011 på initiativ av riksdagens EMPA-delegation i seminariet Demokrati på arabiska?
• deltog den 13 maj 2011 i ett möte med rundabordssamtal rörande ”Monitoring Administrative Justice” anordnat av Folke Bernadotteakademin.
Övrigt
• För personalen inom ämbetet anordnades den 14–15 och den 17 februari 2011 ett personalutbildningsseminarium om Europakonventionen.

Internationellt samarbete
1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.
ChefsJO Melin, JO André, JO Nordenfelt och kanslichefen Swanström
• deltog den 19–23 augusti 2010 i Nordiskt ombudsmannamöte i Ilulissat, anordnat av Landstingets Ombudsman i Grönland.
ChefsJO Melin, JO Nordenfelt, JO André och föredraganden de Geer Fällman
• deltog den 3–5 oktober 2010 i ett möte med European Chapter of the International Ombudsman Institute (IOI), anordnat av den regionala ombudsmannainstitutionen
i Katalonien i Barcelona.
ChefsJO Melin och enhetschefen von der Esch
• deltog den 16–20 oktober 2010 i International Ombudsman Institute’s Board of Directors meeting på Bermuda.
ChefsJO Melin
• deltog den 23–24 september 2010 i en konferens i Tbilisi på temat ”Role and impact of Ombudsman in Enhancing Protection of Human Rights”, anordnad av ombudsmannainstitutionen i Georgien
• deltog den 11–12 oktober 2010 i ett möte i Köpenhamn med Europeiska

ombudsmannen (Nikiforos Diamandouros) och ett mindre antal nationella ombudsmän från andra europeiska stater
• deltog den 28–29 november 2010 i International Ombudsman Institute's Board meeting i Oslo.
JO Axberger
• deltog och föreläste den 7 september 2010 i ämnet Offentlighet i Sverige för Sivilombudsmannen vid ett seminarium anordnat av den norska ombudsmannainstitutionen
• föreläste den 3 maj 2011 under rubriken The Media Freedom Lecture on Access to Official Documents den 3 maj 2011 i Bryssel, anordnat av Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter (se s. 745).
Enhetschefen von der Esch
• deltog den 9–10 september 2010 i en konferens i Tasjkent rörande The Role of the Ombudsman in Building Civil Society in Uzbekistan, anordnad av ombudsmannainstitutionen (The Authorized Person of the Oliy Majlis for Human Rights, Ombudsman) i republiken Uzbekistan och organisationen
för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) med anledning av institutionens 15-årsjubileum; bl.a. var hon moderator under sessionen

International Experience in the Activity of National Human Rights Institutions with Regard to Interaction with Civil Society Institutions, föreläste under rubriken The Swedish Parliamentary Ombudsmen's Relations with Mass Media och deltog i ett fältbesök vid den regionala ombudsmannainstitutionen
i Samarkand
• deltog den 16–18 juni 2011 i The IX Annual International Baku Conference of Ombudsmen med temat Cultural Rights of National Minorities and Migrants: the Legal Aspect and Implementation, arrangerad av bl.a. ombudsmannainstitutionen (kommissionären för mänskliga rättigheter) i republiken Azerbajdzjan och United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco)
Byråchefen Buhre och områdesansvarige föredraganden Jansson
• deltog den 1–2 december 2010 i mötet ”European NPM project” i Strasbourg.
Byråchefen Buhre
• deltog den 25 januari 2011 i konferensen ”Round-Table on Detention Conditions in the EU” i Bryssel.
Byråchefen Johnson
• deltog den 6–8 april 2011 i en retreat som Europeiska ombudsmannen anordnat för samtliga medarbetare i Bad Herrenalb, Tyskland, varvid han ledde fyra workshoppar om JO:s inspektioner och andra initiativärenden.
Områdesansvarige föredraganden Jansson
• deltog den 13–14 oktober 2010 i workshoppen ”The European NPM project” i Yerevan, Armenien

• deltog den 14–15 mars 2011 i workshoppen ”The European NPN project” i Paris
• deltog den 15–16 juni 2011 i workshopen ”How to collect, check and doublecheck information relating to (the risk of) ill-treatment in places of deprivation of liberty” i Tallinn, Estland, inom ramen för NPM-projektet, anordnat av Europarådet.

2 Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion

Den 28 och 29 april 2011 besöktes JO av en delegation från Justitieministeriet i Turkiet för information om JO och diskussion om ett lagförslag om inrättande av en ombudsmannainstitution i Turkiet. ChefsJO Nordenfelt och föredraganden De Geer Fällman medverkade.

Den 15–16 september 2010 besöktes JO av en delegation från Ombudsmannainstitutionen i Montenegro (the Human Rights and Freedoms Ombudsman of the Republic of Montenegro). ChefsJO Melin, JO Nordenfelt, JO André, JO Axberger, kanslichefen Swanström och enhetschefen von der Esch m.fl. medverkade.

3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 23 augusti 2010 av en delegation bestående av tjänstemän från Nationalförsamlingen i Sydkorea, den 7 september 2010 av en delegation från the Tax Administration och från Finansministeriet i Montenegro, den 1 oktober 2010 av ett antal delegater från olika asiatiska länder som deltog i Public Service Management Asia Programme som anordnats på uppdrag av Sida, den 13 oktober 2010 av en delegation från Beijing Municipal Bureau of Supervision i Kina, den 9 november 2010 av en delegation från General Bureau of Anti-Corruption vid Supreme People’s Procuratorate of the P.R. China under ledning av Senior Procurator Ms Qu Jing, den 22 november 2011 av en delegation bestående av bl.a. två kenyanska polischefer och en ledamot i Kenya National Commission on Human Rights tillika medlem i The Police Reforms Implementation Committee – besöket var initierat av Rikspolisstyrelsen, den 26 november 2010 av en delegation från Serbien med the Commissioner on Equality Prof. Nevena Petrušić som delegationsledare – besöket var initierat av The OSCE Mission to Serbia, den 9 december 2010 av ombudsmannen i Peru, Ms Beatriz Merino Lucero (Defensora del Pueblo) med personal, den 21 december 2010 av en delegation från China Women’s Federation under ledning av Ms Wu Kunfeng, Chairman of the Guizhou Provincial Women’s Federation, den 9 mars 2011 av Mr Osako Takeshi från the National Diet Library i Japan, den 15 mars 2011 av Ms Ursula Scheuer från Federal Ministry of Justice i Österrike, den 23 mars 2011 av en delegation från Albanien med delegater från bl.a. the Center for Legal Civic Initiatives och Albanian Disability Rights Foundation under ledning av Ms Vjollca Meçaj från the Albanian Helsinki Committee – besöket var initierat av Civil Rights Defenders (tidigare Svenska Helsingforskommittén), den 5

april 2011 av bl.a den polska ombudsmannen Prof.

Irena Lipowicz och Polens
ambassadör i Sverige Mr Adam Hałaciński, den 27 april 2011 av ungerska parlamentariker från the Committee on Constitutional, Legislative and Judicial Matters (Ungerns Nationalförsamling) under ledning av Dr István Balsai – fd justitieminister i Ungern, den 6 maj 2011 av ett antal delegater från olika afrikanska stater som deltog i International Training Programme on Public Service Management som anordnats på uppdrag av Sida, den 11 maj 2011 av delegater från Liberia, Sierra Leone, Kambodja, Östtimor och Colombia som genomgick Sidas utbildningsprogram i Mänskliga rättigheter, fred och säkerhet, den 24 maj 2011 av Mr Muhamad Zamir, Chief Information Commissioner i Bangladesh m.fl., den 8 juni av tjänstemän och domare från Ho Chi Minh City i Vietnam – besöket var arrangerat av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, den 8 juni 2011 av en grupp amerikanska studenter från Göteborgs universitet, den 9 juni 2011 av en delegation från Directorate General of Human Rights och The Ministry of Law and Human Rights i Indonesien – besöket var initierat av Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, den 14 juni 2011 av en tjänstemannadelegation från Guangdongprovinsen i Kina som genomgick en kurs i svensk politik och administration vid Stockholms universitet och samma dag en delegation från the Anti-Corruption and Civil Right Commission (ACRC) i Sydkorea under

ledning av Director Won Taek Lee, den 16 juni 2011 av en delegation från Polismyndigheten i Ramallah i Israel, den 29 juni 2011 av en delegation från fakulteten för International Relations vid Belarus State University i Minsk, Vitryssland, under ledning av Mr Victor Shadurski, fakultetsdekan – besöket var initierat av Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law.

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

utfärdad den 13 november 1986; ändrad senast den 1 mars 2011 genom SFS 2011:271.13

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står
1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.
I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.
Ombudsmännens tillsyn omfattar ej
1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller 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.
13 Lydelse per den 30 juni 2011.

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 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 har sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.
7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om

tilllämpningen
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 Högsta förvaltningsdomstolen samt talan om skiljande eller avstängning
av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå
läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet
enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt
åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en
befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan
ombudsman.
En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen
mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen
en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år –
den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de
åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra – fjärde
stycket och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat.
Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation
12 § Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar därvid inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.
Chefsjustitieombudsmannen ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan
för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän.
Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa
bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.
13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga.
Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.
Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.
14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen
de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.
Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor
av större vikt.
Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.
15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.
Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk

för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.
16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.
Om klagomål
17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.
Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.
På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.
Allmänna bestämmelser om handläggningen
18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.
Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.
19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.
20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.
21 § Ombudsman 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 Högsta förvaltningsdomstolen.
Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.
I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen
att föra talan på ombudsmannens vägnar.
I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.
Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen
att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion,
dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Sådant bemyndigande får inte innefatta rätt att
1. göra framställning enligt 4 § första stycket,
2. göra uttalande enligt 6 § första stycket,
3. vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra, tredje eller fjärde stycket,
4. överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §, eller
5. fatta beslut i ärende som avgörs efter att skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman.
23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning.
Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.
En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.
24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.
Övriga bestämmelser
25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.
26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.
27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.
Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.
Avgiftsbeslut får inte överklagas.
Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.
28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.
29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

BILAGA 7
Arbetsordning för Riksdagens ombudsmannaexpedition
Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 14 mars 2011.14
§ 1
Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av bilaga till denna arbetsordning.
Ombudsmännen har följande ansvarsområden:
JO Lars Lindström Ansvarsområde 1 (från och med 2011-06-01)
ChefsJO Cecilia Nordenfelt Ansvarsområde 2
JO Lilian Wiklund Ansvarsområde 3
JO Hans-Gunnar Axberger Ansvarsområde 4
Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen ska informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra.
Ombudsmännen samråder i övrigt i den utsträckning som befinns erforderligt.
§ 2
Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vilken ombudsman som ska handlägga ärendet.
Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska handlägga ärendena.

Om en 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 ska överta ärendet.
Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller till 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. När

kanslichefen inte är i tjänst eller är på tjänsteresa ska en byråchef förordnas som vikarierande kanslichef.

§ 4

För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, områdesansvariga föredragande
samt föredragande med tidsbegränsad anställning.
Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ avdelning som består av en administrativ och en internationell enhet. Till den administrativa enheten hör de hos varje ombudsman inrättade ärendekanslierna, personal för handläggning av ekonomi- och personaladministrativa ärenden, intendenturfrågor och registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare.
Den internationella enheten leds av en enhetschef.
Arbetsuppgifterna för personalen inom den administrativa avdelningen framgår av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar.

§ 5

Kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen och dess personal.
Kanslichefen ansvarar för
− att utveckla och kvalitetssäkra JO:s administration,
− strategisk planering samt samverkan med riksdagsförvaltningen och andra myndigheter,
samt har ett övergripande ansvar för
− ekonomi-, personal- och lokalfrågor, liksom för frågor om IT-stöd, intern och extern kommunikation och information samt registratur,
− myndighetens avtal och upphandlingar.
Kanslichefen kvitterar ut rekommenderad post samt ombesörjer månads- och årsstatistik.
I dokumentet ”Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa

frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning)” regleras annan delegerad beslutsrätt.
Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen,
bereder ärenden som tilldelas honom eller henne och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.
Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom eller henne besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Kanslichefen får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.
§ 6
Byråcheferna fördelar var och en inom sitt sakområde ärendena på föredragande samt utövar den löpande arbetsledningen på tillsynsavdelningen i förhållande till föredragande och sekreterare. De får vidare besluta om remis

ser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.
Byråcheferna ska – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som ska publiceras i JO:s ämbetsberättelse.
En byråchef bör medverka i handläggningen av ärenden, som är av större vikt.
§ 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 ska hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena
ska eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.
Varje föredragande ska om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.
§ 8

En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet. Motsvarande gäller när ett slutligt beslut fattas med stöd av delegation.
Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition ska 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 handläggning av biblioteksfrågor finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och en ledamot från respektive tillsynsavdelning. Den ombudsman som ska ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv av litteratur inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel. Beslutanderätten rörande förvärv till avdelningsbiblioteken kan delegeras till ledamoten från respektive avdelning.
§ 10
Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter,
massmedier och allmänhet samt lämnar erforderliga upplysningar
med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll och övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.
§ 11
Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.
Kanslichefen ansvarar för sekretessprövning när handlingar i avslutade ärenden begärs utlämnade.
§ 12
Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig. I frågor av större vikt samråder den säkerhetsansvarige med kanslichefen.
§ 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.
Ombudsmannaexpeditionens telefontider är 09.00–11.30 och 13.00–15.00 helgfri måndag–fredag.
Bilaga

Ansvarsområde 1
Allmänna domstolar; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.
Allmänna förvaltningsdomstolar.
Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.
Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Kronofogdemyndigheten.
Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.
Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning).
Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar; uppbörd.
Punktskatter och prisregleringsavgifter; vägtrafikskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inklusive namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.
Miljö- och hälsoskydd; Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen; övriga till Miljödepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.
Jord- och skogsbruk, jordförvärv; rennäring, Sametinget; djurskydd, jakt, fiske, veterinärväsendet; livsmedelskontroll; övriga till Landsbygdsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.
Ansvarsområde 2
Försvarsmakten samt övriga till Försvarsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde; Fortifikationsverket.
Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden och övervakningsnämnder.
Socialförsäkringar (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd m.m.); Inspektionen för socialförsäkringen; Pensionsmyndigheten.
Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden
inom näringslivet, prisreglering; ärenden rörande aktiebolag
och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och mönster; övriga till myndigheter under Näringsdepartementet hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.
Statskontoret; Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet, Statens överklagandenämnd
, Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket, Skiljenämnden
i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Statens tjänstepensionsverk,

Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd.
Diskrimineringsombudsmannen; Nämnden mot diskriminering.
Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden.
Ansvarsområde 3
Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM); tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade (LSS); övrig omsorgsverksamhet.
Barnombudsmannen.

Hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedelsfrågor; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.
Övriga till Socialdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.
Skolväsendet; universitets- och högskoleväsendet (inklusive Sveriges lantbruksuniversitet)
; studiestöd; Ungdomsstyrelsen; övriga till Utbildningsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.
Ansvarsområde 4
Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning
enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.
Polisväsendet.
Tullväsendet.
Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet; museer och bibliotek; Myndigheten för radio- och tv; kommunala musikskolor och liknande utanför det obligatoriska skolväsendets ram; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.
Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.
Icke specialreglerad kommunalförvaltning.
Utlänningsärenden, dock inte mål vid Migrationsdomstolar; medborgarskapsärenden;
ärenden rörande invandrares integration.
Räddningstjänst; ordningslagens tillämpning; lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.
Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde
.
Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag

utanför socialförsäkringssystemets ram); Boverket; Statens bostadskreditnämnd.
Begravningsväsendet, statsbidrag till trossamfund.
Utrikesförvaltningen; Sida; Kommerskollegium; Svenska institutet; övriga till Utrikesdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.
Riksdagsförvaltningen; Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val.
Till Statsrådsberedningen och myndigheter därunder hörande ärenden, som inte ska fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.
Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.
– – – – – – – – – – – – – – – – – –
Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Personalorganisation
Kanslichefen Kjell Swanström (t.o.m. 31 oktober 2010)
Kanslichefen Eva Westberg (fr.o.m. 1 november 2010 t.o.m. 30 april 2011)
Kanslichefen Agneta Lundgren (fr.o.m. 1 maj 2011; byråchef t.o.m. 30 april 2011)
Byråchefen Jörgen Buhre
Byråchefen Albert Johnson
Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom
Byråchefen Erik Lindberg
Byråchefen Malou Lindblom
Byråchefen Åsa Widmark
Byråchefen Dan Johansson
Byråchefen Charlotte Håkansson (fr.o.m. 11 februari 2011; områdesansvarig föredragande t.o.m. 10 februari 2011)
Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch
Administrativa direktören Yvonne Knutsen
Informationsansvarige Anders Jansson (fr.o.m. 21 mars 2011)
Områdesansvariga föredraganden Anneli Svensson
Områdesansvarige föredraganden Sven-Åke Jansson
Områdesansvariga föredraganden Catrine Björkman
Områdesansvariga föredraganden Lina Forzelius
Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2010/2011 tjänstgjort:
Hovrättsassessorn Emma Regnér, hovrättsassessorn Anna Eleblad (t.o.m. 27 februari 2011), hovrättsassessorn Magnus Wulkan (t.o.m. 30 april 2011), hovrättsassessorn Christina Ericson (tjl t.o.m. 31 december 2010), hovrättsassessorn
Christina Berg, hovrättsassessorn Erika Bergman (fr.o.m. 9 maj 2011), hovrättsassessorn Cecilia Melander (fr.o.m. 15 juni 2011), hovrättsassessorn

Mia Persson (tjl fr.o.m.19 juli 2010), kammaråklagaren Moa Skerfving, hovrättsassessorn Anna Sollerborn, regeringsrättssekreteraren Susanne Eriksson (tjl t.o.m. 31 juli 2010 och entledigad fr.o.m. 1 juni 2011), kammarrättsassessorn
Mats Mossfeldt (tjl fr.o.m. 10 januari 2011 t.o.m. 29 april 2011), kammarrättsassessorn Eva Fridén (fr.o.m. 23 augusti 2010), kammarrättsassessorn
Maria Malmgren (fr.o.m. 23 augusti 2010), kammarrättsassessorn Yvonne Dahlstedt, kammarrättsassessorn Linda Bågling, hovrättsasses

sorn Mathias Wastesson (t.o.m. 6 juni 2011), kammarrättsassessorn Helena Johansson, hovrättsassessorn Daniel Svensson (t.o.m. 31 december 2010), kammarrättsassessorn Gustav Forsberg, kammarrättsassessorn Eva Norling (fr.o.m. 1 februari 2011), hovrättsassessorn Charlotte De Geer Fällman, kriminalkommissarien
Elisabeth Sjöblom, hovrättsassessorn Inge Karlström (t.o.m. 17 april 2011), juristen Jens Västberg, hovrättsassessorn Magnus Wickman, kammarrättsassessorn Anna Sellin, hovrättsassessorn Maria Klang och kammaråklagaren Åsa Ideström.

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelse
2009/10–2011/12

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns fogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns fogat som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2004/05–2008/09 finns fogat som bilaga 9 (s. 598) till ämbetsberättelsen 2008/09.

Adoption
− socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt

att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321
Advokat
− ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
Alkoholtillsyn
− okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552
Allmän förvaltning
− remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
Allmänna handlingar
Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur
− kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
− beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448

− beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
− mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för brister i handläggningen av en begäran från enskild att få ta del av allmänna handlingar 11/12:273
− under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
− sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
− kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha 11/12:593
− utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag 11/12:589
Fråga om sekretess för allmän handling
− beslut i två fall som rör att socialförvaltningar utan att ha gjort sekretessprövning lämnat ut en s.k. barnavårdsutredning som innehöll känsliga uppgifter om andra personer till den person utredningen avsåg 11/12:563
Övriga frågor
− tillämpning av s.k. sekretessförbehåll; granskning av ett landsarkivs handläggning av en begäran om att få ut handlingar för forskningsändamål 09/10:539
− oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts 09/10:535

− efterforskning av syftet med en begäran att få ut allmän handling; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts 09/10:530
− vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibanden; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m. 09/10:483
− kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden
som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
− kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen 10/11:628
− fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635

Allmänna val
− vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
Ambassad
− överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
− anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende
10/11:270
Anmälningsskyldighet
− uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
Anhållen
− uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
Anonymitet
− fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
− under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt
11/12:580
− sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen

som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
Arbetslöshetsförsäkring
− arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
− uppgifter som hämtats från en sökandes blogg har använts som utredningsunderlag
för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning; även fråga om i vilken turordning ärenden ska behandlas 09/10:219
− kritik mot Elektrikernas arbetslöshetskassa, som i ett ersättningsärende drivit kravet på s.k. arbetsgivarintyg alltför långt 11/12:304
Avgift
− fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) 10/11:446

Avhysning
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258
Avvisning
− verkställighet av avlägsnandebeslut under pågående brottsutredning; fråga om åklagarens och Migrationsverkets handläggning 09/10:222
− polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning 09/10:231
− fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt 09/10:237
− bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241
Barnperspektiv
− socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321
Behörighet
− kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45
Beslag
− den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
− kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
Beslut
− kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
− utformningen av ett beslut vid en kriminalvårdsanstalt om avskildhet

09/10:175
− handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information
till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut
10/11:403
− utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande
ska upphöra 10/11:402
− kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner
för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486

Beslutsunderrättelse
− underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande
har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
Besöksförbud
− en person har ”portförbjudits” från ett bibliotek 09/10:436
− kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
− möjligheterna att besluta om besöksförbud när den som förbudet avser inte tidigare gjort sig skyldig till brott mot skyddspersonen eller annan person m.m. 11/12:86
− uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
Blankett
− kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) 11/12:496
Brottmål
− uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
Brottsmisstanke
− kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
− uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
Bygglov
− tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
Byggnadsnämnd

− en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
− tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
Censur
− yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
Delegation
− handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290

− fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
− fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
− inspektion av MIV:s förvar; fråga bl.a. om deligation om rätten att placera utlänningar på kriminalvårdsanstalt etcetra 11/12:314
Demonstration
− kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
Diarieföring
− brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas 09/10:468
− initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462
− fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
Disciplinansvar
− disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som varit ytterst ansvarig för att HSAN ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts 09/10:335
− disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning

som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
− en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
− disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning
och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
− disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134
− disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39

662
2011/12 : JO1 BILAGA 9
Djurskydd
− en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511
− tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
Dokumentation
− bristande dokumentation i ett ärende rörande stängning av en restaurang 09/10:384
− bristande dokumentation vid förvarstagning 09/10:239
− bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241
− handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
− uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
− kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
− inspektion av MIV:s förvar; fråga bl.a. om bristfällig dokumentation 11/12:314
Dokumentationsskyldighet
− remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
Domare
− disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39
Domskäl
− disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39
− fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande
ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67
Domstol
− kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts

innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212
− en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
− uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
− kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet 09/10:426
− kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i

samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
− kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
− brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan 10/11:40
− kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45
− en rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång 10/11:48
− handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på 10/11:52
− uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
− en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
− åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
− kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257
− initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 10/11:259
− kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan

hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare,
inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats 10/11:262
− initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU 10/11:265
− frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen

i ett
mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
− underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande
har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
− fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 11/12:294

− fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298
− fråga om hovrättens sammansättning vid beslut om avslag på en begäran om s.k. tilläggs- eller omförhör 11/12:33
− fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
− skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
− uttalanden om tillämpningen av 15 § tingsrättsinstruktionen och fördelningen av arbetsuppgifter vid en tingsrätt med beredningsorganisation 11/12:58
− fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande
ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67
− iakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter 11/12:71

Domstolstrots

− allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309

Drogtest

− fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd

mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
E-post
− initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare
vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga
som ankommer på myndigheten 09/10:462
Europakonventionen
− fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
− kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhörsledarna 09/10:68
− milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray
10/11:73

− uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m.
10/11:139
− initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m.
10/11:422
− fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
− uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
− kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
− uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
EU-rätt
− kritik mot Statens jordbruksverk för hantering av frågor om Sveriges ansvar enligt EU-rätten för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt
09/10:380
− allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utlänningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri
11/12:171
Exekution

− kronofogde har agerat i strid med regeringsformens krav på opartiskhet 09/10:191
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
− initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268
Exekutiv försäljning
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258
Fastighetsmål
− publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501

Folkbokföring
− en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
− sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
Fotografering
− förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
− rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594
Fotokonfrontation
− kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
Frihetsberövande
− uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
− inspektion av MIV:s förvar 11/12:314
Funktionshindrade
− handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd 09/10:262
− utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende

personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
− vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet 09/10:332
Förhandlingsoffentlighet
− uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
− frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
− en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
− förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
− rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings-
och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12: 594

Förhör
− kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhörsledarna 09/10:68
− uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
− uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
Förmansprövning
− uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
Försvarare
− kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhörsledarna 09/10:68
− uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
− uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för

ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
Förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § regeringsformen)
− tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
Förundersökning
− fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
− kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhörsledarna 09/10:68
− den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
− en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
− under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet 09/10:222

− kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
− åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
− en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
− uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tilllämpningen
av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning
10/11:114
− uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
− kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar
om ringa narkotikabrott 10/11:144
− kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146

− tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning
10/11:103
− kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande
uppgifter inkom 10/11:155
− uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
− uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
− uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
− kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
− iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166
Förvaltningslagen
− bristande tillgänglighet 09/10:395
− fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning
av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76
− Försäkringskassan har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation 09/10:355

− ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på en viss avdelning i ett häkte 09/10:153
− handläggningen av en begäran om omprövning av ett beslut om att en intagen i kriminalvårdsanstalt ska vara placerad i avskildhet 09/10:175
− kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunicering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
− kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten m.m. 10/11:476
− Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gå den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning 10/11:463
− fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
− kritik mot Försvarsmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt 10/11:250

− handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information
till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut
10/11:403
− fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig
10/11:417
− en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
− ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
− krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
− kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas
till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen
11/12:492
− handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
− fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
− tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
− tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
− remissyttrande:

En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
Förvaltningsprocess
− kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212

− Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden 10/11:458
− åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
− kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257

− initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 10/11:259
− kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats 10/11:262
− initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU 10/11:265
− frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
− tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
− en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
− fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 11/12:294
− fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298

Förvar

− inspektion av MIV:s förvar 11/12:314

Föräldrabalken

− kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap.

föräldrabalken

09/10:102

God man

− kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet 09/10:426

− kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. 09/10:420

Grundlagsfrågor

− ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet

09/10:456
− beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
− beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
− fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
− rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
− frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
− initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
− kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet
10/11:596
− fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
− yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
− ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
− kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
− under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
− sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta.

Vårdnadshavaren har även
fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende.

Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen

som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
− fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
− kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
− remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
− remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
Handläggningstid
− utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
− allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
− kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
− åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
− initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268
− initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m. 11/12:532
− remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
Handräckning
− kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
Hemlig telefonavlyssning
− Säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151
− iakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter 11/12:71
Hemligstämpling
− sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
Hovrätt
− fråga om hovrättens sammansättning vid beslut om avslag på en begäran om s.k. tilläggs- eller omförhör 11/12:33

Husrannsakan
− fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
− mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att utan lagstöd ha genomfört husrannsakan i en lägenhet disponerad av en person som vid den aktuella

tidpunkten var anställd inom Försvarsmakten 11/12:273
Huvudförhandling
− uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
− en rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång 10/11:48
− kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
Häktning
− socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
− en åklagares vägran att låta en offentlig försvarare ta del av en häktningspromemoria
före häktningsförhandlingen 11/12:106
Hälso- och sjukvård
− disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (Hsan) som varit ytterst ansvarig för att Hsan ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts 09/10:335
− initiativärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 09/10:344
− handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
− initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m.

10/11:422
− initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd 10/11:426
− frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som

önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
− kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk

vård, m.m. 10/11:440
− fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) 10/11:446
− fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
− kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
− ett landsting har beslutat att inte längre utföra steriliseringar som inte är medicinskt betingade; fråga om besluten är förenliga med bestämmelserna i steriliseringslagen (1975:580) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) 11/12:482
− kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
− kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (Hsan) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) 11/12:492
− kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k.

svininfluensan A(H1N1) 11/12:496
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)
− kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför

ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen

(1986:223) 11/12:492
Hämtning av barn
− kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
Indrivning
− initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268
Inhibition
− kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
− kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
− verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
− fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
Jäv
− fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
− fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig 10/11:412
− krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
− jäv och bristande objektivitet; kritik mot en statsveterinär, Statens veterinärmedicinska anstalt och Naturvårdsverket 11/12:521
− tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
Kommunallagen
− handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290
− en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407

− fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget

hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
− en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
− verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
− tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526

Kommunicering
− Försäkringskassan har inte kommunicerat inhämtade uppgifter med den försäkrade 09/10:351
− fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn 10/11:392
− kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunicering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
− publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501
− handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
− uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
− kritik mot Försäkringskassan för att ha brustit i sin kommunikationsskyldighet genom att skicka handlingar till annan adress än den försäkrades folkbokföringsadress 11/12:508

Kommunikation
− användning av ”smygfilmer” som utredningsunderlag för beslut i färdtjänstärende
09/10:398
− kritik mot Banverket för påtryckningar för att förmå en forskare att ”återta ett brev”; även fråga om jäv vid fördelning av forskningsanslag 09/10:408

Konkurs
− brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan 10/11:40
− kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45

Konsultmedverkan
− en kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen 09/10:269

− krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att

betrakta som jävig 10/11:278
Kontroll
− brister i handläggning av kontroll och beslut om stängning av en restaurang 09/10:384
Kriminalvård
Avskildhet
− placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet m.m. 09/10:124
− utformningen av ett beslut om avskildhet och handläggningen av en begäran om omprövning av beslutet 09/10:175
− avskiljande av intagna inför lämnandet av urinprov 10/11:174
− placering av intagna i avskildhet m.m. 10/11:187
− avskildhetsplacering av en intagen 10/11:225
− avskildhetsplacering av en intagen 11/12:203
Brevgranskning
− granskning av brev till intagen i kriminalvårdsanstalt från advokat och olika myndigheter 09/10:184
− bristfällig dokumentation av granskningsåtgärder m.m. 09/10:188
− granskning av brev till intagen i häkte 09/10:133
− hanteringen av rekommenderade försändelser till intagna m.m. 10/11:181
− personal har kontaktat domstol för att kontrollera innehållet i brev till intagen 10/11:201
Kroppsbesiktning
− kroppsundersökning av en person som avsett att besöka en intagen 10/11:163
Kroppsvisitation
− kroppsvisitation av besökande på kriminalvårdsanstalt med hjälp av narkotikahund
09/10:168
Permission
− handläggningen av ett permissionsärende och fråga om kriminalvårdspersonals klädsel vid en permission 09/10:158
− kriminalvårdspersonals klädsel vid en bevakad särskild permission 09/10:165
Övriga frågor
− en häktads begäran om ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på viss avdelning i ett häkte 09/10:153
− ifrågasatt begränsning av intagnas religionsfrihet 09/10:181
− fråga om rätt för intagen i häkte att inneha ett visst klädesplagg 09/10:133
− fråga om kriminalvårdspersonals agerande vid akuta sjukfall bland intagna m.m. 09/10:138

− beläggningssituationen inom kriminalvården m.m. 09/10:145
− omhändertagande av intagens egendom i visst fall och bristfällig dokumentation

vid visitation av intagens bostadsrum 10/11:159
− handläggningen av ett ärende rörande en intagens studier 10/11:170
− omständigheterna kring frisläppandet av en 15-åring ur häktet 10/11:177
− intagnas deltagande i eftergymnasiala studier; fråga bl.a. om utlämnande
av uppgifter till Centrala studiestödsnämnden 10/11:190
− brister i flera avseenden i en anstalts verksamhet 10/11:206
− initiativärende angående behandlingen av en intagen 10/11:230
− tillhandahållandet av medicinsk vård åt intagen m.m. 10/11:238
− begränsningar vad gäller intagnas innehav av cigaretter under promenad
m.m. 10/11:244
− allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en underårig, som var omhändertagen
enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av
unga, i anslutning till domstolsförhandling fått tillbringa två nätter i häkte
11/12:182
− handläggningen av en begäran från en intagen att få ett visst läkemedel
11/12:185
− Kriminalvårdens hantering av ett läkemedel som ordinerats intagen
11/12:189
− handläggningen av en begäran enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204)
om ett registerutdrag 11/12:196
− brev som påträffats i en intagens bostadsrum har överlämnats till åklagare;
fråga om detta stått i överensstämmelse med gällande sekretessregler
11/12:207
− beslut av Kriminalvården om generella restriktioner för häktad 11/12:213
− fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en rysk
medborgare
m.m. 11/12:215
− fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en vitrysk
medborgare m.m. 11/12:221
− handläggningen av en intagens begäran om utlämnande av ett placeringsunderlag
m.m. 11/12:227
− möjligheten för en utomstående att lämna ett meddelande till intagen m.m.
11/12:230
− initiativärende om handläggningen av två ärenden rörande samhällstjänst
11/12:234
− förhållandena på anstalten Kumlas säkerhetsenhet; fråga bl.a. om placering
på enheten av intagna som inte omfattas av bestämmelserna om placering
på säkerhetsavdelning 11/12:238
Kroppsbesiktning
− uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för dna-analys –
tilllämpningen
av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning
10/11:114

Kroppsvisitation
− kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
− inspektion av MIV:s förvar; bl.a. uttalanden om kroppsvisitationer 11/12:314
Kränkande eller eljest olämpligt yttrande
− disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning
och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
− disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134
− kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
Kvarstad
− en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
− fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande
ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67
Lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB)
− uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)
− fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll 09/10:316
− fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298
− i ett mål angående vård med stöd av LVM borde socialnämnden ha tillsett att ett läkarintyg angående den enskildes hälsotillstånd inhämtades 11/12:457
Laglighetsprövning
− verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
Legalitetsprincipen
− en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
Ljudupptagning
− förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600

− rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings-
och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden

i Göteborgs stad 11/12:594
Långsam handläggning
− en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
− utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
− kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
− uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
− allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
− kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
− åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
− kritik mot Diskrimineringsombudsmannen för långsam handläggning 11/12:302
− uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
− iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166
− initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268
Läkarundersökning
− en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
Länsstyrelse
− länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
− en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
− förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600

Marknadsföring
− Aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535

Meddelarfrihet
− ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
− ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
− utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
− krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
Mediekontakter
− utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
− krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
− rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594
Medling
− kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
Migrationsverket
− tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
− ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
− inspektion av MIV:s förvar 11/12:314
Militära ärenden
− Försvarsmaktens agerande i samband med ett haveri av två militära helikoptrar, Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet m.m. 09/10:202
− kritik mot Försvarsmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt 10/11:250
− Mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att utan lagstöd ha genomfört husrannsakan i en lägenhet disponerad av en person som vid den aktuella tidpunkten var anställd inom Försvarsmakten. Vidare mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för brister i handläggningen av en begäran från den anställde i fråga att få ta del av allmänna handlingar 11/12:273

Miljöbalken
− förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
Minoritetsspråk

− fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli 10/11:365
Motivering av beslut
− kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar
om ringa narkotikabrott 10/11:144
− skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
Myndighetsutövning
− en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
− en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
− överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
− aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535
Målsägande
− en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
− åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
− uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
Objektivitet
− disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
− kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
− allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig 11/12:307

− jäv och bristande objektivitet; kritik mot en statsveterinär, Statens veterinärmedicinska
anstalt, och Naturvårdsverket 11/12:521
− kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605

− aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535
− tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
Objektivitetsprincipen
− kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
− krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
− vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
Offentlig försvarare
− uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
Offentlighetsprincipen
− en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
− sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
− under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
− sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
Offentligt biträde
− ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
Offentlig upphandling
− mycket allvarlig kritik mot två kommuner för domstolstrots i upphandlingsärenden 10/11:547

Okonventionella tillsynsmetoder
− okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552
Ombud
− fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ärende som rörde

ett barns skolgång 11/12:529
Omhändertagande
− uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
Omplacering
− ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
Omprövning av beslut
− arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
− omprövning inom kriminalvården av ett beslut om avskildhet 09/10:175
− en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
Ordningslagen
− kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
Outsourcing
− överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
Part
− handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet hos socialnämnden 11/12:467
Personlig integritet
− fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
− fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
− uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118

− en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511
− kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
Personuppgifter
− ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550

− uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
Plan- och bygglagen
− tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
Polisanmälan
− fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426
Polisens våldsanvändning
− milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray
10/11:73
Polislagen
− milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray
10/11:73
− uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott
10/11:130
Polismyndighet
− fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning
av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende
09/10:76
− kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar
om ringa narkotikabrott 10/11:144
− kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95

− fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
Polismål
− uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
− iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen
11/12:166
Pressmeddelanden

− krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
Privatisering
− överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
− verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
Privatliv, skydd för
− krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
Processledning
− uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
− en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
Proportionalitetsprincipen
− uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tilllämpningen
av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning
10/11:114
Provköp
− okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”)
10/11:552
Provokation
− okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”)
10/11:552
Psykiatrisk tvångsvård
− handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347

− initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m.
10/11:422
− kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
Regeringsformen
− ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet
09/10:456
− fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd
09/10:249

− en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
− uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tilllämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
− fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
− rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
− frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
− initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
− kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
− fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
− yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
− överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
− kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus

på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
− fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
− kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605

Regeringsformen, 1 kap. 9 §

− ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
− anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende
10/11:270
− vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen
10/11:284
− krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
− sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
− krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
− företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande
10/11:558
Regeringskansliet
− tillämpning av språklagen 10/11:650
Registrering
− brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas 09/10:468
− initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare
vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga
som ankommer på myndigheten 09/10:462
− fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden
10/11:635
Religionsfrågor
− yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
Remissyttrande
− remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
− remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569

Rättegångsbalken
− kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
− kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet
09/10:111
− uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tilllämpningen
av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning
10/11:114

− uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
− kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
− kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
− uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
− uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
− uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
− säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151

Rättelse
− tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261

Rättspsykiatrisk vård
− initiativärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 09/10:344
− initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd 10/11:426

− frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
− kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk

vård, m.m. 10/11:440
− kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
− kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
Samrådsförfarande mellan myndigheter
− uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
Samtycke
− en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
− kritik mot ett sjukhus som tillåtit filminspelning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke från patienter dessförinnan inhämtats 11/12:544
Sekretess
− kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
− fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilds personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:440
− fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
− uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
− Kustbevakningen har medverkat i en tv-serie. Fråga huruvida sekretessskyddade uppgifter i samband därmed röjts till skada för enskilda 09/10:194
− Försäkringskassans utlämnande av uppgifter till domstol 09/10:352

− fråga om myndighets kommunicering med personer med sekretessmarkerade personuppgifter 10/11:268
− fråga om Kriminalvårdens utlämnande av uppgifter om intagen till socialtjänsten 10/11:625
− kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. 10/11:531

− kritik mot en socialnämnd som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till Skatteverket 10/11:583
− en läkare ansåg sig ha behov av vissa journalhandlingar för att tillvarata sina rättigheter i ett mål om disciplinpåföljd. Kritik mot läkaren för att han inhämtade handlingarna från berörd klinik genom att be en sekreterare vid kliniken att ta fram dem. Läkaren borde i stället ha gjort en formell framställning om att få kopia av handlingarna och upplyst om skälet till att han ville få tillgång till materialet 10/11:585
− kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretesskyddade
uppgifter som elever lämnat till henne 10/11:591
− kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter 10/11:638
− kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar;
bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn 10/11:578
− en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
− sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
− utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
− kritik mot ett sjukhus som tillåtit filminspelning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke
från patienter dessförinnan inhämtats 11/12:544
− ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550
− fråga om det funnits förutsättningar för en socialförvaltning och en psykiatrisk öppenvårdsmottagning att lämna ut uppgifter vid ett samverkansmöte 11/12:557
− beslut i två fall som rör att socialförvaltningar utan att ha gjort sekretessprövning lämnat ut en s.k. barnavårdsutredning som innehöll känsliga
uppgifter om andra personer till den person utredningen avsåg 11/12:563
− uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118

Sekretessmarkering
− sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

Serviceskyldighet
− bristande tillgänglighet 09/10:395
− kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
− anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende
10/11:270
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
− initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m. 11/12:532
Självrättelse
− tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
Skadestånd
− åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning
09/10:115
− kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd.
Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten 10/11:506
Skatteverket
− en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
− sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
− allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig
11/12:307
Skolan
− fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
− rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen
i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
− kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter
10/11:638
− kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretesskyddade
uppgifter som elever lämnat till henne 10/11:591

− fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529
− fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare
när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat
att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
Grundskolan
− en elev hade i skolan delat ut inbjudningskort till ett födelsedagskalas; fråga bl.a. om den rättsliga grunden för skolpersonalens åtgärd att samla in korten från elever som fått dem 09/10:390
Skolstyrelse och skolledning
− bristande tillgänglighet 09/10:395
Socialförsäkring
− underlåten kommunicering 09/10:351
− utlämnande av uppgifter till domstol 09/10:352
− Försäkringskassan har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation 09/10:355
− lång handläggningstid och bristande service i fem typärenden 09/10:364
− kritik mot hanteringen av inkommen e-post 09/10:370
− underlåtenhet att verkställa en länsrättsdom 09/10:373
− utbetalning av sjukpenning har stoppats formlöst 09/10:375
− beslut utan att beakta i rätt tid inkomna handlingar 09/10:377
− kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunicering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
− Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden 10/11:458
− fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
− Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gått den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning 10/11:463
− kritik mot Försäkringskassan för att den i ett beslut om sjukpenning inte angett vilken tidsperiod som prövningen omfattat 10/11:465
− fråga om utformningen av ett beslut om bostadsbidrag 10/11:466
− kritik mot Försäkringskassan för hanteringen av en begäran om ett provisoriskt beslut 10/11:467
− Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bilstöd 10/11:469
− kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
− allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474

− kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
− kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden
som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
− kritik mot Försäkringskassan för bristande tillämpning av 20 kap. 10 och 10 a §§ lagen om allmän försäkring 10/11:493
− kritik mot Försäkringskassan för bristande bemötande, m.m. 10/11:496
− Försäkringskassan har ansetts kunna göra en ny prövning av en unionsmedborgares
uppehållsrätt utan att vara bunden av Migrationsverkets tidigare ställningstagande 11/12:503
− utformningen av beslut om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning när den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs till noll kronor 11/12:505
− kritik mot Försäkringskassan för att ha brustit i sin kommunikationsskyldighet genom att skicka handlingar till annan adress än den försäkrades folkbokföringsadress 11/12:508

Socialtjänsten

I. Socialtjänstlagen (SoL)

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

− en kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen 09/10:269
− fråga om s.k. brukarmedverkan vid ett stödboende för vuxna genom att boende vid hemmet svarar i hemmets telefon 09/10:267
− en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
− en socialnämnd erhöll från polisen uppgift om att ett barn var misstänkt för brott. Nämnden kontaktade därför barnets mor som var vårdnadshavare; fråga om socialnämnden borde ha kontaktat även barnets far som också var vårdnadshavare 10/11:353
− fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
− granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sextonårig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna 10/11:333
− fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen 10/11:328
− fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k.

barnavårdsutredning

genom enskilda samtal med en tolk som anlitats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
− fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli 10/11:365

− kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar;
bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn 10/11:578
− fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
Bistånd
− fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
− En stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak 09/10:324
− handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd 09/10:262
− fråga om en socialnämnd i ett ärende angående försörjningsstöd borde ha begärt att den enskilde skulle förete Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd 10/11:356
− handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information
till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
− en socialnämnd prövade en ansökan om bistånd i form av boende med kommunkontrakt enligt 4 kap. 2 § SoL; fråga om ansökan borde ha prövats enligt 4 kap. 1 § SoL 10/11:363
− en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
− fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
− fråga bl.a. om genomförandet av ett s.k. oanmält hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd 11/12:392
− fråga om möjligheterna för socialtjänsten att begära att en person som sökt försörjningsstöd ska delta i praktik 11/12:410
− fråga om det kan krävas att den som söker bistånd personligen ska lämna in ansökan till förvaltningen 11/12:413
− fråga bl.a.

om en socialnämnd kunde bevilja en 17-årig flicka bistånd i
form av stödboende enligt socialtjänstlagen utan båda vårdnadshavarnas
samtycke 11/12:415
Omsorger om barn och ungdom
− socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som
hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken
borde ha ordnats 09/10:252
− fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen
om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekre

tesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt
för brott mot ett barn 09/10:257
− När en vårdnadshavare skulle avtjäna ett fängelsestraff bodde barnet kvar
hos dennes sambo; fråga om socialnämnden borde ha beslutat om medgivande
enligt 6 kap. 6 § SoL för sambon att ta hand om barnet under den
aktuella tiden 09/10:272
− fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares
identitet 10/11:318
− granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sextonårig
flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna
10/11:333
− fråga bl.a. om en socialnämnd kunde bevilja en 17-årig flicka bistånd i
form av stödboende enligt socialtjänstlagen utan båda vårdnadshavarnas
samtycke 11/12:415
− fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt
sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426
Familjerätt
− socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän
domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt
att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321
− en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av
6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett
barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har
kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
− fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en
vårdnadshavare
när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat
att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
− fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning
av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn
11/12:459
− handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga
bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha
berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
− handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap.

8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet 11/12:467
Vård i familjehem och i hem för vård eller boende
− socialförvaltningen ska genast meddela Försäkringskassan om att barn har placerats i ett familjehem 09/10:274
− en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem.

I
samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346

Handläggning av ärende m.m.
− en stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak 09/10:324
− fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
− fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig 10/11:412
− en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
− handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information
till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
− fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
− två beslut angående dröjsmål med att sammanställa en s.k. barnavårdsutredning i ett särskilt dokument 10/11:360
− på grund av skrivfel angavs i ett beslut om bistånd i form av hemtjänst att beslutet skulle gälla till den 31 maj 2009 i stället för rätteligen den 31 maj 2008. Fråga om nämnden borde ha rättat beslutet med stöd av 26 § förvaltningslagen
(1986:223) 10/11:410
− fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen 10/11:328
− en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband

med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
− fråga om det kan krävas att den som söker bistånd personligen ska lämna in ansökan till förvaltningen 11/12:413
− när en socialnämnd överlämnar viss handläggning till socialnämnden i en annan kommun ska det i den enskildes akt dokumenteras vilka uppgifter som har överlämnats 11/12:431
− kritik mot socialförvaltningens journalföring i ett s.k. barnavårdsärende.

I
journalen hade det förts in uppgifter som rörde moderns behov av bistånd men som inte hade betydelse för ärendet rörande barnen 11/12:433
− fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459
− handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463

− handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet 11/12:467
Omsorger om människor med handikapp
− kritik mot en socialnämnd för allvarliga brister i handläggningen av en ansökan om s.k. anhörigvård 11/12:395
Socialnämnds uppgifter
− fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426
Tillsynen över socialtjänsten
− länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
− kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt socialtjänstlagen
avseende såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet 11/12:401
II. Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)
− anmälan mot Socialnämnden i Filipstads kommun m.fl. angående handläggningen
av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Fråga bl.a. om två barn under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 09/10:281
− handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290

− socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
− fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU dagen efter att länsrätten hade upphävt ett tidigare omhändertagandebeslut 09/10:302
− fråga om utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 09/10:307
− handläggningen av ett ärende enligt LVU; fråga bl.a. om det förelegat förutsättningar för nämndens ordförande att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av två barn med stöd av 6 § LVU 09/10:310
− fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k.

särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 10/11:368
− fråga om det förelåg tillräckligt underlag för ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 10/11:384
− en 18-årig yngling vårdades med stöd av LVU och var placerad på ett särskilt ungdomshem. Fråga bl.a. om socialnämnden hade, utan att ha be

fogenhet till det, fattat beslut om att begränsa kontakten mellan ynglingen och hans farmor 10/11:387
− fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn 10/11:392
− fråga om det förelåg skäl för att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta ett barn 11/12:437
− fråga om socialnämnden borde ha kontaktat föräldrarna för att efterhöra deras inställning till att en läkarundersökning skulle utföras innan ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattades 11/12:446
− två barn vårdades med stöd av 2 § LVU; fråga om det var möjligt för socialnämnden att föreskriva att de omhändertagna barnen och deras bror skulle tala svenska med varandra när de träffades 11/12:448

III. Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

− fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll 09/10:316
− ett LVM-hem verkställde ett beslut om flyttning av en intagen till ett annat LVM-hem enligt 25 § tredje stycket LVM trots att tiden för att överklaga beslutet inte hade gått ut 10/11:398
− utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra 10/11:402
− i ett mål angående vård med stöd av LVM borde socialnämnden ha tillsett

att ett läkarintyg angående den enskildes hälsotillstånd inhämtades
11/12:457
Socialtjänstlagen
− uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott
10/11:130
Sponsring
− Aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på ett sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas
11/12:535
Språk
− tillämpning av språklagen 10/11:642, 650, 654
− två barn vårdades med stöd av 2 § LVU; fråga om det var möjligt för socialnämnden
att föreskriva att de omhändertagna barnen och deras bror skulle
tala svenska med varandra när de träffades 11/12:448
Statens överklagandenämnd
− tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275

Straffrättsvillfarelse
− en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m.
10/11:525
Stöd och service till funktionshindrade
− utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
− Vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet
09/10:332
− handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig
10/11:417
Säkerhetskopior
− JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiors rättsliga status 09/10:516
Säkerhetspolisen
− säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151
Taxeringsrevision
− allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig
11/12:307
Telefax

− underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande
har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
Tillsyn
− länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
− kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt socialtjänstlagen
avseende såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet 11/12:401
Tjänstefel
− en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
− åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253

− fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 10/11:368
Tjänsteförseelse
− disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:8
− disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning
och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
− disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134
Tjänstetitel
− disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
Tolk
− fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning
genom enskilda samtal med en tolk som anlitats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
− kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257
Tryckfrihet
− remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569

Tryckfrihetsförordningen
− ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
− beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
− beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
− kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
− kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen 10/11:628
− fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
− under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen ut lämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
− sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
− kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha 11/12: 593
− remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
− utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag 11/12:589
Tsunamin
− vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibanden; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m. 09/10:483
− JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiors rättsliga status 09/10:516
Tvångsmedel
− säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151

− en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511
Tystnadsplikt
− kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
− fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilds personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:438
Umgänge
− en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
− fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459
Underrättelse
− åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115

− uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
− underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande
har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
Unga lagöverträdare
− uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
Universitet
− kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd.
Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten 10/11:506
Uppsägning
− ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
Urinprov
− en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
− fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd

mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
− kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
Utbildning och studiestöd
− fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ett ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529
− fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare
när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat
att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
Utlänning
− verkställighet av avlägsnandebeslut under pågående brottsutredning; fråga om åklagarens och Migrationsverkets handläggning 09/10:222
− polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning 09/10:231
− fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt 09/10:237
− bristande dokumentation vid förvarstagning 09/10:239

− bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241
− allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309
− allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utlänningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri 11/12:171
− inspektion av MIV:s förvar 11/12:314
Utlänningsärenden
− anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
− ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
− inspektion av MIV:s förvar 11/12:314
Utmätning
− kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261
Utredning
− uppgifter som hämtats från en sökandes blogg har använts som utredningsunderlag
för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning 09/10:219
− fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning
genom enskilda samtal med en tolk som anlitats med anledning av

att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
Utsökning
− initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268
Vallagen
− vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
Vapenlagen
− fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning
av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76
Webbplats
− krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
− ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550

Verkställighet
− kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
− kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga
och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning
av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
− Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bilstöd 10/11:469
− kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
− verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
− fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och
samtidigt begära inhibition 11/12:161
Vilandeförklaring
− fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på

domstolsprövning
av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende
09/10:76
Vårdnadshavare
− fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en
vårdnadshavare
när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat
att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
− kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande
av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k.
svininfluensan A(H1N1) 11/12:496
Vårdnadsmål
− handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne
vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare
för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades
på 10/11:52
− skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om
vårdnad av barn m.m. 11/12:55
− fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en
vårdnadshavare
när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat
att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
Yttrandefrihet
− kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas
yttrandefrihet
10/11:596

− fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet,
m.m. 10/11:600
− ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
− yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:622
− utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter
10/11:613
− kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter
fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid
ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
− kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol
Pot 11/12:605
− förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var
öppet för allmänheten 11/12:600
− rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp
fotograferings-
och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden
i Göteborgs stad 11/12:594

− remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
Åklagare
− kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhörsledarna 09/10:68
− den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
− en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
− under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet 09/10:222
− åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
− en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
− fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
− tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning
10/11:103
− kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119

− kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande
uppgifter inkom 10/11:155
− möjligheterna att besluta om besöksförbud när den som förbudet avser inte tidigare gjort sig skyldig till brott mot skyddspersonen eller annan person m.m. 11/12:86
− en åklagares vägran att låta en offentlig försvarare ta del av en häktningspromemoria
före häktningsförhandlingen 11/12:106
− uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
− en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135

− uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
− kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
− iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166
Åsiktsfrihet
− ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
Åtalsplikt
− tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning
10/11:103
Återkallelse
− en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135
Överförmyndare, överförmyndarnämnder
− kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. 09/10:420
− kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet m.m. 09/10:426
− initiativärende om en överförmyndarnämnds handläggning av ett förvaltarärende.
Uttalanden om behov av s.k. förvaltarenheter 09/10:431
− kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. 10/11:531
− handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. 10/11:535
− kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggning av ett ärende om entledigande av god man m.m. 10/11:540
− uttalanden om anhörigas rätt att i ett godmansärende ta del av handlingar som rör ställföreträdarskapet m.m. 11/12:539

Överklagande
− handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
− verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
− en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
− ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
− tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
− en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m.

10/11:525
− företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande 10/11:558
− publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501
− en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135
− fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
Överprövning
− allvarlig allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309

BILAGA 10
The Swedish Parliamentary Ombudsmen
Report for the period 1 July 2010 to 30 June 2011
1. General information and statistics
Mr. Mats Melin resigned from his post as Chief Parliamentary Ombudsman on 2 January 2011 to take up the position of President of the Supreme Administrative
Court. The Riksdag appointed Ms. Cecilia Nordenfelt to be Chief Parliamentary Ombudsman from 3 January 2011.
Ms. Kerstin André retired from her post as Parliamentary Ombudsman from 1 January 2011. The Riksdag has appointed Mr. Lars Lindström to the post of Parliamentary Ombudsman from 1 June 2011.
During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr. Mats Melin (Chief Parliamentary Ombudsman up until 2 January 2011), Ms. Kerstin André (up until 31 December 2010), Ms. Cecilia Nordenfelt (Chief Parliamentary Ombudsman from 3 January 2011, Mr. Hans-Gunnar Axberger, Ms. Lilian Wiklund, Mr. Lars Lindström. For a number of shorter periods the Deputy Ombudsmen Mr. Jan Pennlöv and Mr. Hans Ragnemalm have dealt with and adjudicated on supervisory cases.
During the working year, 6,954 new cases were registered with the Ombudsmen; 6,816 of them were complaints (a reduction of 494 (–6.76%) compared to the number during the previous working year) and 36 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, newspaper reports or on other grounds. 102 cases concerned new legislation, where the Parliamentary Ombudsmen were given the opportunity to express their opinion on government bills etc.
7,061 cases were concluded during the period, a reduction of 666 (–8.62%); of which 6,911 involved complaints, 50 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 100 cases concerned new legislation.
It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during

the period, not all cases lodged.
This summary also comprises the full reports of three of the cases dealt with by the Ombudsmen during the period, one summary of an initiative case and one lecture on access to official documents held by Mr. Hans-Gunnar Axberger, 3 May 2011 in Brussels.

710
2011/12 : JO1 BILAGA 10
Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 2010–30 June 2011

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions	Total
Courts of law	0	4	1	5
Administrative courts	0	4	0	4
Public prosecutors	0	5	0	5
Police authorities	0	1	0	1
Prison administration	5	6	0	11
Social welfare	1	8	0	9
Medical care	0	3	0	3
Social insurance	0	3	0	3
Municipal administration not covered by special regulations	0	1	0	1
Communications	0	1	0	1
The school system	0	1	0	1
Consumer protection	0	1	0	1
Immigration, integration of immigrants	0	2	0	2
Chief guardians	2	1	0	3
Total	8	41	1	50

711
BILAGA 10 2011/12 : JO1
Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2010–30 June 2011

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary crimnal investig.	No pro secution	Guidelines for good administration	Correction during the investigation	Total
Courts of law	108	0	222	21	2	1	1	1		356
Administrative courts	49	0	52	13	0	0	0	0		114
Public prosecutors	67	4	151	23	0	1	0	0		246
Police authorities	275	5	359	50	0	0	1	1		691
Customs services	4	0	4	0	0	0	0	0		8
Armed forces	13	0	4	0	0	0	0	0		17
Prison administration	609	0	447	146	0	0	1	0		1203
Social welfare	496	6	407	59	0	0	0	0		968
Medical care	169	1	60	24	0	0	0	0		254
Social insurance	372	1	136	75	0	0	0	0		584
Labour market auth.	134	0	48	8	0	0	0	1		191
Planning and building										

115 0 50 16 0 0 0 0 181
Enforcement 82 0 69 7 0 0 0 0 158
Municipal selfgovernment
67 0 10 3 0 0 0 0 80
Communications 220 0 75 24* 0 0 0 0 319
Taxation 83 0 42 9 0 0 0 0 134
Education 139 12 75 6 0 0 0 1 233
Culture 18 0 5 2 0 0 0 0 25
Chief guardians 40 0 30 10 0 0 0 0 80
Agriculture, environ ment,
protection of
animals 113 0 58 13 0 0 0 0 184
Immigration 104 0 63 7 0 0 0 0 174
County administra tive
boards, control
of lotteries, serving
of alcohol 18 0 7 1 0 0 0 0 26
Housing 5 0 3 2 0 0 0 0 10
Employment of civil
servants etc. 81 0 2 2 0 0 0 0 85
Freedom of expression;
access to official
documents 120 1 104 90 0 0 0 0 315
Administration of
parliamentary and
foreign affairs;
general elections 24 0 1 0 0 0 0 0 25
Miscellaneous 98 0 33 18 0 0 0 0 149
Complaints outside
jurisdiction, com plaints
of obscure
meaning 100 0 1 0 0 0 0 0 101
Total 3,723 30 2,518 629 2 2 3 4 6,911
*) In addition, there were a large number of complaint cases which were dismissed with reference to the initiative case
no. 1708-2010 about the transfer of matters relating to driving licenses etc. to the Swedish Transport Agency.

2. Reports of four individual cases
Criticism of the Swedish Armed Forces for serious
shortcomings in the exercise of public authority
(Reg. no. 4747-2009)
Summary of the Parliamentary Ombudsmen’s criticism
In this case the Chief Parliamentary Ombudsman Mrs. Nordenfelt found

grounds for expressing particularly grave criticism of the Swedish Armed Forces on two points. One of them involved an unlawful search of an apartment occupied by Major General Tony Stigsson, who was employed by the armed forces. The other concerned the way in which the Swedish Armed Forces dealt with a request from Tony Stigsson for access to four public documents.

Background

Tony Stigsson was a Major General and commander of the Swedish Armed Forces Operative Measures Command (OPIL). Because of suspicion of an offence against his ex-wife, Tony Stigsson was arrested on 7 March 2005 in his office in Uppsala. At the time of the arrest Tony Stigsson's permanent residence was in Bällefors in Västergötland and he also had an apartment in which he could stay overnight in Uppsala. In view of the suspicions that had given rise to his arrest, the criminal investigation department of the police authority in Skövde undertook a search of Tony Stigsson's home in Bällefors and his apartment in Uppsala. A number of military documents were found in Bällefors. Because of the contents of these documents the charges of which Tony Stigsson was suspected were extended to include negligent handling of classified information as well. On 14 March 2005 the security police conducted a search of Tony Stigsson's apartment in Uppsala. More documents were found there which were later to be included in the charge against Tony Stigsson of aggravated unlawful possession of classified information.

On 14 March 2006 Tony Stigsson was sentenced to three months imprisonment by the Göta Court of Appeal for the assault of his ex-wife. On 19 June 2006 the Supreme Court decided not to grant leave to appeal. Subsequently Tony Stigsson was prosecuted in December 2007 for aggravated unlawful possession of classified information. The main hearing was held in Stockholm City Court 19–28 May 2008. The City Court dismissed the charge in its judgment of 2 July 2008 (case no. B 4482-2007). This judgment gained the force of law.

On 28 April 2008 the Government Disciplinary Board for Higher Officials decided to dismiss Tony Stigsson from his position in the Swedish Armed Forces.

The complaint

In an extensive complaint submitted to the Parliamentary Ombudsmen on 27 August 2009, Tony Stigsson alleged that the Swedish Armed Forces had, in several respects, failed in the exercise of power in relation to his case. He listed his criticism of the Swedish Armed Forces under ten headings. The sections of the complaint that have been investigated in this case comprised, for instance, the following allegations.

At the main hearing in Stockholm City Court in 2008 testimony was given by an employee of the Swedish Armed Forces who was given the code name MUA 100. He stated on oath that he had been inside Tony Stigsson's apartment

without Tony Stigsson's consent, that this entry had been made without the knowledge of the prosecutor and without the support of a search warrant, that he had removed some of Tony Stigsson's belongings and that no list had been made of what he had removed. MUA 100 was unable to state at what time he had entered the apartment as no records had been kept.
Tony Stigsson also alleged that he knew that his apartment had been bugged for a few weeks before his arrest. He also has strong indications that his telephones were tapped during a long period even after his release and that his e-mails and post were being read. Until otherwise shown, he assumes that the bugging and surveillance etc. is being undertaken by the Swedish Armed Forces. He wonders whether the Swedish Armed Forces have the necessary authorisations for these measures.
During the main hearing in the City Court in May 2008, Tony Stigsson submitted a handwritten request for copies of certain documents he considered that he needed to defend himself against the charge. During one of the breaks he handed his request to MUA 100, who in his turn submitted it to the head of the intelligence section (MUST), John Daniels. The latter refused, however, to deal with Tony Stigsson's written request. When John Daniels was informed of his obligation as a public official to treat a request for documents in compliance with the principle of public access to official documents he responded that "the principle of public access does not apply to you". Tony Stigsson needed the documents within the course of one or two days as the hearing was already being held. Not until he wrote a reminder on 3 February 2009 did he receive acknowledgement on 18 February 2009 that his request had been received but not yet dealt with. On 27 February 2009 he received one of the requested documents with an apologetic letter which asked him to excuse the delay and explained that more documents were to follow. More documents arrived a few weeks later but not, however, those he had requested. He has still not received the rest.

He alleges that the Swedish Armed
Forces deliberately delayed and denied him the material he had requested in evident conflict with the principle of public access to official documents in order to deprive him of the possibility of offering a reasonable defence during the trial.
After completing a comprehensive enquiry, the Chief Parliamentary Ombudsman Cecilia Nordenfelt included the following observations in her adjudication of the case on 3 May 2011.

Appraisal
The search of Stigsson's apartment
Article 6 of Chapter 2 of the Instrument of Government lays down that every citizen is to be protected in their relations with the public institutions against house searches, for instance. The term house search is to be understood, according to the travaux préliminaires of the constitutional legislation, to mean

any search of a building, room or enclosed storage space made by a public authority. The protection stipulated here against house searches is not, however, absolute. Article 12 of Chapter 2 of the Instrument of Government states that this protection may be limited in law.15 This has taken place through the regulations in Chapter 28 of the Procedural Code. The first paragraph of Section 1 of Chapter 28 of the Procedural Code stipulates that searches may be made of the premises of those who are reasonably suspected of a crime punishable by imprisonment to look for objects that are subject to seizure or to investigate circumstances that may be of significance for the investigation of the crime.

It is worth pointing out here that, according to the third paragraph of the same section, the consent of the suspect is not enough to justify the search unless the measure has been requested personally. A decision on a search of premises pursuant to the provision referred to here is issued according to the main regulation in Section 4 of Chapter 28 of the Procedural Code by the leader of the investigation, the prosecutor or the court. The Swedish Armed Forces do not have the power to decide on the search of premises according to these regulations.

The response submitted by the Swedish Armed Forces on 25 February 2010 states among other things that Tony Stigsson's adjutant had her own keys to his apartment and that she gave MUST permission to search it. In addition, it is stated that the two officers who conducted the search were to enter the apartment to look for operational military documents and a cryptophone that had been issued to Tony Stigsson. In his written submission to the Parliamentary Ombudsmen in May 2010, MUA 100 stated that he gave two officers the task of asking Tony Stigsson's adjutant, who had access to the apartment, whether her mandate from Tony Stigsson would allow her to admit them to the apartment to collect military equipment/information that had been left there. According to MUA 100, he gave explicit instructions that it was to be the adjutant who decided whether a visit could be made to the apartment. The response of the Swedish Armed Forces of 3 June 2010 claims that MUA 100 later stated that the decision to remove the property from the apartment had probably been made by him after consultation with the adjutant.

It has been claimed by the Swedish Armed Forces that in the prevailing circumstances it was important to ensure recovery of any military documents

15 From 1 January 2011 this regulation can be found in Article 20 of Chapter 2 of the Instrument of Government.

and the cryptophone. However matters stood in this respect, Tony Stigsson's apartment was his private dwelling while it was at his disposal. Tony Stigsson had not himself given his consent to the recovery by the Swedish Armed Forces of military property from the apartment and had by no means requested its removal. Nothing has come to light in this case that in itself gives

reason to question the information that the adjutant let the two officers into the apartment without being ordered to do so. As stated by the Swedish Armed Forces, however, the fact that the adjutant had access to the keys cannot be considered to mean that the apartment was at her disposal in the sense that she was able to consent to an examination of what it contained. There are also grounds for pointing out that to view the cooperation of the adjutant as voluntary in the situation could well have been self-delusion.

In my opinion, the search of Tony Stigsson's apartment made by the Swedish Armed Forces can undoubtedly be considered a house search in the sense used in the Instrument of Government. No decision authorising it had been issued. Irrespective of the reasons for undertaking the search, there was no statutory justification for it. The alleged consent of the adjutant does not mean that the measure was permissible. I share the opinion of the Swedish Armed Forces that the apartment should not have been searched in the way it was. Nor should property of any kind have been removed from it. When, nevertheless, this did occur, a record should have been made of the property removed. I am highly critical of what happened.

Tony Stigsson has claimed that the supreme command of the Swedish Armed Forces had been briefed and made the decision to search his apartment. This has however been refuted by the Swedish Armed Forces. It is word against word. I can see no grounds for enquiring into this matter any further.

The authority has also rejected the statement by MUA 100 that he briefed the head of the security section about his intention to recover Swedish Armed Forces property from the apartment and that the latter had no objection to MUA 100's proposal. I do not consider that any further enquiry into this matter would be useful.

Provision of documents

Initially, with regard to the request made by Tony Stigsson in a letter to the Swedish Armed Forces' Chief Legal Officer on 16 March 2010, the response of the Swedish Armed Forces was that the documents requested were sent to Tony Stigsson on 23 and 24 March 2010. To explain why Tony Stigsson had not received these documents it is pointed out that they were sent to a postal address that although incorrect was the one that Tony Stigsson had supplied. What occurred with respect to these documents does not provide sufficient grounds for criticism.

Secondly, when it comes to the treatment by the Swedish Armed Forces of the request for documents submitted by Tony Stigsson in connection with the main hearing in the City Court on 19–28 May 2008, three accounts have been presented by the Swedish Armed Forces to the Parliamentary Ombudsmen

which do not completely agree with each other, a fact that in itself is apt to arouse surprise.

It is stated by the Swedish Armed Forces that the routines accounted for by

the authority in its response broke down in an unacceptable manner when the request for the provision of documents in 2008 was being dealt with and also during the subsequent search that is said to have taken place in 2009. I for my part would like to go further than that and assert that the way in which this was dealt with by the Swedish Armed Forces was completely unacceptable.
In my opinion the Swedish Armed Forces have not been able to provide any clear explanation of the measures adopted initially as a result of Tony Stigsson's request for the provision of public documents. Furthermore, the claims of the Swedish Armed Forces that the documents were difficult to identify and that Tony Stigsson had supplied no contact details seem almost to be excuses, not least in view of the fact that subsequently the documents turned out not to be particularly difficult to identify and that until only a few weeks before the request Tony Stigsson had been employed by the Swedish Armed Forces. In addition, a trial was taking place in Stockholm City Court in which representatives of the Swedish Armed Forces testified or, as far as can be seen, were attending as members of the public. In view of this, the Swedish Armed Forces should reasonably have been able to understand that the documents could, at least in Tony Stigsson's opinion, be important for his defence and that his request should, for this reason, have been given the highest priority . Tony Stigsson's request was not registered until February 2009 and there is a great deal to suggest that this is when it began to be dealt with seriously . Even then, as admitted by the Swedish Armed Forces, objections could be raised to the way in which it was processed. To sum up, I am highly critical of what took place.
I do not find grounds for commenting on the statement that the head of the intelligence section, John Daniels, is alleged to have made, according to both Tony Stigsson and MUA 100, in connection with Tony Stigsson's request for documents. The head of the intelligence section has denied making a statement of this kind. Here again it is word against word. Investigation of the matter would require extensive endeavours, which I do not consider necessary .

717
BILAGA 10 2011/12 : JO1
Grave criticism of the Stockholm County Police Authority for refusing entry clearance to foreigners on the grounds that they were vagrants and spent their time begging
(Decision of the Parliamentary Ombudsman Mr. Axberger, reg. no. 6340-2010)
Summary of the adjudication
The Stockholm County Police Authority refused entry clearance to Sweden to 26 Roma from Romania with the justification that they were "spending their time as vagrants/beggars". According to the regulation invoked, foreigners may be refused entry clearance if it can be assumed that during their stay in Sweden they will not be able to support themselves by honest means.
This regulation cannot, however, be interpreted as it was by the police authority . In the adjudication it is pointed out that the development of freedoms

and rights has led to increasing stringency in the demands for legality and the rule of law. The regulation in question should not be applied today to means of earning a living that are not legally prohibited. Begging is not forbidden by law in Sweden, even less so vagrancy. The refusal of entry therefore lacked any basis in the Aliens Act. Criticism is expressed of the Stockholm County Police Authority. As the measures involved far-reaching infringements of the legal rights of individuals, this criticism is grave.

There is nothing in the material to show that the police intervention was based on the fact that those deported were all Roma and that they were therefore subject to negative discrimination. The manner in which the refusal of entry clearance was enforced was nevertheless likely to disturb confidence in the police.

The outcome of the adjudication means that there has been no reason to go into the question of whether the deportation was compatible with the special regulations that apply to citizens of the EU. In view of the debate that has been taking place about foreign beggars, it is, however, pointed out that it would probably be difficult to devise legislation about foreigners in Sweden that would enable EU citizens who devote themselves to begging of the kind demonstrated in this case to be refused entry to Sweden.

Background and enquiry

The initiative

In the summer of 2010 it was reported in the mass media that the police had deported Roma who had spent their time begging. Information requested by the Parliamentary Ombudsmen made it clear that during 2010 the Stockholm County Police Authority had invoked item 2 in the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act to refuse entry to Sweden to foreigners because they had supported themselves by begging. In one case, a decision to refuse entry clearance concerning 26 Romanian citizens had been enforced on 18 February 2010. I then decided to initiate an enquiry to examine what had happened more closely.

The circumstances made clear by the actions of the police authority

In the course of police surveillance of beggars in Stockholm at the beginning of 2010 suspicions arose that these were the victims of organised trafficking. These suspicions were based on the circumstance that it had been possible to trace a large number of foreign beggars to an apartment in Vårberg in southern Stockholm. When a police patrol visited the apartment 38 individuals were found there, all of them Romanians. Two men, one of them the tenant of the apartment concerned, were suspected of exploiting the people there as beggars. A judicial enquiry was launched on 2 February 2010. At the beginning of the month several of those living in the apartment were questioned. The suspicion of trafficking was later withdrawn and the judicial enquiry then terminated.

On 18 February 2010 the police authority made a raid which involved detaining

the individuals staying in the apartment in Vårberg for questioning by virtue of Section 9 of Chapter 9 of the Aliens Act. In the case of many of these a decision to refuse entry clearance had been made on 16 February 2010 pursuant in item 2 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act. A memorandum drawn up by one of the officers in command of this raid, Sergeant Jan-Eric Ericsson, stated that individuals linked to the apartment were staying in Sweden illegally and devoted their time to begging and also that certain of them were known in connection with earlier crimes. According to the memorandum, the begging was undertaken in an organised manner. The raid involved 21 police officers and an interpreter. There were 36 people in the apartment. They were taken to the police station in Norrmalm, where they were each questioned briefly. An additional decision to refuse entry clearance was issued. The justification for this and the previous order used the same template:
NN who arrived in Sweden [with the date where relevant] is to be repatriated to Romania by virtue of item 2 of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act, as NN has devoted his time to vagrancy/begging, see Govt. Bill 1979/80 96 p. 119 and the decision of the Chancellor of Justice, reg. no. 2516-08-41 p. 4. [The Govt. Bill referred should correctly be Govt. Bill 1954:41 p. 93: in a few cases the reference has subsequently been corrected. Parliamentary Ombudsman's
note.]
Most of the decisions had been made by Superintendent Sven-Åke Eriksson, the remainder by Chief Inspector Ingemo Melin-Olsson.
The records of the individual cases show that seventeen of those refused entry clearance supported themselves either completely or partly by begging. Of these, eleven had been observed begging by the police on one or several occasions and the other six stated themselves that they had earned their livelihood by begging.

In eight cases those refused entry clearance claimed that they had supported themselves by playing music in public places. There is no information about one person. The records support the conclusion that seventeen of the foreigners supported themselves by begging and eight as street musicians.

On the same day as the raid, the police authority decided that 23 of those who were to be refused entry clearance were to be detained in custody and three subject to surveillance. The decision to refuse entry clearance was enforced later the same evening when those concerned were driven by bus to Romania.
The response of the Police Authority
The Stockholm County Police Authority was asked to make an enquiry and account for its opinion on the management of the refusals of entry clearance.

The authority was asked, for instance, to clarify the background against which the measures were adopted, the conditions on which refusal of entry decisions could be made because foreigners were supporting themselves by begging, as well as questions concerning records and the ground on which decisions were based.

In its response, which was signed by the Deputy Chief Commissioner of the County Police Authority Lennart Enocsson, the authority gave the following description of the background for its actions.

With experience from previous cases of convictions for trafficking in human beings for the purpose of begging (e.g. 0201-K229186-08 and 0201K271295-09) and the circumstance that on this occasion there were many beggars in central areas of Stockholm, the Border Police Unit initiated a surveillance investigation focusing on trafficking in human beings for other than sexual purposes. This investigation was given the code name G-Tiggeri [GBegging].

The aim of this surveillance was to gather information to confirm or refute the crime of trafficking in human beings. Surveillance in this case was undertaken from 14 January 2010 until 18 February 2010. While the surveillance was taking place a survey was made of the individuals who spent their time in central Stockholm begging. This survey enabled the surveillance team to identify specific individuals at the various places where begging was going on, as well as the patterns of movement of the individuals concerned.

It did not take long before the surveillance team was able to determine that there was a link between most of the individuals begging for money in the central areas of Stockholm as, for instance, they gathered after having begged for money during the day to travel home together by car. They met at the City Terminal and places close by. Continued surveillance revealed that the individuals were all living at the same address, in the same apartment, in Vårberg in southern Stockholm.

When the Rescue Services were summoned to the apartment in question in connection with an alarm on 29 January 2010, 38 individuals were encountered, all of whom seemed to be living in the apartment. The social authorities were informed because of the environment and conditions in the apartment, with for instance vermin, as there were underage children in it. The underage children were placed, together with their mothers, in alternative accommodation by the social authorities.

On 2 February 2010 it was considered that there was sufficient evidence to start a judicial enquiry into suspected trafficking in human beings (0201K32481-10).

The investigative measures adopted consisted of questioning individuals who had been observed begging and individuals who could be linked to the apartment in Vårberg. This enquiry revealed that the individual whose name was on the lease of the apartment in question was also the registered owner of a car that had been observed by the surveillance team in connection

with transport of the individuals seen begging.

Continuation of the enquiry did not disclose enough information to corroborate the crime of trafficking in human beings but it could be shown that begging was being undertaken with some degree of organisation. Altogether the surveillance has involved 60 individuals.
Surveillance revealed a repeated pattern in which individuals left the apartment concerned and were transported, in some cases together, to central Stockholm to beg. They were positioned in fixed spots in the city, but the individuals shifted from one position to another from day to day. The surveillance team observed what were perceived to be placement meetings before the individuals left to be positioned in central Stockholm.
A decision was made to change the focus of the enquiry and to concentrate on control of aliens and possible refusal of entry clearance pursuant to the Aliens Act.
After presenting the provisions of the Aliens Act, the police authority described the directions that had been issued by the National Police Board. It was pointed out for instance that:
One of the reasons for the issue of CM [a circular, Parliamentary Ombudsman's note] 7/10 in August 2010 is that information had been received that police authorities were applying the provisions in item 2 of the first paragraph of Section 1 of Chapter 8 of the Aliens Act differently with regard to the possibility it provided of refusing entry to EU citizens involved in begging in organised forms.
– – –
CM 7/10 shows that the National Police Board considers that there is scope to invoke item 2 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act to deport EU citizens involved in begging in organised forms. Refusal of entry based on this provision does not require any crime to have been committed. The provision does not require this form of livelihood as such but conduct and a way of earning a living that is undesirable. In cases of this nature police authorities often encounter several factors in addition to the begging that have to be taken into account. If there are other reprehensible circumstances, then these together can mean that entry may be refused. These circumstances include how the begging is undertaken, for instance if it is organised, has links to criminal activities, involves the exploitation of underage children or other vulnerable individuals, has taken the form of con tricks, involved threats or disturbance or if untrue information has been given in connection with the begging. An overall assessment of the prevailing circumstances has to be made. In circumstances like these, the assessment of the National Police Board is that it is possible to refuse entry clearance to EU citizens who devote themselves to begging.
The police authority then went on to account for the regulations in EU law in this area and for certain provisions that are significant in determining whether

begging is permissible according to Swedish law, etc. With regard to the assessments of individual cases the authority included the following.

This case concerns the decision by the police authority on 16 and 18 February 2010 to refuse entry clearance to 26 Romanian citizens. All of the Romanian citizens concerned had been in Sweden for less than three months and came to Sweden in order to support themselves by begging. None of them have any links with Sweden. The decisions to refuse entry clearance have – pursuant to the instructions issued by the National Police Board – been carried out by virtue of item 2 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act, as it can be assumed that the individuals are not going to support themselves by honest means during their stay in Sweden. The begging has been carried out to some extent in an organised form. The decision has been taken

in each specific case after an individual appraisal of its particular circumstances. These decisions have been based on information in each individual case but, as is stated below, there are some shortcomings with regard to the records maintained on the individual cases. The question that remains is whether EC law offers any obstacle to the implementation of this provision in the Aliens Act in the manner proposed in the instructions of the National Police Board in cases when a citizen of the EU is involved in begging in an organised form. Neither Swedish courts nor the European Court of Justice have enquired into the circumstances in Sweden with regard to begging, for instance the structure of the social services. There exists, therefore, a great need for opinions that can shed light on the application of the provisions of the legislation on aliens.

The judgement of the police authority is that, against the background of the conditions in the individual cases, the circumstance that the begging was undertaken in an organised manner, the wording of the Aliens Act, the travaux préliminaires preceding the incorporation of the movement directive into Swedish legislation and, most importantly, the approach accounted for by the central administrative authority for the Swedish police force – which later found expression in CM 7/10 – the interpretation of item 2 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act on which the decisions of the police authority of 16 and 18 February 2010 were based, was a reasonable one.

With regard to the records maintained, the reasons given for the decisions etc. the police authority stated the following.

For all of the cases involved in the enquiry initiated by the Parliamentary Ombudsmen there are transcripts of the interrogations, working notes and the decisions on the measures adopted in connection with the refusal of entry.

It can be determined that several of those found in the apartment in Vårberg were involved in begging which included some degree of “simulation of a handicap” that did not really exist. All of those refused entry were, however, involved in begging in the loosely organised form revealed by the surveillance

records and other documentation in these cases. Two of those refused entry clearance were the underage children of individuals who had been begging. Both children took part in the begging. In each specific case it can be seen that the individual concerned has been questioned about begging and the form in which it was undertaken. In one of the cases the interrogation transcript is lacking and has been replaced by the interrogating officer's working notes (AA 630-954/10).
The organisation of the begging would have been more effectively documented if relevant sections of the surveillance records and investigation records had been attached in each case. This has not been done, which is a shortcoming in these records.

Information from the officers responsible for decisions who were on duty on 18 February show that they were informed about the background, focus, purpose and the operational tactics for the planned raid. In this connection these officers also heard the recorded surveillance material etc. in the ongoing judicial enquiry about suspected trafficking in human beings (K 3248110). The information deriving from this judicial enquiry has not been recorded or referred to in the refusal of entry cases themselves, which the police authority considers a shortcoming in the records. The Border Police Unit have stated that they have taken measures to ensure that the requisite documentation is provided in refusal of entry cases and the authority will take no further action on this account.

The law
Item 2 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act
The decisions to refuse entry have been made by the police authority by virtue of Item 2 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act. This provision lays down that foreigners may be refused entry if it can be assumed that during their stay in Sweden or some other Nordic country they will not support themselves by honest means. In view of the way in which this provision was applied here, a retrospective review is required in order to decide how it should be construed today.
The earlier Aliens Acts etc.
The Aliens Act of 1945 stipulated that an alien arriving in the realm could be refused entry "if he is a gypsy or manifestly intends to seek his livelihood through seeking alms [begging, Parliamentary Ombudsman's note] or through travelling from place to place to earn his living by performing music, displaying animals or other similar occupations" (Item 1 of the first paragraph of Section 19 of Chapter 4). Entry could also be refused if it could be reasonably assumed that the foreigner did not intend or was unable to "earn his daily bread" (Same Section, Item 2).
A new Aliens Act was proposed in 1951. The previous stipulations about gypsies and beggars, street musicians etc. (Item 1) were removed while the general regulation requiring a foreigner to be able to support himself honestly

(Item 2) was retained. In the travaux préliminaires it is stated that no "special regulations … were to apply to gypsies but they were to be treated in the same way as other aliens". If there were reasonable grounds for assuming that they would not support themselves through honest labour "but by fortune telling, for instance, necromancy or the like" they could be refused entry pursuant to the general regulation. Nor was it to be possible to refuse entry to those who "through travelling from place to place earn their living by performing music, displaying animals or other similar occupations" provided that it could not be assumed that their occupation was a cover for some form of asocial activity or that they would be unable to support themselves from doing so. On the other hand anyone who "manifestly intended to support himself by begging" could be refused entry pursuant to the general regulation. (SOU 1951:42 p. 191.)
When the draft legislation was circulated for comment, the Detective Superintendent
in Stockholm stated that the provision should be applied to enable undesirable impecunious foreigners to be prevented from entering the country so that they could devote themselves to vagrancy. This gave rise to the following statement in the Government Bill (Govt. Bill 1954:41 p. 93). Like the Detective Superintendent in Stockholm, I consider it important to prevent, as far as possible, undesirable impecunious foreigners from entering the country so that they can devote themselves to vagrancy.

The proposal
therefore stipulates that foreigners who do not intend to earn their living in this country may be refused entry if it cannot be reasonably assumed that they

will support themselves here honestly. Cases in which foreigners manifestly intend to support themselves through crime are also covered by this stipulation. The statements from the travaux préliminaires cited here cannot be seen in isolation from other legislation of the same period. When the 1954 Aliens Act was enacted, for instance, the 1885 Vagrancy Act was still in force. Concepts such as "do not support themselves honestly" probably derive from that legislation (cf. SOU 1979:64 p. 81). The Vagrancy Act defined a vagrant as someone who lacks work and wanders around from one place to another without the means of support and anyone who lacking the means of support fails to attempt to earn a livelihood honestly to the best of his abilities and at the same time lives in a way that imperils the public security, order and morality. In practice this law covered tramps and also other "asocial elements" such as bootleggers, con men, professional gamblers, pimps and prostituted women (see Govt. Bill 1964:128 p.10). Vagrancy was not a criminal offence but vagrants could be subjected to administrative coercion, in which they could be sentenced to up to three years forced labour. – The Vagrancy Act was replaced in 1965 by the Act on Measures against Socially Harmful Asocial Behaviour, which did not allow action to be taken against "harmless beggars".

The Act on Measures against Socially Harmful Asocial Behaviour was rescinded in 1982.
In 1958 new grounds for refusing entry were introduced which laid down that a foreigner could be refused entry "if it can be assumed that he will lack adequate funds for the stay in Sweden or in some other Nordic country that he intends to visit or for the journey home" (Item 1 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 in the current Aliens Act).This means that impecunious foreigners could be refused entry for this reason, rendering the question of whether it could be assumed that they intended to spend their time begging during their visit to Sweden unimportant.
In the context of a later review of the legislation on foreigners, the 1975 Committee on the Aliens Act looked into how the assessment of whether a foreigner intended to support himself by honest means was applied as a ground for refusing entry clearance. It turned out that it was invoked extremely rarely: when it was used it seems to have referred to activities other than begging. (See SOU 1979:64 p. 97 f. and 134.) The committee therefore discussed whether this meant that this ground for refusing entry could be abolished. It decided, however, with reference to the necessity of being able to refuse entry to foreigners who prostituted themselves professionally, that the regulation should remain (op. cit. p. 134.) The same conclusion was reached in the Government Bill (Govt. Bill 1979/80:96 p.

56). According to
the wording proposed even those who could be assumed likely to work without a labour permit could be covered by the same regulation. The Council on Legislation took the view, however, that working for money without the stipulated labour permit was not the same as "not supporting oneself by honest means". This latter concept referred, in the view of the Council on Legislation, to those who devoted themselves to "dealings that were themselves criminal or reprehensible or based on criminal or reprehensible activities".

The provision was therefore supplemented with a reference to working without a permit. (See the same Govt. Bill. p. 118 f. and 134.)
Since 2006 the ground for refusal of entry laid down in the item 2 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act has only applied to a limited extent to EU citizens and members of their families, about which more below.
The Free Movement of Persons Directive and its incorporation into Swedish law
Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004, The Free Movement of Persons Directive, lays down the conditions on which citizens of the EU and their family members may exercise the right to move freely within the union. The directive stipulates a minimum level and does not affect national provisions that are more favourable for foreigners than those enshrined in the directive. EU directives are not, in

principle, directly applicable in Sweden but presume incorporation, i.e. that corresponding regulations either exist or will be introduced into Swedish legislation. An EU directive may, however, also have direct effect, when it applies in Sweden irrespective of the contents of Swedish legislation. Parts of the Free Movement Directive contain regulations of this type.
Chapter 3 of the Freedom of Movement Directive contains provisions on "right of residence" which means the right for a citizen of the union to reside in the territory of another Member State. The directive distinguishes between the right of residence for up to three months (Article 6) and the right of residence for more than three months (Article 7). Article 6 provides the right of residence for up to three months without any other conditions or formalities than the requirement of holding a valid passport or identity card. One condition that does apply, however, according to Article 14 is that the union citizen does not become a burden on the social assistance system of the host Member State. Article 7 lays down the right of residence for longer than three months on certain specified conditions, for instance that the union citizen has a job in the country in which he or she is residing.
According to the Free Movement Directive, the right of residence can only be restricted on the grounds of threat to public order, public security or public health. The provisions about this can be found in Article 27, which lays down the following. Measures taken on the grounds of public policy or security shall comply with the principle of proportionality and shall be based exclusively on the personal conduct of the individual, which must represent a sufficiently serious threat to fundamental interests of society. Previous criminal convictions shall not in themselves constitute grounds for restricting the right of residence. Justifications that are isolated from the particulars of a case or that rely on considerations of general prevention shall not be accepted.

An
additional limitation is provided by the provision that restrictions of the right of residence may not be discriminatory. In this context the European Court of Justice has ruled that "a Member State may not take measures against a citizen of another Member State by virtue of the derogations provided for public

policy […] on the grounds of conduct that the Member State does not attempt to prevent in the case of its own citizens by adopting repressive or other actual and effective measures" (Case C-100/01, Ministre de lIntérieur v. Aitor Oteiza Olazabal, REG 2002 I-10981).
As a result of the Free Movement Directive certain amendments were made to the Swedish legislation on foreigners.
The regulations on right of residence pursuant to Article 6 gave rise to no amendments of the law (SOU 2005:49 p. 95 ff. and Govt. Bill 2005/06:77 p. 68 ff.). Right of residence pursuant to Article 7 was on the other hand regulated in a new chapter of the Aliens Act (Govt. Bill cit. p. 70 ff. and p. 183).
In this connection a more restricted right of residence comparable with the

Freedom of Movement Directive was introduced into Swedish legislation. This means that right of residence in the Aliens Act refers to the kind of right of residence laid down in Article 7, i.e. right of residence for a longer period than three months but not to the immediate right of residence pursuant to Article 6.

A new regulation was included in the second paragraph of Section 3 of Chapter 8 of the Aliens Act stipulating that those who have right of residence may not be refused entry. This provision refers to right of residence in the meaning of the Aliens Act. In addition EU citizens were exempted from application
of Item 1 in the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the
Aliens Act (i.e. that an individual lacks adequate funds for a stay in Sweden etc.) provided that after entry he or she does not prove to be a burden to the social assistance system under the Social Services Act (third paragraph of Section 2 of Chapter 8). With regard to the remaining grounds for refusal of entry in the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act, it was said in connection with the implementation of the Free Movement Directive that it is the foreigner's own conduct and not considerations of general prevention on which decisions to refuse entry are to be based. This was considered compatible with Article 27 in the Free Movement Directive and therefore no legislative amendments were felt to be necessary (Govt. Bill 2005/06:77 p. 77 f. and SOU 2005:49 p. 148 ff.).

Appraisal

Distinctions

There are a number of elements in the police measures under review that could be questioned. My adjudication concentrates, however, on the main issue, which is the legality of the decisions to refuse entry clearance. All the other events are overshadowed by this issue or are consequences of these decisions.

General provisions

If a foreigner is to be refused entry to Sweden the general provisions in the Aliens Act on refusal of entry must provide support for the measure.

In addition
it is necessary for the specific regulations in the Aliens Act, which apply

for instance to EU citizens, not to bar application of the general provisions. Finally, the measure must be compatible with the kinds of EU regulations that otherwise have to be taken into account, for instance within the framework of interpretation of Swedish legislation or because they have what is called direct effect.

The question of whether the decisions to refuse entry clearance in this case were lawful must, in the first hand, be determined according to the general provisions in the Aliens Act on refusal of entry. The police authority has justified its decision to refuse entry clearance by saying that those involved

had “devoted their time to vagrancy/begging” and the statute invoked was Item 2 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act, which provides, among other things, that entry may be refused if it can be assumed that during a stay in Sweden a foreigner will not support himself or herself by honest means.

The requirement of being able to “support himself of herself by honest means”

If a foreigner is to be refused entry into Sweden, some legal basis is required. For someone already in the country in particular, refusal of entry clearance involves far-reaching coercive intervention. Measures of this kind should not be allowed to take place unless justified by reasons that are clearly expressed in the wording of the legislation. It is against this background that the grounds for refusing entry clearance in Item 2 of the first paragraph of Section 2 of Chapter 8 of the Aliens Act invoked by the police authority are to be interpreted.

As my account of the legal regulations shows, since 1954 there have been no legal grounds in Sweden for refusing entry to what were then called gypsies, nor street musicians. At this time begging also disappeared as an explicit ground for refusal of entry, upon which the travaux préliminaires left scope, however, to refuse entry to those who manifestly intended to earn their livelihood through seeking alms, i.e. begging. In addition to this there were the regulations described on vagrancy, which meant that in practice vagrancy was placed on the same footing as criminality.

The description of the legal regulations also shows that when the issue was studied in the 1970s, the ground for refusing entry cited had been used extremely rarely and then seldom or never with reference to foreigners who could take up begging. In connection with the ensuing deliberations on whether the provision was needed, it was for other reasons, as has been shown, that it was allowed to remain. As far as has been seen, since 1954 there have been no legal sources to indicate that the regulation was meant to apply to those who could be assumed likely to take up begging during their stay in Sweden.

To this it should be added that the legal point of view that found expression in legislation on vagrancy and the provisions of earlier laws on begging has for a long time been obsolete. Subsequent developments in the area of freedoms and rights have given rise to increasingly stringent requirements of

legality and the rule of law. Nowadays it must be considered out of the question to base infringements of freedoms and rights on judicial interpretations that require public authorities and courts of law to make discretionary moral judgements. To the extent that earlier laws sometimes nevertheless provide such scope, they must for the sake of legality be interpreted restrictively. The wording of the statute invoked here should therefore not be applied today to any other means of earning a living than those forbidden by law. If it is the intention of the legislators that other forms of earning a living are to provide

grounds for refusing entry, it is incumbent on them to stipulate in the statutes what in that case is to apply.
Begging – asking for financial support without offering anything in return – is not punishable or even forbidden by Swedish law. This applies even when it is undertaken in forms that could be described as organised, if that is taken to mean that individuals who beg coordinate their activities and also live and travel together.
In combination with other circumstances, on the other hand, begging can be punishable. This is the case, for instance, when a beggar invokes threats or physical contact, which constitutes molestation according to Section 7 of Chapter 4 of the Penal Code. Another example is if begging involves deception of those approached, for instance simulating a supposed handicap etc., which in certain other circumstances may involve the crime of fraud according to Chapter 9 of the Penal Code. To provide a ground for refusing entry clearance pursuant to the Aliens Act, what is required in addition is that the begging undertaken in a criminal manner is undertaken or can be assumed to be undertaken to such an extent that it forms a means of livelihood.
Adjudication in this case
In none of the decisions to refuse entry clearance is there information to suggest that the individuals concerned supported themselves in a way that was criminal. It was admittedly observed that some of the beggars simulated handicaps. This information is, however, vague and not linked directly to any of the individuals refused entry clearance, and even less cited as ground for the decision. In addition, despite the relatively extensive surveillance and questioning, there is nothing to support the claim that those refused entry clearance were organised in the kind of way that would enable the entire operation to be described as deceptive or unlawful.
The investigation undertaken by the police authority can be summed up as revealing no more than that some of those refused entry clearance had spent time begging and it could be assumed they would continue to do so. In the case of several of them, however, not even this has been proved: they state that they have supported themselves as street musicians.

Therefore what has come to light in the police investigation is not what is required to allow refusal of entry pursuant to the provision invoked. The investigation
lacks material to show that there could have been any other lawful ground for refusing entry. For this reason, the refusal of entry clearance to the group of Roma living in the apartment in Vårberg does not have the necessary

support in law. The Stockholm County Police Authority therefore merits criticism. As the actions of the police authority involved far-reaching infringements
of the legal rights of individuals, this criticism is grave.
There is nothing in the material to show that the decisions to refuse entry

clearance were based on the fact that all those involved were Roma and that they were therefore negatively discriminated. Nevertheless, several elements in the way in which the case was dealt with are remarkable. This applies to the inadequate analysis of current law and the shortcomings in the records, as well as the collective reason given for the decision – vagrancy/begging – that recalls an obsolete view of the law and of humanity. Even though what occurred cannot be described as the outcome of discrimination, the unlawful decisions to refuse entry clearance and the way in which the operation was conducted were liable to shake confidence in the ability of the police to live up to the constitutional requirement that in their work they shall pay regard to the equality of all before the law and shall observe objectivity and impartiality (Article 9 of Chapter 1 of the Instrument of Government).

Miscellaneous

One conclusion from the enquiry that has been made is that the general regulations in the Aliens Act do not permit refusal of entry solely on the ground of an assumption that a foreigner will beg in Sweden. The question of whether the refusal of entry clearance was compatible with the special regulations that apply to EU citizens was therefore never raised in this case. In view of the debate that has taken place about foreign beggars I would still like to point out that EU law – as can be discerned from the account of the legal provisions – poses obstacles to the refusal of entry clearance to an EU citizen solely on the ground that it can be assumed that he or she will beg in Sweden. This obstacle would remain, even if Sweden's national legislation were to be amended, for instance by laying down that begging is an explicit ground for refusing entry. In other words, it would probably be difficult to formulate Sweden's legislation on foreigners to enable EU citizens who devote themselves to begging of the kind demonstrated in this case to be refused entry to the country.

729

BILAGA 10 2011/12 : JO1

Criticism of the Living History Forum and its exhibition

Middag med Pol Pot [Dinner with Pol Pot]

(Decision of the Parliamentary Ombudsman Mr. Axberger, reg. nos. 5127-2009 and 21-2010)

Summary of the adjudication

The Living History Forum, which is a public authority with the task of providing information about crimes against humanity, wanted to use exhibition material to show how ideological opinions could prevent people from perceiving reality correctly.

Here one element was the production of a film to advertise the exhibition. It uses four individuals who are easy to identify because of the contexts as warning examples. This presentation held them up to ridicule.

In the exhibition individuals were also used as warning examples. One of them has complained about this to the Parliamentary Ombudsmen. The adjudication

lays down that the exhibition was intended to expose the complainant to the scorn of other people. This was not justifiable.

In support of its actions the Living History Forum has referred to its mission and offered arguments that invoke the freedom of journalists and researchers. For this reason it is pointed out in the adjudication that government agencies must comply with constitutional provisions and do not have the same freedom of expression as individuals.

The Living History Forum is criticised for both the film and for the violation of integrity the complainant was subjected to. The Forum lacked understanding of the legal restrictions that apply to a public authority. Information about the adjudication was therefore forwarded to the government agency to which the authority is accountable.

Background

The Living History Forum is a public authority that was founded on 1 June 2003. Its mission is to function as a national forum to promote democracy, tolerance and human rights using the Holocaust as its point of departure.

At the behest of the Government, in December 2006 the authority launched a project on the crimes against humanity of communist regimes. This task included surveying and compiling the research in this area and, if necessary, initiating additional research. This was to be an outreach project with seminars, educational initiatives and exhibitions all over Sweden. Within the framework of the project the authority organised an exhibition Middag med Pol Pot – En utställning om ideologiska skygglappar och selektivt seende [Dinner with Pol Pot – An exhibition on ideological blinkers and selective vision]. The exhibition opened on 9 September 2009.

In the exhibition the question is posed of how it happened that Swedes who supported Pol Pot and the Red Khmers were unable to see the mass murders that were being committed. A visit to Kampuchea (today Cambodia) made by a delegation from the Sweden-Kampuchea Friendship Association in

1978 was featured. Dinner with Pol Pot alludes to an event that the delegation was purportedly invited to attend.

In connection with the exhibition a film was produced which is described on the Living History Forum's web-site as a commercial, Mao-glasögonen [Mao spectacles]. This film was intended by the authority to "illustrate how our expectations alter what we see". It contains references to the 1978 visit and two Swedish participants are identified by name.

The exhibition was presented not only on the web-site but also in a printed folder, of which the front page was mainly occupied by thirty or so pictures of inmates in a notorious prison, S-21. The folder contains a group photograph of the participants of the delegation referred to with all their names.

The complaints

Complaints about the Living History Forum were submitted to the Parliamentary Ombudsmen, first by Stefan Lindgren and then by Hedvig Ekerwald.

Stefan Lindgren, who as far as it can be seen, did not himself figure in the exhibition or the film, asked the Parliamentary Ombudsmen to investigate whether the way in which the Living History Forum had in its film attacked named individuals for purported support for genocidal actions was compatible with current legislation and good public administrative practice. He also requested appraisal of whether the agency's way of dealing with historical records could be considered to comply with the impartiality and objectivity normally required of government agencies. He referred here to the erroneous information given by the Living History Forum about the provenance of the images used in the agency's publications.

Hedvig Ekerwald, who took part in the visit to Cambodia in 1978, submitted a complaint about the exhibition which consisted, on the whole, of the following.

She figured in the exhibition in two photographs and a posed image in which she was mocked. She was quoted twice and named in several places. In the exhibition she was linked in words and images to mass murder. Links of this kind may be made in discussions between citizens but are indefensible in the case of a public authority in the exercise of its powers. The exhibition has been organised is such a way that for her it could only result in the contempt of her fellow-beings.

Hedvig Ekerwald also submitted the following information. The exhibition took place in central Stockholm and admission was free. It was then intended to "tour" the country. Information about the exhibition had been circulated widely through the agency's website, the film, a folder and advertisements in newspapers.

She also stated that in a conversation with representatives of the Living History Forum she had consented to the exhibition's use of a photograph she had taken and also of a quotation of her words. This consent had, however, been given before the context in which she was to be presented had been made clear to her. It was not, therefore, informed consent.

Hedvig Ekerwald declared that she had given a number of lectures about her visit and written several articles about it. After citing a number of fundamental provisions about freedom of the press and of expression she wrote:

I consider that the authority Living History Forum has violated my freedom of expression and freedom of the press in arranging the exhibition "Dinner with Pol Pot". The entire exhibition functions as a punishment for what I have said and written on the subject of the Red Khmers in Cambodia.

The enquiry

The Living History Forum was requested to express its opinion of the substance of the complaints. Through its superintendent, Eskil Franck, the authority submitted the following on the subject of Stefan Lindgren's complaint.

The authority Living History Forum had a film made to advertise its exhibition "Dinner with Pol Pot". A complaint has been made about this film to the

Parliamentary Ombudsmen by the author/graduate student Stefan Lindgren. The arguments below follow the order in which they can be found in Lindgren's document.

The question of identification of individuals by name

The exhibition deals with "ideological blinkers and selective vision". As the film is intended to reflect the exhibition as a whole, it also focuses on "ideological blinkers and selective vision". These characteristics are not criminal. Nowhere in the film or in the exhibition is it claimed that this is the case. The reason for identifying individuals is to provide concrete examples of these blinkers and selective vision on the basis of a visit made by a delegation to what was then Kampuchea, a visit that had been made public in various ways through the media and the delegation's own efforts in the form of films, articles etc.

The two identified are not anonymous private individuals. One is Jan Myrdal, for decades one of the most widely known participants in public debate in Sweden. Time and again, in books, articles and debates, Jan Myrdal has expressed his opinions on Kampuchea/Cambodia. He has publicly supported Pol Pot and the Red Khmers, even though they are responsible for the loss of an estimated total of at least 1.5 million lives in Cambodia in the 1970s. Today no serious researcher or historian would deny what took place in Cambodia at this time.

Not to allow an institution like the Living History Forum – within the framework of the instructions given to it by the Government to provide information about the crimes against humanity committed by communist regimes – to refer to Myrdal's public assertions and actions would be remarkable. What instead characterises a democracy is that those involved in public debate also have to allow their statements to be subjected to critical review.

Review of this kind falls within the framework of the task of the Living History Forum to "provide information" and to "promote democracy, tolerance, and human rights".

Gunnar Bergström is included in the exhibition, which deals largely with him, at his own explicit request. Today he has a diametrically opposed view of his propaganda visit to Kampuchea in 1978. His work now focuses on asking the people of Cambodia's pardon and illustrating the problem of ideological blinkers.

Conclusion: both Jan Myrdal and Gunnar Bergström are public figures who have actively chosen to debate Cambodia in public. Neither of them is

accused of criminality in the Living History Forum's film. Insofar as Bergström or Myrdal are accused of anything reprehensible, it must be considered justifiable to supply the information in question in view of past and current public interest in the issue. We therefore see no justification for restricting the right of museums and other state cultural institutions to exhibit

history, even if this results in the discomfiture of specific individuals.

The question of how the historical records were dealt with

All museums and other organisations that work with history have to contend with the problem that certain data may, however scrupulously controlled, sometimes be erroneous. The claim that errors of this kind constitute shortcomings in the "impartiality and objectivity" that can be required of public authorities is an unreasonable one in view of the nature of the material and the task of casting light on disputed and controversial subjects. In practice it is impossible in undertaking tasks of this kind to completely exclude the possibility of erroneous or dubious information.

The important question is, instead, how the discovery of such errors is dealt with. What is fundamental is that they should be acknowledged. Then they have to be rectified. The Living History Forum draws attention to errors in its lists of errata and these are corrected in subsequent editions.

The fact sheet

With regard to the errors in the fact sheet "Crimes against humanity under communist regimes" commented on by the complainant, it is correct that the work contained a few errors. These were removed from the revised version printed at the beginning of 2009. Information about these errors was also provided in a list of errata linked to the material on our web-site.

The film

Just as the complainant alleges, in the film advertising the exhibition Dinner with Pol Pot, we used an incorrect picture. The image depicts undernourished children in Cambodia in the 1970s but was taken after the invasion by Vietnam . When this error was disclosed we immediately added the following information to our web-site:

Error in the film

We have used an incorrect archive picture in the film. The picture depicting two starving children was taken after Vietnam had invaded the country. The children's hunger cannot therefore be traced to the reign of terror of the Red Khmers.

The authority also accounted for further corrections and other measures resulting from errors or obscurities in its material.

With regard to Hedvig Ekerwald's complaint the following was included.

The exhibition

Ekerwald figures in the exhibition with two quotations and in two photographs. The two quotations have previously been published in two separate books. The first photograph was taken when the delegation was grouped in front of a palace and figured on the back cover of the book published by the delegation after its journey.

The second photograph depicts three of the four Swedes together with four other individuals, one of them a member of Cambodia's Ministry for Foreign Affairs. The pictures come from the Documentation Center of Cambodia.

What is described by Ekerwald in her complaint as "a posed image in

which she is mocked" is a recent arranged photograph of actors taken in pre
sent-day Cambodia by a collective of international artists as a comment on the visit made by the Swedes during the Pol Pot regime. The picture therefore reflects the historical fact of the journey and that the Swedes dined with Pol Pot and his closest associates but it is not possible to determine which of the women in the picture is intended to represent Ekerwald.
Ekerwald claims in her complaint that "In the exhibition my name is linked in words and images to mass murder". This is correct only in the sense that Ekerwald was one of the four participants in the visit to Cambodia in 1978 at the personal invitation of Pol Pot, and therefore figures in the exhibition. There is no link to mass murder but to the visit to Pol Pot's Cambodia. Ekerwald's name is used only with the quotation and under the picture in which she is depicted.
Although the authority does not consider that it has any legal obligation to seek anybody's permission before quoting them, it did contact Ekerwald in advance in a spirit of transparency and dialogue. Here the authority would like to add the following comment. The exhibition opened in September 2009 and in May of the same year contact had already been made with Hedvig Ekerwald by the project manager for the exhibition. A meeting was booked for 10 June, but was, however, cancelled by Ekerwald. It was decided that Ekerwald would then get in touch, which she never did. The intention of this early contact was to enable Ekerwald to add a comment or a repudiation concerning
the visit to Cambodia in 1978.
The Living History Forum rejected the complainant's opinion that the exhibition violated her freedom of expression. The authority stated, for instance:
Moreover, freedom of the press and of opinion never constitutes a right to unchallenged expression. It is rather a fact that the right to discuss and argue against opinions openly is a fundamental aspect of freedom of the press and of opinion. The exhibition does not form part of the exercise of power against individuals in the sense in which it used in the Administrative Procedure Act. Nor could the exhibition be viewed as constituting slander or an affront to her. The authority concluded its statement as follows:
Finally, it can be said that the exhibition is a natural undertaking within the framework of the task given by the Government to the Living History Forum: "The special task of the authority is to provide information about the Holocaust and the crimes of Communism against humanity. The authority is to strive to enhance human endeavours to act for the equal value of all individuals" as it is worded for instance in the instructions included in its mandate from the Government for 2009.
Stefan Lindgren and Hedvig Ekerwald each submitted their rejoinder to the statements made about their complaints by the Living History Forum.

Hedvig

Ekerwald also attached letters that had been exchanged. These show, for instance, that she was contacted on 1 May 2009 by a representative of the authority who wanted to present the exhibition to her and later shown some of the manuscripts for the exhibition but that she subsequently wrote to the authority on 7 September 2009 requesting the removal of her name from the exhibition. The project manager, Erika Aronowitsch, rejected her request in an e-mail dated 8 August 2008, in which, among other things, she answered that "unfortunately it is impossible to make changes in the exhibition now".

The law

Public authority shall be exercised with respect for the freedom and dignity of the individual (first paragraph of Article 2 of Chapter 1 of the Instrument of Government). The public administration shall protect the private life of the individual (fourth paragraph of Article 2 of Chapter 1 of the Instrument of Government). Those who discharge duties in the public administration shall observe in their work the equality of all persons before the law and shall maintain objectivity and impartiality (Article 9 of Chapter 1 of the Instrument of Government).

Article 8 of the European Convention on Human Rights stipulates that the individual has the right to respect for his private life. This includes the right to protection from slander or defamatory information (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [Human rights in European praxis], 3rd ed. 2007, p. 308).

Chapter 5 of the Criminal Code contains provisions on defamation. The penalties for slander protect the individual against the presentation of information by others that is intended to expose her or him to the disrespect of other people. This protection does not apply when there is an obligation to make a statement or when it is otherwise justifiable to provide the information on the matter and the one making the statement can show that the information was true or there were reasonable grounds for making it.

The regulations on freedom of the press and of expression can be found in the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression.

These lay down that those who express themselves in a presentation that is covered by these constitutional enactments may not be subjected to punishment or other sanctions by the public administration unless the constitution provides support for this (what is known as the prohibition of reprisals).

The Instrument of Government contains a general provision that guarantees every individual freedom of expression (clause 1 of Article 1 of Chapter 2 of the Instrument of Government). This provision means, for instance, that the prohibition of reprisals must be considered to apply even when an individual has made use of her or his freedom of expression in forms other than those covered by the special constitutional enactments (for more details see the adjudication of the Parliamentary Ombudsmen in case no. 149-2009 in the Annual Report for 2010/2011 p. 605).

According to the Ordinance with Instructions for the Living History Forum (2007:1197) the following applies in principle.
The task of the authority is to be a national forum to promote activities for democracy, tolerance and human rights using the Holocaust as its point of departure. Its task in particular is to provide information about the Holocaust and the crimes of Communism against humanity and it is to endeavour to enhance the desire of individuals to work actively for the equal rights of all individuals.
The authority is to work proactively with a focus on knowledge, culture and education.

Its operations are to be conducted in close contact with current research, other cultural and educational institutions, as well as public authori

ties, organisations and associations whose activities involve similar issues.
The authority is to promote increased knowledge based on research and collaboration
with others, such as higher education institutions, and to communicate knowledge with the area in which it operates.
Appraisal
Erroneous information
Stefan Lindgren has pointed out that the presentations from the Living History Forum contain erroneous factual information.
The information provided by a public authority must be correct. This is laid down, if nowhere else, by the requirement in the Instrument of Government that in their operations authorities shall maintain objectivity. It must therefore be ensured that information provided by the public administration is trustworthy and carefully checked. Deviation from this can be criticised on legal grounds, particularly if the information is detrimental for individuals (see the adjudication of the Parliamentary Ombudsmen dated 16 February 2010, case no. 4935-2009, Annual Report 2010/11 p. 616).
It has been made clear that there was erroneous information about historical documents. In activities of the kind the Living History Forum is to undertake, errors of fact can be made even though high standards of accuracy have been stringently observed. When this comes to light, the errors discovered must, as the authority points out in its submission to the Parliamentary Ombudsmen,
be dealt with.
The Living History Forum is reminded of the requirements that apply. It is obviously of the greatest importance that the public is not given grounds to doubt that a document used by the authority to provide information is authentic. In the light of the remedial action reported by the authority in its submission to the Parliamentary Ombudsmen there are, however, no adequate grounds for any other criticism of the authority on this point, apart from this observation.

The film
The "commercial" is about two minutes long. It consists of the presentation by an actor of a monologue on the purported benefits of Mao spectacles:
Are you also tired of mass-murder, torture, dictators who persecute, oppress and annihilate? Then you should try 1978's major innovation – Mao spectacles .
Be like Gunnar Bergström and Jan Myrdal, visit a country called Democratic Kampuchea. A country where 1.7 million people are dying as a result of famine and torture and outright executions. All you can see is happiness, the happiness of the people, all thanks to Mao spectacles.
Look at these people, the regime has forced them to leave their homes and their jobs to work in the rice paddies. No, they do not look particularly happy, but with Mao spectacles they will seem happy to you! Volunteers working together on equal terms, all for the revolution.
Child labour? No, no, no! This is education. Yes, indeed the clay is easiest to shape when it is soft, as Pol Pot and the Red Khmers often say. Yes, look at the diligent small children. How happy they are to learn.

These are the spectacles that help you to correct your vision. And if you look after them carefully they will go on working for more than 30 years!
So why wait? Be like the Swedish delegation – see what you want to see.
Order your Mao spectacles today!
[inaudible conclusion]
The monologue is illustrated by pictures depicting mass graves, victims of torture, historically famous dictators and individuals wearing "Mao spectacles".
As can be seen, the message of the film is ironic. The genre to which it belongs can best be classified as satire. Neither the basic constitutional provisions on the requirement of objectivity in the actions of the public administration nor any other general principles prohibit, in my opinion, the use of different stylistic devices by a public authority in providing information. There is however a difference between using satire to deride a phenomenon and deriding an identifiable individual (Cf. JO 1990/91 p. 144, in which the Parliamentary
Ombudsmen accepted the inclusion in official information on tobacco of a number of statements that could be considered one-sided and tinged with subjectivity but criticised the omission of important facts and the depiction of an individual in a way that offered a negative conception of his personality and character.)
The contents of the film are linked to the group of four individuals who visited Kampuchea ("Be like the Swedish delegation – see what you want to see"). Two of the participants are mentioned in the film itself. The exhibition material of which it formed part named all of them. Even if the film is intended to illustrate a phenomenon it nevertheless singles out four easily identifiable individuals.

It is obvious that the state may not use identified individuals in some way as warning examples in an otherwise praiseworthy information measure. This stems from the obligation incumbent on public authorities to both respect the freedom and dignity of individuals and to safeguard the name and reputation of each and every one person. The provisions on defamation only offer the state extremely limited scope to include disparaging information about individuals in its provision of information or guidance to the general public. The scope that exists probably applies to those who have particular historical or contemporary significance because of the positions they hold or in some other way. If this scope is to be made use of, however, it has to be done in a justifiable manner. In addition, the provisions on objectivity and impartiality apply. Providing facts about well-known historical or contemporary figures may, in other words, be acceptable even when these facts are to their discredit, but not – as was the case here – in ways that are intended to ridicule them.

The rest of the exhibition

It has been made clear that the exhibition had the 1978 visit as its starting point and that it dealt with the way in which people's ability to perceive reality can be obstructed by ideological blinkers:

both these elements can already
be seen in the name of the exhibition. It has also been shown that Hedvig Ekerwald is identified as one of the individuals used to illustrate the exhibi

tion's argument. Its claim is that because of ideological convictions she failed or was unable to react to the crimes against humanity that were taking place when she visited what was then Kampuchea. This is intended to expose Ekerwald to the contempt of others.

As has already been said, it is not acceptable for the state to use identified individuals as warning examples for information purposes. The Living History Forum has not claimed that Hedvig Ekerwald is a "public figure". Nor has anything else come to light to show that there could otherwise have been scope for the public administration to provide derogatory information about her in a context like this. For this reason there are no grounds for going any more closely into the manner in which the information was presented.

In her complaint to the Parliamentary Ombudsmen Hedvig Ekerwald has stated that she regards the exhibition as a punishment for the opinions she expressed. On this point I would agree with her to some extent. As has been shown, the exhibition focused on her actions and statements on political issues and used them as warning examples. The prohibition against reprisals in the Freedom of the Press Act has, for instance, been cited in practice as a ground for criticism of public authorities that have admonished members of their staff for taking advantage of their freedom of expression. What occurred here is not totally unlike a reprisal of this kind.

It has become clear that the Living History Forum was in contact with Hedvig Ekerwald during its work with the exhibition. Ekerwald has said that

she first consented to the use of a photograph and a quotation but that at that time she was unaware of what she was consenting to and that when she later became aware of this she requested the removal of what applied to her.
The authority has stated in its response to the Parliamentary Ombudsmen that it does not consider it is obliged to ask the permission of anyone before quoting them but that nevertheless it contacted Hedvig Ekerwald in advance in a spirit of transparency and dialogue. According to its response the "intention was to enable Ekerwald to add a comment or a repudiation concerning the visit to Cambodia in 1978".
What has been stated by the Living History Forum in this respect can only be interpreted to mean that it was intended to use Hedvig Ekerwald in its exhibition irrespective of whether she consented or not and that the intention of trying to contact her was limited to offering her an opportunity to comment on or repudiate her own actions. The conclusion is that her consent was not requested.

The Living History Forum's arguments
A public authority has to act within the parameters laid down by legislation for its operations (the principle of legality). In this context the response from the Living History Forum can be understood to claim that what has been challenged by the complainants forms part of the authority's task.
The task entrusted to it is worded in general terms and there are, in my opinion, grounds for doubting that the intention was to give the authority the kind of freedom that it has adopted in this context. But irrespective of the

circumstances in this respect, the authority's instructions are also set down in an ordinance issued by the Government. Ordinances of this kind are subordinate to what has been enacted by the Riksdag as legislation and constitutional provisions. Its task must therefore be undertaken within the parameters of the constitutional provisions accounted for above, which the authority is obliged to comply with of its own accord.
In its defence, the Living History Forum has also used arguments that invoke the concept of the freedom of journalists and researchers. This kind of freedom does not apply, however, to statements made by an agency on behalf of the public administration and with the authority that this includes. More concretely, the Living History Forum has argued as if it enjoyed a right similar to the freedom of expression of citizens to appraise and criticise individuals. This is not the case. A public authority may not derive powers from provisions made to guarantee citizens freedom of expression vis-à-vis the public administration. Instead, for instance, the requirements of objectivity and impartiality
apply and these manifestly restrict the possibilities of what can be expressed on behalf of the public administration. Public agencies do not, in other words, have freedom of expression in the way that it is enjoyed by individuals.

(Cf. Parliamentary Ombudsmen adjudication 2010-02-16, reg. no. 4935-2009, Parliamentary Ombudsmen Annual Report 2010/11 p. 616.)
What has been said here does not, of course, prevent an agency with a task of the kind entrusted to the Living History Forum from providing scope for individual participants in the course of its operations to express opinions etc. and giving them great freedom to do so. Provided that it is made clear that what is expressed is not the statement of any stance adopted by the agency, the requirements of objectivity and impartiality impose no restrictions on this freedom apart from the agency's overall responsibility for ensuring balance and validity.
To avoid misunderstanding it should also be added that what is said here applies to the Living History Forum as a public authority. As citizens, the individual members of its staff have freedom of expression and can of course take advantage of their right to provide information unhindered by the restrictions that apply to statements made on behalf of the public administration. Nothing of this kind has, however, been involved here.
Conclusions
The Living History Forum merits criticism for the use of identified individuals as warning examples in its film. The Living History Forum is also to be criticised for the violation of the integrity of Hedvig Ekerwald inflicted by the exhibition as a whole.
The film was deliberately designed in a way that was intended to ridicule the four individuals who took part in the visit to Kampuchea.

This is therefore
incompatible with the requirement that the public administration is to protect the freedom and dignity of individuals, even if one or more of those identified were to declare that they have no objection to the way in which they are de

picted. For the same reason their position in contemporary history is of no significance.
Hedvig Ekerwald complained to the Parliamentary Ombudsmen about the exhibition in its entirety. As has been shown, its basic message contained derogatory information about her. Ekerwald's integrity has been violated in this way. With some justification she has in addition experienced the exhibition as a punishment for what she has said and written, i.e. infringement of her freedom of expression. She did not participate voluntarily nor did the Living History Forum request her consent. She cannot be considered a public figure by virtue of her position or on any other grounds but must be regarded as a private individual. Nothing else has otherwise been disclosed that can justify the authority's treatment of Ekerwald.
The events themselves as well as the arguments presented by the Living History Forum in its defence to the Parliamentary Ombudsmen show that the authority lacks insight about the legal restrictions that apply to the provision of information by a public agency. This is serious – not least when, as here,

the individual bears the brunt. This adjudication is therefore being sent as information to the authority to which the Living History Forum is accountable.

An enquiry initiated by the Parliamentary Ombudsmen:
Inspection of the Swedish Migration Board's removal centres

Summary of the adjudication

Background

Foreigners who are not allowed to stay in Sweden or whose entitlement to remain in the country is not clear may be detained. They must as a rule live in special removal centres for which the Swedish Migration Board is responsible. An inspection of these facilities was initiated by the Parliamentary Ombudsman Hans-Gunnar Axberger. The outcome is presented in this adjudication.

General impression

The general impression formed in the enquiry undertaken is that the work of the removal centres functions well. The enquiry also reveals, however, a number of problems and shortcomings that are in some respects serious.

Overall observations

The treatment of detainees at the different removal centres is not uniform. This is probably due to the lack of central direction and the variation in routines at the different centres. It is important that the Swedish Migration Board assumes greater responsibility for the work of the removal centres.

The Swedish Migration Board is unable to provide reliable statistics. This makes it difficult to evaluate the work of the removal centres. The exceptional nature of their activities cannot excuse the shortcomings that exist.

Periods of detention etc.

The length of detention in cases dealt with by the Swedish Migration Board lie within acceptable parameters according to current legislation. The adjudication nevertheless points out that deprivation of liberty is the most stringent measure to which an individual may be subjected by a public authority. Coercion of this kind must be employed with great caution and only when it is entirely necessary.

The Swedish Migration Board bears the overriding responsibility for ensuring that all cases involving detention are dealt with effectively. This includes making sure that any deprivation of liberty is as brief as possible.

Some efforts are being made at removal centres to influence the length of detention periods. If these are to be successful, they must be undertaken in a well-thought out and organised manner. This is not always the case.

"Security" placements in remand detention centres

The Swedish Aliens Act provides a number of ways of dealing with a detainee who constitutes a safety risk. The enquiry shows that the Swedish Mi

gration Board uses only the most stringent alternative which involves placing

the detainee in a remand detention centre.
It is wrong in principle to place a detainee together with individuals who are suspected of some crime. Placement in a remand detention centre also involves a much more palpable restriction of liberty than placement in a removal centre. While the removal centres are characterised by a manifest ambition to remain as open as possible and their activities and the expertise of their staff adapted to this aim, conditions in remand detention centres are in many respects the opposite. Detainees are obliged to spend most of each day in a cell. The risk that placement in a remand detention centre will lead to or exacerbate psychological problems is obvious.
Criticism of the Swedish Migration Board is expressed for the introduction of routines which mean that the legislation on placement in criminal custodial facilities is applied erroneously. As this is considered to lead to the exposure of individual foreigners to more manifest restriction of their liberty than would have been the case if the law had been applied correctly, this criticism is grave.
Placement in remand detention centres because detainees are a danger to themselves
The Swedish Migration Board regularly places detainees considered to constitute a danger to themselves in remand detention centres. The removal centres do not feel that they have the expertise and resources required to look after these individuals. Placement in a remand detention centre must, however, be viewed as particularly unsuitable for those whose state of mind means that they cannot be placed in a removal centre. There appears to be nobody who feels that the routine adopted is appropriate. That it is still used is no less regrettable than it is to be deplored.
The procedure is considered to lack the necessary basis in law. On humanitarian grounds and as a matter of principle it is manifestly unacceptable for sick individuals who are a danger to nobody but themselves to be placed alongside criminal suspects solely because they cannot be offered appropriate treatment in the Swedish Migration Board's own facilities. Every time this occurs the human rights of the detainees have been violated. As the accountable authority, the Swedish Migration Board merits very grave criticism for its continuation of this unsatisfactory situation.
"Transportation" placements in criminal custodial facilities
The legislation enables the Swedish Migration Board to make placements in custodial facilities if there are "exceptional grounds" for doing so. This provision is invoked in connection with transportation. Such extensive application is not compatible with the wording of the statute. There are signs that the provision is applied too often. The main reason for this extensive application appears however to be that the need of transportation placements is considerably greater than predicted by the legislators. The legislation should be reviewed.

It has come to light that the duration of interventions is, on the whole, too long. In the travaux préliminaires to the act there is reference to “a few hours or one night”: in practice placements are often for several days and sometimes almost one week. It is indefensible for someone who has neither committed nor is suspected of a crime to be deprived of liberty in this way. The Swedish Migration Board merits criticism for the shortcomings that exist.

Authority to decide on placements in custodial facilities

Placement in a custodial facility is the most far-reaching decision that can be made in the operations of the removal centres. For reasons of legal security they should be made by specific officials. At a number of removal centres, however, case officers or in some cases even hourly paid employees may make decisions of this kind. Authority has been delegated far too extensively. The routine adopted merits criticism.

Review of decisions on placement in correctional facilities

Individuals placed in criminal custodial facilities are visited by the staff of removal centres. The aim is to establish whether the detainee may be returned to a removal centre. The enquiry reveals that this procedure has a number of shortcomings. It is viewed as informal and unable to guarantee the legal rights of the individual. The obligation to review decisions on placement in correctional facilities should be laid down in law. Until this has been done, the Swedish Migration Board should ensure that the necessary routines exist and are complied with. During the inspections it was noticed that a number of individuals have remained in remand detention centres even though the decision to place them in a criminal custodial facility has been revoked or for good reasons should have been. The Swedish Migration Board merits criticism for this state of affairs.

Searches

A relatively large number of searches are made at removal centres. The routines adopted are not compatible with the legislation or with the guidelines in the Swedish Migration Board’s manual on foreigners. The Swedish Migration Board cannot escape criticism for this. This criticism should, however, be assessed from the point of view that these security searches are superficial and involve no particular violation of integrity. The legislation should be reviewed.

Confiscation of personal property

The removal centres apply the provision on the confiscation of personal property in different ways. The Swedish Migration Board cannot escape criticism for this.

Records

During the inspections it could be seen that many written records of both decisions and working notes were missing. In a number of cases documents had been filed incorrectly. At no centre were there written records of the material on which decisions had been based. It was often difficult to trace the

different stages of a case on the basis of the written records. The overall picture is so disturbing that the Swedish Migration Board must be criticised for the lack of orderliness.

Other areas

In the area of health care a number of problems could be observed that can partly be attributed to the fact that the county councils are the accountable authorities while the responsibility for treatment and supervision of detainees lies with the Swedish Migration Board.

Nothing has come to light in the enquiry to show that the operations of the removal centres fail to comply with the current legislation in other areas.

Legislation needed

Review of the legislation is needed in several respects. This adjudication is therefore being forwarded to the Ministry of Justice in the Government Offices for its information.

Summary

To sum up, the enquiry has led to a number of observations of shortcomings and potential improvements. Criticism is expressed of the Swedish Migration Board on the following points.

The Swedish Migration Board merits extremely grave criticism

− for the placement of detainees who are a danger to nobody but themselves in remand detention centres.

The Swedish Migration Board merits grave criticism

− for the erroneous application of the regulations concerning the placement of detainees who constitute a safety risk in criminal custodial facilities.

The Swedish Migration Board merits criticism

− for the routine placement in police cells or remand detention centres for longer periods than intended by the legislators on grounds related to transport arrangements,

− for the delegation of the authority to make decisions about the placement of detainees in criminal custodial facilities to far too low a level,

− for the continued placement of detainees in remand detention centres even though the legal grounds for doing so no longer apply, and

− for the lack of systematic written records.

The Swedish Migration Board cannot escape criticism

− for the lack of the requisite legal basis for the search routines applied at removal centres, and

− for discrepancies in the application of the regulations on confiscation of personal property of detainees.

3. Access to public documents

Lecture held by Parliamentary Ombudsman Hans-Gunnar Axberger on 3 May 2011 in Brussels at a conference arranged by the Council of Europe

Commissioner for Human Rights.
Initial remarks
Freedom of information
It is not always clear what freedom of information means. It seems to me as if it has changed its content over the years. In the old sense, it was more or less a consequence of free speech – if there was a right to speak, there was also a right to listen. At one time freedom of information was used as a wider concept than freedom of speech (or expression). It was then somewhat tarnished with efforts to redefine the traditional meaning of free speech. Later on, freedom of information got some content of its own. It could for example protect the right to possess technical devices for receiving radio and television transmissions
(radio sets, television sets, antennas etcetera).
In the modern FOI-sense, it means much more than that. The abbreviation FOI is normally used in connection with laws that give citizens a certain right to see public documents. One of the aims of FOI-laws is to make it clear that public administration is public, and should therefore be accessible for everyone. This is sometimes expressed in terms of ownership: public documents cannot be regarded as something that belongs to the administration; they belong to the citizens. In my opinion, it is misleading to speak about ownership in this context.
The latest step in developing – or changing – the meaning of freedom of information is concepts questioning the whole idea that information can be owned (Pirate Bay, Wikileaks). Freedom of information then means that you have the right to information that is held by someone else and to do what you like with it. From a civil rights point of view that is a rather complicated concept, to say the least.
I think it would be preferable if we – when discussing these matters – could move away from the sometimes a bit fluffy human rights doctrine and instead just ask ourselves: what is it that we want and how can it be achieved?
The need for access
In a democracy the need for access to public documents is self-evident. Its basis – one man, one vote, in general elections – requires citizens that are well informed about public affairs or, at least, a possibility for those who wish to inform themselves to do that.
The arguments for open government can easily be elaborated. They are well summarized in the preamble of the Council of Europe's Convention on Access to Official Documents. It states, inter alia, that exercise of a right to access to official documents helps the public to form an opinion on the state of society and on public authorities. According to the preamble it also fosters

the integrity, efficiency, effectiveness and accountability of public authorities, and it thereby helps to affirm their legitimacy.
In this sense access to public documents is a tool for accountability and

trust. Its purpose is to strengthen public opinion as a guardian of all forms of public authority. It has more to do with fair and effective governance, than with human rights. It is of curse a human right-matter, as is for example the Rule of Law and the principle of Due Process; it supports human rights, and is an indispensible prerequisite for their protection, but it is not a human right in itself, at least not in the natural law-sense.

With this instrumental view the argument of "ownership" also becomes less relevant. Citizens should definitely have the right to look into public records, but not because they "own" the information.

A governmental task?

How can a society with informed citizens be achieved? Is it a governmental task? Or should it be left to the market?

Over the centuries, a certain division of labour has developed between the State and the civil society in this field. Its meaning is that government shall take little or no part in the distribution of ideas and information – this is left to the civil society, including the market. It can be discussed whether this derives from a well contemplated constitutional ideology or if it is just a result of a coincidental democratic evolution. In any case, this division of tasks is a fact. It is clearly reflected in the Montesquieu-inspired metaphor where the press was called the fourth estate. It can also be traced back to the first amendment to the US constitution, which laconically states that Congress shall make no law abridging the freedom of speech, or of the press.

The role of the fourth estate has in practice been carried out by what we nowadays call the media. That has in turn led to the misconception that the media is the fourth estate. In my mind, it isn't. In a constitutional sense, the fourth estate is freedom of speech in itself, including freedom of information. And one of the consequences of the constitutional fourth estate-doctrine is that governments shall – as a matter of principle – refrain from interfering with freedom of information. In other words, it should not be a governmental task to safeguard that everybody gets informed about public affairs.

However, the State has a responsibility to monitor the constitutional balance. If the system does not function the way it's supposed to do, measures have to be taken. I will return to that in my final remarks.

Perspectives

The development of FOI-laws

Friends of transparency often sound disappointed. Coming from a country where a legal right providing access to public documents was first granted already in 1766, I can share that feeling. Worldwide, the development towards transparency can seem tardy.

But there are encouraging facts. 25 years ago very few countries had any legislation about freedom on information at all. It was a small and distinguished group: the Nordic countries, the US, France, the Netherlands, New Zealand, Australia, Canada and maybe one or two more. Today, the picture

has changed. In a study from 2008 the OSCE concluded that 45 out of its 56 member states by then had some kind of FOI-law.
And two years ago the Council of Europe presented its Convention on access to official documents. It is a rather ambitious and promising international legal instrument. Of course, it remains to be seen what effects it will have. So far it has only been ratified by three member states, two of them being Norway and Sweden, and the third being Hungary.
But on the whole, these examples show that in recent decades there has been a fast development. The need for openness is nowadays more or less generally recognized. That is a great step ahead.
Experiences from an old-fashioned model
When discussing issues concerning access to public documents Swedish law can serve as a frame of reference. There can be no doubt that the Swedish experience with open government is of interest for those who contemplates FOI-legislation.
The Swedish law on access to public documents is very old, much older than the modern FOI-concept. Among its advantages is of course that centuries of practice and experience offer stability. On the downside it should be recognized that at the age of two hundred, you face the risk of geriatric problems . The ability to keep an open mind towards alternative solutions and to adapt to changes might be affected.
I want to have it said once and for all that there are definitely other ways of organizing open government than the Swedish model. In other words, the purpose of using Swedish law as reference is not to impose it on others, but to offer perspectives and food for thought.
History
Sweden's first press law was passed in 1766. Most of its provisions dealt with the right to access and print documents from the government and the courts. After political turmoil the law was some years later abolished, but in 1809, some two hundred years ago, a pre-democratic revolution took place and the principles of 1766 were reinstated.
Since then Sweden's law on access to public documents is included in our Freedom of the Press Act, which is a part of the constitution. Why did we get this FOI-lookalike legislation so early in history? The short answer is that in the early days of press freedom, printed matter to a large extent consisted of content from public documents. It was common, for example, that parties in legal disputes had arguments and decisions from court proceedings printed and circulated.

At the time, press freedom, at least in Sweden, seemed more or less pointless if you were not allowed to copy content from public documents. And to do that you had to have access to these documents.

(The somewhat lengthier answer is related to the fact that the law in 1766 was adopted in a period when the country was in practice governed in a

parliamentarian
way. The two political parties that where competing for power
found a common interest in keeping government files open.)

The publicity principle

The heart of Swedish FOI-law is a principle, very well known to most citizens – in Swedish it's called offentlighetsprincipen. The publicity principle would be a straight but not very idiomatic translation. On the other hand, it's more or less hopeless to find a proper word in English, since the principle is both complex and unique and in that sense not translatable. So let's call it the publicity principle, even though it might sound a bit awkward.

I'll try to explain what it means. Above all it's a general idea, an ideology with the same influence on the legal system as the right to free speech. More concretely, it states a presumption that all documents held by public authorities are available to the general public. This applies to every public institution, except to the royal family (which, by the way, reflects that the Swedish king has no power). Access can only be denied according to secrecy provisions specified in law. And when I say specified I mean specified. The rule of law is here applied with the same scrutiny as in criminal cases.

Therefore a person who asks for a document has nothing to prove, it is always the government or the agencies that have to show legal grounds for withholding information. Had this principle been a part of ancient Roman law, there would no doubt have been a Latin proverb expressing it. I have, to my satisfaction, noticed that the European Convention on Access to Public Documents in its preamble recognizes a principle of the same kind, whereas – less satisfying – the EU-regulation on these matters lacks such a principle.

Legislation and supervision

The publicity principle is supported by very detailed legislation and by judicial institutions. As I have already mentioned, it is expressed in the constitution, where a comprehensive chapter is devoted to it. In basic law there is a Publicity and Secrecy Law, with provisions regarding practicalities as how to answer requests, duties to inform an applicant of the right to appeal etc. The law also contains the very important regulation on how public documents must be registered.

To avoid misunderstanding it should be stressed that the Publicity and Secrecy Law includes a good number of security rules, and that new ones are added regularly. In other words, the publicity principle does not mean absolute transparency, far from it.

The regulation is formalistic and sharp. It gives government and agencies very little discretion. A person whose application is denied can appeal in court; it's free of charge and you don't need a lawyer to do it. Appeals are common and often granted.

In practice, it can be enough to declare an intention
to appeal. When agencies are faced with the risk and nuisance of court proceedings, they now and then choose to release the document. It is a sig

nificant fact, that while it is common that agencies and officials are held accountable
because they have not respected the publicity principle, it almost never happens that anyone is brought to justice for giving out too much information.
So, if you are a public official and want to stay on the safe side, it's often better to release a document than to try withholding it. It can be added, that Swedish officials have a constitutional right to communicate anonymously with journalists; in many cases this right includes revealing matters that are withheld from the general public according to secrecy legislation.
Another important institution, alongside with the courts, to supervise the publicity principle is the Justice Ombudsman, the JO. I'm one of four JOs, and I spend quite a lot of time with questions regarding access to public information.
Mostly people are complaining about agencies who are not answering requests immediately; normally you have a right to see the document or get a refusal within 24 hours. More serious cases can concern government officials asking questions about the applicant's identity, making queries on the purpose of the request or even trying to reveal media sources. Many of my "clients" are journalists, complaining about secrecy or bureaucracy in central or local government.
We also make inspections. One of the things we carefully supervise is that documents are properly registered. It can't be said often enough, that registration is the key to open files. When an agency fails to adhere to registrationrules, there are reasons to suspect that the there might be something rotten in its administration. There is a well known example, when the minister of Justice had to resign after it was discovered that she had omitted to register a letter. The content of the letter was embarrassing for her, but the fact that it hadn't been registered strongly contributed to her fall; it was regarded as a fingerprint, proving that she had tried to hide her actions from public scrutiny.
Recommendations
The need for control
Sweden has practiced the principle of open government files for some two hundred years by now. One could think that after such a long time it ought to function by itself, without supervision.
As a Justice Ombudsman I can tell you – it does not. I am quite convinced that if we were to take away the courts and the ombudsmen, open government would soon be choked with bureaucratic weeds. I would like to elaborate a little on this.
What did the public officials back in the early days think about the "publicity principle"? Well, they didn't like it. Being forced by law to hand out what they regarded as "their" documents to members of the public who were then free to print and publish them was perceived as a sign of distrust. They saw themselves as accountable only to the king and found it more or less appalling to be scrutinized by public opinion.

In that respect, they do not
differ all that much from some of their colleagues of today.

I'm rather convinced that most people are in favour of open government. If we apply John Rawls' metaphor and put ourselves under the veil of ignorance, all of us would like to live in a society with free speech and freedom of information. The problem is that in reality people have different lives, histories, occupations and interests. If public officials do not love FOI-laws, it is not because they are a special kind of people; it is because there is something in the role of the public official that makes this kind of transparency uncomfortable.

Personally, I have had many occupations and assignments, some on the public side, some on the private side and some inside the media. I have noticed that when I change position my attitudes tend to change as well. Not my values, not my views, but my attitudes. That way I have come to understand public officials who cannot express any warmer feelings on FOI. The publicity principle is something they have to live with. But from time to time it is a formalistic nuisance that interfere with their work. It can now and then seem quite irrational, and it happens that odd people use it just to annoy an agency they do not like for very personal reasons. In the daily life of a public official, the principle is basically bad news, incisively put.

The most important reason why Swedish public officials adapted to the publicity principle, despite their more or less negative attitude, is that they had to. If they obstructed they were brought to court by the Justice Ombudsman, convicted and fired.

Conclusions

It is natural that those who work in public agencies are somewhat reluctant to the idea that they have to perform their duties in public. It would be naive to trust that officials would invite people to look in their files if they were left to choose for themselves. Therefore, FOI-legislation needs to be supported by firm and rather formalistic control that does not give the bureaucracy any discretion.

This does not mean that education and other softer ways of influencing attitudes are useless. Obviously, there are more modern ways of implementing legal norms today than in the early nineteenth century when JO regularly prosecuted public officials. But basic principles in FOI-laws still need protection by courts and ombudsmen.

Another conclusion is that there is need for non-governmental control. For example, transparency organizations fill a very important function. Most important of all is probably supervision by the media. This can be fulfilled both by reporting on how government and public officials live up to their FOI-obligations in general and by journalists using citizen's right to demand access to documents in their work.

The need to be reasonable

The publicity principle has given rise to some discussion as to whether it might cause side effects that are not beneficial. I'll give an example to illustrate what I mean.

In Sweden the EU used to be regarded as a bad example when it came to transparency. One of the most common arguments against entering the union, which we did fifteen years ago, was that its administration was so secretive. However, in the late nineties the director-general of the Swedish National Audit Agency was participating in a committee that investigated the affairs of the European Commission at that time. After the publication of the committees report Jacques Santer and all the other commissioners resigned. When the Swedish member of the investigative committee came home she expressed surprise, but also admiration, over the fact that the files and documentation of what the commission had been up to, was so comprehensive. This, she concluded, would not necessarily have been the case in Sweden. I believe that to be true; I have served in several investigative committees, and my impression is that the closer you come to the heart of central government, the less documentation
is there to be found.
In other words, there is a risk that FOI-requirements lead to less documentation. Personally I think that this risk has been underestimated in Sweden.
In a wider perspective it must be considered that the attitudes of public officials will be affected if they find themselves more or less forced to refrain from putting important information on paper because of the risk that it may become public according to FOI-laws. On the one hand they want to document what they are doing and on the other hand they cannot do that because if they do they would jeopardize the aim of the work that they are engaged in.
Conclusions
Many public officials, at least in Sweden, attach importance to the fact that they serve the common good. That sense of professional pride should be encouraged.
When officials from the old days felt distrusted by the publicity principle this was to some extent understandable. It is important that FOIlaws are perceived as legitimate by the public officials who shall apply and observe them.
Therefore FOI-laws must be reasonable, also in the eyes of the government. They must give room for the administration to do its job. Otherwise they may promote a culture of what we can call oral governance or oral administration,
which from an accountability point of view is counterproductive.
I'd like to add that there is a danger with all constitutional principles that they become rigid and fundamentalist. On this point there is some room for self-criticism against the Swedish model.
Publicity vs. privacy

A constitutional principle stating a presumption that all governmental information is public can constitute a threat against protection of privacy. The strong emphasis on publicity has in the Swedish legal system resulted in underdeveloped protection of the individual.

It is a fact that whereas we have a lot of legal artillery to support free speech and FOI, there are no general provisions, neither in the constitution nor in ordinary law, to support privacy. In a

formal sense, we do not meet the standards of Article 8 in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
This does not mean that privacy is regularly invaded and that there is nothing the individual can do about it if it happens. The detailed Publicity and Secrecy Law excludes a lot of personal information from being made public. And there is of course a data protection law. Apart from that there are efficient self-regulating systems working in the media sector. But even when all that is considered, one has to acknowledge that the Swedish legal system strikes the balance between openness and privacy in another way than many other European countries do.
This is probably going to change. Swedish legal standards on free speech and access to public information are under twofold pressure. First there are the EU and the European convention demanding harmonization – which means normal European laws instead of Nordic publicity principles. On top of that there are political demands in Sweden for legislation against what is considered to be too much media power and too little privacy protection; these opinions have always been there but are nowadays boosted by "the European argument", i.e. that Sweden has to give in to European standards. In my view, we have good reasons to adapt, but no reason to surrender. If the need for privacy protection has been underestimated in Sweden, it has on the other hand been overestimated in other European countries, sometimes even by the courts in Strasbourg and Luxembourg (see the cases of von Hannover and Bavarian Lager).
Computerized information
In the future most public information will be digitalized. How will that affect access to information? Well, in theory computers make it much easier for the government to provide access to information and for people to find what they are looking for. But so far, we have not seen too much of digitalized transparency . On the contrary, digitalization is mostly used as a pretext to restrict openness, rather than to increase it. I can see a couple of reasons for this.
The first is that digitalized information is not the same as information on paper. It is much more accessible. You do not have to read it document by document; you can have it all at once, and there are no limits to what you can

do with it. Therefore, a publicity principle becomes a much more powerful tool in the digitalized world than it is in the world of paper documents. As a consequence, the balance between openness and secrecy may have to be reconsidered.
It is a paradox that when real transparency comes within reach, it needs to be restricted.
Another reason is that we have a history of regarding "data information" not as a possibility but as a threat.

In the seventies a special agency to protect people from computerized data was formed in Sweden (and in many other countries as well). It was literally designated to protect us against computerized information. It was called the Data Protection Board, and developed a high moral profile. This is more or less my generation; we were moulded in fear of George Orwell's 1984 and what computers could do to us, if the Data

Protection Board was not there to shield us from Big Brother. A lot of this vanished with the PCs and the Internet. But the underlying suspicion against all computerized information prevails. And it kind of still makes it legitimate to say that sorry, computerized areas are restricted.
I think that the greatest challenge in the field of access to public information is to find a proper balance between transparency and the need to restrict access to digitalized data. So far, at least in Sweden, people debating these issues tend to choose side – you are either in favour of openness and liberty or of privacy and "data protection". Personally I think we should stop talking about "data protection". We have passed 1984, we survived; nothing happened. At the same time, friends of transparency need to acknowledge that the accessibility in digitalized registers must be balanced with efficient protection of personal information, when revelation of that information can be harmful to the individual.
Final remarks
Access, transparency and propaganda
In a European context FOI issues are often discussed in terms of transparency . However, transparency is not altogether the same thing as access to public information. While access consists in offering a possibility for citizens, including the media, to see, transparency means making visible. The former is passive and the latter is active.
Transparency, in other words, means much more than keeping your files open. It starts already when you set up a public agency. It includes a clear and comprehensible description of the agency's assignment, how it is supposed to function, who is accountable for what etcetera. And it ends with informative and ongoing presentation of the agency's results.
The difference between access to documents and transparency is illustrated by the Swedish example. In general Swedish public administration cannot be described as particularly transparent. Even if it has gotten better during the

last years, much thanks to the Internet – which is a marvellous transparency tool, there is still a lot to be done. The attitude has been that we do not need transparency, since we have the publicity principle. The conclusion is that transparency does not necessarily follow from efficient rules on access to public information.
On the other hand, transparency measures cannot replace the right to access. If a government's FOI-policy mostly consists of info sheets, press releases , information officers, etcetera, there are grounds for suspicion. Citizens', including journalists', access to government files cannot be compensated by active information policies. On the contrary there is an obvious risk that such strategies will turn into or be perceived as governmental propaganda. So there is a need for both passive access and active transparency, but there has to be a balance. This is where I like to return to my initial remarks about the division of tasks between the government and the civil society.

The constitutional framework
As I pointed out, there is a constitutional framework, applied in most democracies. Its meaning is that government can keep its files open, provide information and encourage people to engage in public affairs. But it shall take little or no part in the distribution of ideas and information. According to the framework it is supposed to function like this:
Someone has to produce the information people need to hold its government accountable. It is not a good idea to let the government be responsible for that, since it would be more or less the same as asking the government to control itself. Therefore we have free speech and freedom of information, the fourth estate, to provide us with the necessary tools to hold our masters accountable.
It can of course be discussed how well this has been working, over the years and in different countries. On the whole, it has been a pretty successful theory, though. But the final question I would like to raise in this lecture is whether it will still be working in the future. We have gotten used to equate the fourth estate with the media. And we have gotten used to media that furnish us with – a lot of crap, yes – but also with enough serious and high quality information to meet the constitutional needs.
The role of the media
There are many ways to describe what role the media plays in society. From a constitutional point of view three functions can be observed: to inform, comment and examine. The informing function consists of collecting, gathering and presenting (comprehensible) information. Thereby media helps citizens to understand the world they are living in. The commenting function consists of providing a platform where common subjects can be discussed, different voices be heard and opinions be articulated. This platform is indispensible for the democratic dialogue. The examining function consists of critical investigations into all kinds of social phenomena that are of interest to the public. In

this capacity media serves as an independent audit agency.
When we discuss FOI, we presume that professional journalists in a more or less institutionalized media sector will take care of all this. It is a prerequisite for the above mentioned division of labour between the government and civil society. In fact the "FOI-concept" cannot be fully grasped without involving journalism as an essential part of it.
As said, access to public documents does not require any activity from the government. It is to some extent an end in itself; a government that keeps its files open to the public shows that it has nothing to hide, which makes it trustworthy. But at the end of the day, the documents must also actually be asked for, read and used as a source of information; otherwise openness will lose a great deal of its meaning. Who will do that?
In the Swedish experience, individual citizens rarely practice their right to see public documents.

Most citizens never use it at all, although many of them know their right and will refer to it if they have an explicit interest to see a document, for example when a neighbour has applied for a building permit

or in other matters which concern the individual personally. In other words, the public does not exercise this right in such a way that it can serve as a watchdog. Of course, organizations of different kinds can use it for those kinds of purposes, but apart from that, the watchdog function is left to journalists . In sum, the FOI-concept does not work without journalists practicing it.
Concretely, journalists collect and gather information from public records and present it to the citizens in a comprehensible way. By doing so they also indirectly supervise that the rules of openness are correctly applied and force public agencies to uphold well functioning routines for handing out information.
The constitutional balance reconsidered?
In the last ten-fifteen years or so, the economic pressure on traditional media has gradually increased. What I see is a market turning away from quality journalism because it is not profitable enough. If this continues we might reach a point where the described role of the media is no longer carried out efficiently enough. As a result the balance between government and civil society must be reconsidered.
In that case governments will have to take greater responsibility in order to secure that citizens can get good information, that there are well functioning platforms for public debate and that independent investigative journalism is being conducted. In opposition to this somewhat pessimistic perspective one can of course put one's hope in the Internet, saying that we do not need patronizing "old media" anymore; on the World Wide Web we can all be journalists and perform the role of the fourth estate. It would be nice to share that optimistic feeling, but personally I doubt that professional journalism can be replaced that easily.

For an orthodox believer in freedom of speech it might be hard to reconcile with the idea that government must take a more active part in this field. However, the aim of a principle must be more important than the principle itself.
And besides, the principle is not always strictly applied. The clearest example of this is the different forms of public service media that already exist in many places.
My conclusion is that modern FOI-laws should not be restricted to granting passive access to information; they should also contain regulations on active transparency, forcing public agencies to secure that information is not only available but also spread to the public. In the best of worlds the distribution of ideas and information may not be a task for the government, but that is not the world we are living in. A modern democracy requires informed citizens. If this common interest cannot be met otherwise, it has to be done with the help of public authority.